



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 12. syyskuuta 2023
(OR. en)

12906/23

AVIATION 155

SAATE

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	12. syyskuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 524 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Euroopan unionin lentoturvallisuusvirastoa ja yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annettua asetusta (EU) 2018/1139 koskevasta arvioinnista

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 524 final.

Liite: COM(2023) 524 final



Bryssel 12.9.2023
COM(2023) 524 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan unionin lentoturvallisuusvirastoa ja yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annettua asetusta (EU) 2018/1139 koskevasta arvioinnista

TIIVISTELMÄ

Euroopan komissio teki arvioinnin Euroopan unionin lentoturvallisuusvirastosta (EASA) sekä yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetusta asetuksesta (EU) 2018/1139⁽¹⁾. Arvioinnissa tarkasteltiin asetuksen vaikuttavuutta sen tavoitteiden saavuttamisessa sekä sen tehokkuutta, tarkoituksenmukaisuutta sidosryhmien tarpeisiin vastaamisen kannalta, johdonmukaisuutta muun EU:n lainsäädännön ja politiikkatoimien kanssa ja sen yleistä EU:n tason lisäarvoa. Arvioinnissa käsiteltiin myös EASAn toimintaa suhteessa sen tavoitteisiin, toimeksiantoon ja tehtäviin. Tämä kertomus toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen (EU) 2018/1139 124 artiklan perusteella. Siinä esitetään kyseisen arvioinnin tulokset ja tuodaan esiin, miten sekä EASA että asetus ovat edistäneet yleistavoitetta siviili-ilmailun yhtenäisen ja korkean turvallisuustason luomisesta ja ylläpitämisestä unionissa. Kertomuksessa yksilöidään myös osa-alueita, joilla tarvitaan parannuksia tulevaisuudessa, kuten asianmukaisen rahoituksen myöntäminen EASAn toiminnalle. Tässä kertomuksessa esitettyjä havaintoja käsitellään perusteellisemmin asiaa koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa⁽²⁾. Arvioinnin tukena ovat lisäksi tiedot, joita on kerätty komission sekä EASAn että asetuksen arviointia varten teettämässä tutkimuksessa⁽³⁾.

1. JOHDANTO

Yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annettua asetusta (EU) 2018/1139 on sovellettu 1. syyskuuta 2018 alkaen. Turvallisuus on kilpailukykyisen ilmailualan edellytys, minkä takia **asetuksen päätavoitteena on yhtenäisen ja korkean siviili-ilmailun turvallisuustason luominen ja ylläpitäminen unionissa**. Asetuksella pyritään myös muun muassa helpottamaan tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaata liikkuvuutta sen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, tarjoamaan tasavertaiset toimintaedellytykset kaikille toimijoille ilmailun sisämarkkinoilla, edistämään yhtenäistä ja korkeaa ympäristönsuojelun tasoa sekä edistämään maailmanlaajuisesti unionin näkemyksiä siviili-ilmailun standardeista ja siviili-ilmailua koskevista säännöistä toimimalla asianmukaisesti yhteistyössä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1139, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2018, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2111/2005, (EY) N:o 1008/2008, (EU) N:o 996/2010, (EU) N:o 376/2014 ja direktiivien 2014/30/EU ja 2014/53/EU muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 552/2004, (EY) N:o 216/2008 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 kumoamisesta (EUVL L 212, 22.8.2018, s. 1).

⁽²⁾ SWD(2023) 298.

⁽³⁾ Study supporting the evaluation of the European Union Aviation Safety Agency's (EASA) performance in relation to its objectives, mandate and tasks as set out in Regulation (EU) 2018/1139 – Final Report, 2023.

Asetuksen tavoitteet saavutetaan muun muassa valmistelemalla, hyväksymällä ja soveltamalla yhdenmukaisesti vaatimuksia, jotka koskevat kaikkia siviili-ilmailun keskeisiä osa-alueita, kuten lentokelpoisuutta, lentotoimintaa, lentomiehistöä, lentopaikkoja ja lennonvarmistuspalveluja. Asetus kattaa myös uusia teknologioita, erityisesti droonit (miehittämättömät ilma-alusjärjestelmät).

Asetuksen tavoitteet saavutetaan pääasiassa Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston (EASA) avulla. EASAlle on annettu monenlaisia tehtäviä.

Asetus on maantieteelliseltä soveltamisalaltaan kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Sitä sovelletaan myös Sveitsissä, Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa, jotka ovat EASAn jäseniä kyseisten maiden kanssa allekirjoitettujen unionin sopimusten⁽⁴⁾ nojalla.

EASA perustettiin alun perin vuonna 2002⁽⁵⁾, ja se aloitti toimintansa vuonna 2003. Sitten unionin toimivaltaa ja EASAn tehtäviä on laajennettu asetuksella (EY) N:o 216/2008 ja asetuksella (EY) N:o 1108/2009⁽⁶⁾. EASAn kotipaikka on Kölnissä, ja sillä on toimistoja Brysselissä, Washingtonissa, Pekingissä, Singaporessa ja Panama Cityssä.

Asetuksella korvataan yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta annettu asetukset (EY) N:o 216/2008⁽⁷⁾. Komissio yksilöi vuonna 2015 tekemässään asetuksen (EY) N:o 216/2008 uudelleentarkastelua koskevassa vaikutustenarvioinnissa⁽⁸⁾ **tuolloiset oikeudellista kehitystä koskevat suurimmat ongelmat** seuraavasti:

- olemassa olevalla sääntelyjärjestelmällä ei välttämättä ole pystytty riittävän hyvin tunnistamaan ja lieventämään turvallisuusriskejä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä
- olemassa oleva sääntelyjärjestelmä ei ollut oikeasuhteinen, koska siitä aiheutui liiallisia rasitteita erityisesti pienille toimijoille
- olemassa olevalla sääntelyjärjestelmällä ei reagoitu riittävästi markkinoiden kehitykseen
- jäsenvaltioiden resursseissa oli eroja, mikä aiheutti mahdollisia turvallisuusriskejä ja lisäsi jäsenvaltioiden välistä epäluottamusta.

⁽⁴⁾ Euroopan talousalueesta (ETA) tehty sopimus ja Sveitsin kanssa tehty kahdensivlinen sopimus.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1592/2002, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2002, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=celex:32002R1592>

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1108/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, asetuksen (EY) N:o 216/2008 muuttamisesta lentopaikkojen, ilmaluikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen osalta sekä direktiivin 2006/23/EY kumoamisesta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1108>

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 216/2008, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä neuvoston direktiivin 91/670/ETY, asetuksen (EY) N:o 1592/2002 ja direktiivin 2004/36/EY kumoamisesta (EUVL L 79, 19.3.2008, s. 1).

⁽⁸⁾ SWD(2015) 262 final, 7.12.2015.

Näiden ongelmien ratkaisemiseksi vuoden 2015 vaikutustenarvioinnissa määritettiin **asetuksen tarkistamiselle seuraavat erityistavoitteet**:

- poistetaan tarpeettomat vaatimukset ja varmistetaan, että sääntelykehys on oikeassa suhteessa riskeihin, joita liittyy erityyppisiin ilmailutoimintoihin
- varmistetaan, että uudet teknologiat ja markkinoiden kehitys otetaan asianmukaisesti huomioon ja niitä seurataan tiiviisti
- perustetaan yhteistyöhön perustuva turvallisuudenhallintaprosessi unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä, jotta siviili-ilmailun riskit voidaan tunnistaa ja niitä voidaan lieventää yhteisesti
- täytetään sääntelyjärjestelmän aukot ja varmistetaan järjestelmän johdonmukaisuus esimerkiksi ympäristöpolitiikan kanssa
- luodaan tehokkaasti toimiva järjestelmä resurssien kokoamiseksi ja jakamiseksi jäsenvaltioiden ja EASAn kesken.

Asetuksessa edellytetään, että komissio tekee viimeistään 12. syyskuuta 2023 arvioinnin asetuksesta ja EASAn toiminnasta suhteessa sen tavoitteisiin, toimeksiantoihin ja tehtäviin. Asetuksessa edellytetään myös, että komissio toimittaa arvioinnin tulokset Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tässä kertomuksessa esitetään ensin menetelmä, jonka avulla komissio on suorittanut arvioinnin, ja sen jälkeen arvioinnin tärkeimmät havainnot ja päätelmät.

2. ARVIOINTIMENETELMÄ

Komissio teki **arvioinnin komission paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti**. Arvioinnissa tarkasteltiin asetuksen **vaikuttavuutta** sen tavoitteiden saavuttamisessa, **tehokkuutta**, **tarkoituksenmukaisuutta** sidosryhmien tarpeisiin vastaamisen kannalta, **johdonmukaisuutta** muun EU:n lainsäädännön ja politiikkatoimien kanssa sekä asetuksen yleistä **EU:n tason lisäarvoa**. Arvioinnissa käsiteltiin myös **EASAn toimintaa suhteessa sen tavoitteisiin, toimeksiantoon ja tehtäviin**. Arviointi kattaa elokuun 2018 ja joulukuun 2022 välisen ajanjakson. Täydellisiä tietoja oli kuitenkin usein saatavilla vain vuoden 2021 loppuun ulottuvalta ajanjaksolta. Arvioinnin tueksi tehtiin ulkoinen tutkimus⁽⁹⁾.

Arviointi **perustuu** laajalla aineistotutkimuksella kerättyyn **laadulliseen ja määrälliseen näyttöön**. Lisäksi näyttöä kerättiin haastatteluilla ja kyselylomakkeilla, joita jaettiin eri sidosryhmille (lentoyhtiöt, lentoasemat, ilmailutuotteiden valmistajat, kansalliset ilmailuviranomaiset, EU:n tason elimet ja virastot). Lisäksi toimialan ja kansallisten ilmailuviranomaisten kanssa järjestettiin kaksi työpajaa, joiden tarkoituksena oli kerätä sidosryhmien näkemyksiä.

⁽⁹⁾ Ramboll ym.:n vuosina 2022–2023 tekemä ulkoinen tutkimus julkaistaan tämän arvioinnin yhteydessä.

Vaikka asetuksen arvioimiseksi pyrittiin keräämään riittävästi näyttöä, kaikkia näkökohtia ei voitu arvioida tietojen riittämättömyyden vuoksi. Tämä johtui osittain siitä, että asetuksessa edellytetään, että komissio antaa lisää yksityiskohtaisia sääntöjä joillakin asetuksen kattamilla uusilla aloilla. Joissakin tapauksissa, esimerkiksi droonien osalta, tällainen työ on edennyt melko pitkälle, kun taas esimerkiksi ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen maalaiteiden sertifiointin tai maahuolinnan alalla työ on vasta alkuvaiheessa. Näin ollen oli mahdotonta arvioida, onko asetus saavuttanut kaikki sille asetetut tavoitteet.

Lisäksi asetuksella tehtiin melko vähäisiä muutoksia edeltävään sääntelyyn, minkä vuoksi sidosryhmillä oli vaikeuksia erotella asetuksen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia kuluista, jotka aiheutuivat aiemmista vaatimuksista johtuvien sääntöjen noudattamisesta. Tehokkuuden arvioinnissa käytettiin näin ollen vajavaisia arvioita tällaisista sääntöjen noudattamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Lisäksi arviointijakso oli suurelta osin epätyypillinen covid-19-pandemian ilmailuun kohdistuvien vaikutusten vuoksi sekä pandemian aikana että sen jälkeen edelleen käynnissä olevan elpymisjakson aikana. Covid-19-pandemian vuoksi matkustajatulot vähenivät merkittävästi vuosina 2020 ja 2021. Lentoasemat ilmoittivat merkittävistä tappioista vuonna 2020, ja lentoasemien velka kasvoi. Lentoliikenteen vähenemiseen yhdistyivät lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien rajalliset mahdollisuudet vähentää menojaan. Lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien oli hallittava tulovajetta käyttämällä omia varojaan tai omistajiensa (eli pitkälti jäsenvaltioiden) myöntämiä lainoja tai pääomasijoituksia. Myös ilmailualan työllisyysaste laski covid-19-pandemian vuoksi.

Lisäksi covid-19-pandemia vaikutti suoraan siihen, miten EASA pystyi panemaan asetuksen ja erityisesti sen uudet säännökset täytäntöön. Covid-19-pandemia aiheuttikin tälle arvioinnille merkittäviä haasteita, jotka koskevat muun muassa tietojen saatavuutta ja niiden tulkintaan liittyviä vaikeuksia.

Jotta tietoja olisi paremmin saatavilla tulevia arviointeja varten, komissio tarkasteli vuoden 2015 vaikutustenarviointiin sisältyvää seuranta- ja arviointijärjestelmää ja ehdotti siihen tarkistuksia. Tarkistetussa järjestelmässä otetaan huomioon viimeaikainen kehitys ja uudentyyppiset tiedot, joita on tullut saataville vuoden 2015 vaikutustenarvioinnin julkaisemisen jälkeen. EASA kerää kyseiset tiedot vuosittain, minkä pitäisi edistää seuraavan arvioinnin vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Koska lentoturvallisuuden alaa koskeva unionin yleinen oikeudellinen kehys on monimutkainen (se koostuu pääasiassa asetuksen perusteella annetuista lukuisista täytäntöönpanosäädöksistä ja delegoiduista säädöksistä), tässä arvioinnissa keskitytään itse asetuksen asemaan ja vaikutukseen. Sen vuoksi tässä arvioinnissa ei käsitellä yksityiskohtaisesti sääntöjä erilaisilla täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten kattamilla teknisillä aloilla.

3. ARVIOINNIN TULOKSET

EASA pyrkii varmistamaan sääntelytoiminnan yhteydessä, että vaatimuksia ja menettelyjä ehdotettaessa noudatetaan suoritukseen perustuvaa lähestymistapaa. Sääntelymenettelyn osallistava luonne (eli tasapainon löytäminen alan ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tarpeiden ja parhaana pidettyjen lähestymistapojen välillä) johtaa kuitenkin **joissakin tapauksissa ohjailevien sääntöjen kehittämiseen**. Olisikin pyrittävä löytämään tasapaino oikeudellisten vaatimusten sekä ei-sitovien ja joustavampien toimenpiteiden, kuten vaatimusten noudattamista koskevien hyväksyttävien keinojen ja ohjeistuksen, välillä.

Tietyt EASAn tehtävät, jotka koskevat ilmailuun liittyvien riskien tunnistamista ja lieventämistä, sisältyvät SES2+-asetusta koskevaan komission lainsäädäntöehdotukseen⁽¹⁰⁾. Tällaisia merkittäviä turvallisuuteen liittyviä parannuksia ovat suorituskyvyn seurannan parantaminen luomalla vahvempi keskinäinen luottamus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan suorituskyvyn tarkastuselimen ja EASAn välille, verkon hallinnoijan kasvava rooli (kannustimien luominen ympäristövaikutusten vähentämiseksi) ja uudet säännöt, jotka koskevat yhteisen tietopalvelun tarjoamista miehittämättömälle ilmailutoiminnalle. SES2+-säännöksiä koskeva lainsäädäntömenettely on kuitenkin vielä kesken.

EASAn turvallisuustason osalta myönteiset tulokset perustuvat pääasiassa EASAn toiminnan pitkäaikaiseen vaikuttavuuteen sääntöjen laatimisen, sertifiointin ja standardoinnin alalla eivätkä niinkään asetuksen erityiseen vaikutukseen.

Tarkastelujakson aikana ilmailualalla oli kolme suurta kriisiä (covid-19-pandemia, Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota), joihin EASA pystyi vastaamaan tuloksellisesti ja tehokkaasti.

Kaiken kaikkiaan **EASAn toiminnasta sääntöjen laatimisen, sertifiointin ja standardoinnin alalla voidaan yleisesti ottaen antaa myönteinen arvio**. Covid-19-pandemia vaikutti kuitenkin EASAn toimintaan ja pakotti sen keskittymään kyseisiin uusiin haasteisiin, mikä häiritsi sen tavanomaista työstä.

Asetuksen katsotaan lisänneen sidosryhmille aiheutuvia kustannuksia (lähinnä uusien vaatimusten sekä täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten vuoksi). Tästä huolimatta sidosryhmät totesivat turvallisuuden parantuneen. Sidosryhmillä oli eriäviä näkemyksiä kustannusten oikeasuhteisuudesta ja asetuksen tuomista hyödyistä.

EASAn neuvoa-antavien elinten kuulemisten vaikuttavuus parani. **Parempi yhteistyöhön perustuva lähestymistapa paransi merkittävästi EASAn neuvoa-antavan rakenteen toimintaa** sekä EASAn ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välistä suhdetta.

Asetuksen **tavoitteet on yleisesti ottaen saavutettu tuloksellisesti**. Arvioinnin havaintoihin liittyvistä rajoituksista huolimatta on vahvoja viitteitä siitä, että EASA ja asetus ovat edistäneet Euroopan yhdentymistä lentoliikenteen alalla, mikä on tuonut merkittäviä etuja

⁽¹⁰⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky/single-european-sky-ii_en

turvallisuudelle, tehokkuudelle ja ympäristölle sekä parantanut tasapuolisia toimintaedellytyksiä ilmailualalla.

Vaikka joiltakin osin tarvitaan havaintojen perusteella parannuksia (esim. tarve yhdenmukaistaa sääntöjä johdonmukaisesti kaikilla lentoturvallisuuden osa-alueilla), unionissa toimivat ilmailualan sidosryhmät pitävät unionin lentoturvallisuuden laatua yleensä ottaen erittäin korkeana. EASA hoiti onnistuneesti asetuksessa määritellyt keskeiset tehtävänsä, ja tuotesertifiointi-, sääntely- ja standardointitoimia pidettiin yleisesti tehokkaina joitain vähäisiä ongelmia lukuun ottamatta (esim. sääntelymenettely on liian hidas suhteessa teknologisen kehityksen nopeuteen). Lisäksi EASAn toiminta on pysynyt vaikuttavana vuodesta 2018 jatkuneista pysyvistä resurssirajoituksista huolimatta. Tämä johtuu osittain siitä, että se pystyi varhaisessa vaiheessa palkkaamaan korkeisiin palkkaluokkiin kuuluvia asiantuntevia työntekijöitä, jotka ovat tuoneet viraston toimintaan tietämystä ja tehokkuutta.

Toiminnan vaikuttavuus käy ilmi myös EASAn roolista ulkoisten häiriöiden ja poliittisten paineiden torjunnassa. EASA sai laajasti myönteistä palautetta roolistaan Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen aikana, toiminnastaan turvallisen lentotoiminnan varmistamiseksi covid-19-pandemian aikana ja sen jälkeen sekä reagoinnistaan Venäjän Ukrainaa vastaan käymään hyökkäyssotaan.

Asetuksessa annetaan EASAlle hyvin laaja rooli täytäntöönpanon tukemisessa, mutta nykyiset resurssirajoitukset rajoittavat EASAn kykyä hoitaa näitä tehtäviä kaikilta osin. Siksi EASAn tulevaa työmäärää olisi arvioitava huolellisesti ottaen huomioon sen rajalliset resurssit. **Asetuksessa ei aseteta EASAn eri toimia tärkeysjärjestykseen, eikä asetuksella ole suoraa yhteyttä EASAn resursseihin.** Esimerkiksi viraston innovointi- ja tutkimustehtävät edellyttävät tasapainoa EASAn nykyisten keskeisten tehtävien hoitamisen ja tulevien osa-alueiden vaatiman työn välillä.

EASAn ja asetuksen on todettu tarjoavan yhdenmukaistetun sääntelykehyksen, joka edistää turvallisuuden korkeaa tasoa ja varmistaa, että kaikki lentotoiminnan harjoittajat noudattavat samoja vaatimuksia. EASA on myös edistänyt säännösten standardointia unionissa, mikä on lisännyt yhteistyötä ja koordinointia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Jotta EASA pystyisi jatkossakin reagoimaan tehokkaasti ulkoisiin häiriöihin ja edistämään täysipainoisesti EU:n laajempia toimintapoliittisia tavoitteita (esim. ympäristötavoitteita), **on olennaisen tärkeää, että virastolla on riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit** ja että se käyttää rajallisia resurssejaan viisaasti ja mukauttaa tehtäviään painopisteiden mukaisesti.

EASAn soveltama suoritukseen perustuva lähestymistapa on olennaisen tärkeä asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeusvarmuuden ja vaatimusten joustavuuden välille tarvitaan kuitenkin parempaa tasapainoa. Tämä nimettiin yhdeksi aiemman kehyksen ongelmista jo vuoden 2015 vaikutustenarvioinnissa, eikä tätä tavoitetta ole vielä täysin saavutettu.

Vaikka sidosryhmät (ja EASA itse) ovat laajalti yksimielisiä siitä, että on noudatettava suoritukseen perustuvaa ja vähemmän ohjailevaa lähestymistapaa, tällaista lähestymistapaa vastustetaan edelleen jonkin verran. Ilmailualan sidosryhmät pitävät parempana suoritukseen

perustuvia / ei-ohjailevia sääntöjä, kun taas viranomaiset arvostavat yleensä ohjailevampia sääntöjä, koska ne lisäävät oikeusvarmuutta.

Sääntelymenettelyn joustavuuden lisääminen tekisi EASAn sääntöjen laatimisesta tehokkaampaa. Tältä osin on pantava merkkeille, että EASAn laatimilla ohjeistuksilla varmistetaan säädösten yhdenmukainen täytäntöönpano.

Sidosryhmien kuulemisten vaikuttavuus EASAn neuvoa-antavissa elimissä on suurelta osin hyvää. EASalla on keskeinen rooli oikeudenmukaisen menettelyn noudattamisessa, kun kaikkia asiaankuuluvia sidosryhmiä kuullaan muuttamatta menettelyä tapauskohtaisesti.

Sidosryhmiltä saatu palaute osoitti, että **EASAn neuvoa-antavien elinten keskinäiset suhteet ovat parantuneet merkittävästi vuosien mittaan**, ja kilpailukykyisestä lähestymistavasta on siirrytty yhteistyöhön perustuvaan lähestymistapaan. Parantaakseen sidosryhmien kuulemistoimien vaikuttavuutta entisestään EASA käynnisti vuonna 2022 neuvoa-antavien elinten toiminnan uudelleentarkastelun, jonka tuloksena perustettiin tiettyjä aiheita käsitteleviä uusia ryhmiä.

EASA, kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja ilmailualan sidosryhmät tunnustavat yleisesti arvon, joka saadaan sidosryhmien osallistumisesta varhaisessa vaiheessa (eli sääntelyryhmien ja muiden aihekohtaisten ryhmien kautta). **Neuvoa-antavien elinten ulkopuolisten sidosryhmien kohdennetummat kuulemiset voisivat kuitenkin parantaa entisestään EASAn kuulemismekanismin vaikuttavuutta.**

Tehokkuuden osalta EASA onnistui yleisesti ottaen hyvin sen saataville asetettujen taloudellisten resurssien käytössä. Toisaalta EASAn tehtävät ovat laajentuneet (ja laajenevat edelleen), mutta resurssit eivät ole aina kasvaneet vastaavasti. Tämän takia EASAlle on ollut haastavaa täyttää tehtävänsä pidemmällä aikavälillä.

EASA pystyi vuosien mittaan pitämään talousarvion täytäntöönpanoasteet korkeina käyttämällä sille myönnettyjä vuotuisia määrärahoja. Covid-19-pandemia vaikutti merkittävästi EASAn toimintaan ja sen maksuista saataviin tuloihin. Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota ja Yhdistyneen kuningaskunnan ero unionista vaikuttivat myös EASAn operatiivisiin resursseihin, minkä vuoksi EASAn oli järjestettävä toimintansa uudelleen näiden uusien painopisteiden mukaisesti ja sopeutettava/koulutettava henkilöstöään ilmailualan uusiin haasteisiin.

Covid-19-pandemiasta riippumatta **EASAn henkilöstöresurssit** (kokoaikavastaavina mitattuna) **pienenivät tasaisesti**, minkä vuoksi EASAlle oli haastavaa hoitaa tehtävänsä. Vaikka vuoden 2015 vaikutustenarvioinnissa todettiin, että asetuksen käyttöönotto edellyttäisi lisää kokoaikavastaavia, **EASAn kokoaikaisten työntekijöiden määrä itse asiassa väheni arviointijakson aikana.** Tämä vähennys on erityisen merkittävä, kun otetaan huomioon EASAn tehtävien laajentuminen.

Unionin EASAlle myöntämä tuki ei vastaa ennakoimattomia uusia tarpeita. **On vielä arvioitava, riittääkö unionin rahoitusosuus edelleen EASAn tehtävien rahoittamiseen.** Tämä edellyttää sitä, että EASA hakee rahoitusta näihin toimiin muualta (esim. muista EU:n

rahoitusohjelmista, kuten Verkkojen Eurooppa -välineestä). EASAn uusien, tulevien tehtävien takia on tarpeen tarkastella perusteellisesti, pystyykö EASA hoitamaan nämä tehtävät tehokkaasti. **EASAn on myös varauduttava odottamattomiin tapahtumiin, jotka voivat vaikuttaa sen toimintaan ja tulovirtoihin.**

Vaikka EASA on osoittanut pystyvänsä käyttämään tehokkaasti vuotuisia määrärahojaan ja saamaan tuloja toiminnastaan, sen tehtävämäärän kasvu edellyttää tarvittavien resurssien saatavuuden arviointia. Tämä herättää **kysymyksen siitä, olisiko unionin kannalta parempi, jos EASAn rahoitus tulisi kokonaan käyttäjiltä perittävistä maksuista.**

Keskustelu EASAn pitkän aikavälin rahoitustarpeista liittyy läheisesti **EASAn vuosien 2025–2027 talousarviosta käytävään keskusteluun.** Kyseisellä kaudella EASAlla on edessään merkittäviä haasteita talousarvionsa tasapainottamisessa, mikä johtuu muun muassa inflaation takia kasvaneista kustannuksista ja tarpeesta päivittää EASAn tietotekniikkainfrastruktuuria. Kun otetaan huomioon lyhyen aikavälin budjettirajoitteet, jotka johtuvat nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen 2021–2027 rajoituksista, EASAn on harkittava nykyisten työmenetelmiensä järjestämistä uudelleen.

Unionin rahoitusosuuteen liittyvän kysymyksen lisäksi toinen tärkeä tekijä tässä yhteydessä on **EASAn henkilöstötaulukon jousto** niiden virkojen osalta, jotka rahoitetaan käyttäjien maksuilla. Henkilöstötaulukko, jossa määritellään EASAn virkojen määrä koko organisaatiossa rahoituslähteestä riippumatta, estää tällä hetkellä EASAA saamasta kestäviä maksutuloja uusista hakemuksista, maksurahoitteisiin EU:n ohjelmiin osallistumisesta tai muista palveluista (esim. kolmansien maiden lentotoiminnan harjoittajien tai tapahtumien järjestämisen kaltaisilla aloilla), koska EASA ei saa palkata lisää henkilöstöä näihin tehtäviin. Joustavampi henkilöstötaulukko voisi myös helpottaa sellaisten asiantuntijoiden rekrytointia, joita tarvitaan sertifiointiin, tutkimus- ja innovointihankkeisiin tai tulevan ReFuel Aviation -asetuksen nojalla EASAlle annettaviin erityistehtäviin, jotka liittyvät esimerkiksi polttoainestandardeihin, ympäristömerkintöihin tai kestäviä polttoaineita koskeviin raportointitehtäviin.

EASAn henkilöstötaulukkoon olisi sen vuoksi **saatava tarvittavaa taloudellista joustavuutta.**

Asetuksen katsotaan lisäävän useimpien sidosryhmien kustannuksia, mikä johtuu pääasiassa kasvaneista uusista vaatimuksista sekä täytäntöönpanosäädöksistä ja delegoiduista säädöksistä. Toisaalta **sidosryhmät havaitsivat myös turvallisuuden parantumiseen liittyviä etuja.** Vaikka EASAn valvontakustannuksia pidettiin suurelta osin perusteltuina, sidosryhmät ilmaisivat huolensa siitä, että erityisesti pienten maiden ja lentotoiminnan harjoittajien on vaikea noudattaa joitakin täytäntöönpanovaatimuksia. Vuoden 2015 vaikutustenarvioinnissa esitetty tavoite yksinkertaistamisesta ja rasitteiden vähentämisestä ei ole vielä toteutunut, mutta asetukseen perustuvien välineiden paremman hyödyntämisen pitäisi vähentää sidosryhmille säännösten noudattamisesta aiheutuvia ja operatiivisia kustannuksia keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Jotta nykyistä kehystä voitaisiin edelleen tehostaa, **olisi pyrittävä kehittämään vähemmän ohjaileva ja enemmän suoritukseen perustuva sääntelykehys**. Lisäksi olisi kiinnitettävä enemmän **huomiota** asetuksen puitteissa kehitettyjen **uusien vaatimusten kustannusvaikutusten arviointiin** suhteessa sidosryhmiin (erityisesti pieniin yksiköihin).

Asetus on yleisesti ottaen sisäisesti ja ulkoisesti johdonmukainen. Vain muutamilla erityisillä aloilla asetus ei ole täysin yhdenmukainen yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan sääntelykehysten ja joidenkin kansainvälisten standardien kanssa (erityisesti Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) kehittämät standardit ja suositellut käytännöt). Työtä onkin jatkettava, jotta voidaan varmistaa unionin ilmailulainsäädännön johdonmukaisuus ja parempi yhdenmukaisuus kansainvälisellä tasolla hyväksyttyjen standardien kanssa.

Sidosryhmien palaute asetuksen sisäisestä johdonmukaisuudesta oli yleisesti ottaen myönteistä. Jotkin sidosryhmät kuitenkin huomauttivat, että täytäntöönpanosääntöjä tulkitaan eri tavoin ja että jäsenvaltioiden välillä on epä johdonmukaisuuksia.

EU:n lisäarvon osalta EASA täyttää tehtävänsä lentoturvallisuutta koskevien yhteisten sääntöjen ja standardien soveltamisen sekä ympäristönsuojelua, tutkimusta ja innovointia koskevan yhteistyön varmistamisessa sekä roolinsa kansainvälisessä yhteistyössä.

Asetuksella on saavutettu hyötyjä, joita ei olisi voitu saavuttaa kansallisella tasolla tai muiden kansainvälisten elinten kautta. Asetus on parempi kuin hajanaisempi järjestelmä, jossa eri tasoilla on erilaisia sääntöjä. Unionin laajuisen sääntelykehysten keskeisenä etuna on yhteisten vaatimusten asettaminen kaikkialla unionissa.

Asetuksella on lisäarvoa myös verrattuna aiempaan oikeudelliseen kehykseen. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että asetuksen soveltamisalaa on laajennettu kattamaan tärkeitä uusia aloja, kuten miehittämättömät ilma-alukset, ilmaliikenteen hallinnan maalaitteiden sertifiointi ja ympäristönsuojelu.

Siviili-ilmailualan tarpeet ja vaatimukset kehittyvät kuitenkin jatkuvasti, ja EASAn on edelleen sopeuduttava näihin tarpeisiin. Jotkin asetuksen uusista vaatimuksista edellyttävät vielä täydentäviä täytäntöönpanosääntöjä (esim. maahuolintaa koskevat säännöt), ja joitakin muita uusia aiheita on käsiteltävä lähitulevaisuudessa (esim. ylemmän ilmatilan toiminnot⁽¹⁾) tai teknologian kehitys ilmaliikenteen hallinnassa).

EASalla on edelleen tärkeä ja määrävä asema sääntöjen yhdenmukaistamisessa, tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisessa kaikkialla unionissa ja kaikkien Euroopan ilmailualan toimijoiden ja suuren yleisön tukemisessa.

EASA on myös luonut menestyksekkäästi suhteita kansainvälisiin ilmailualan kumppaneihin, myös ICAOssa, mikä on johtanut sertifiointi- ja valvontatoimien vastavuoroiseen

⁽¹⁾ Ylemmän ilmatilan toiminnoilla (HAO) tarkoitetaan toimintoja ylemmässä ilmatilassa, eli tyypillisesti ylempänä kuin suurin osa nykyään harjoitetusta lentoliikenteestä (yleensä lentopinta 550). Ks. <https://www.easa.europa.eu/fi/newsroom-and-events/news/roadmap-higher-air-space-operations-hao-proposed-easa>

tunnustamiseen unionin ja kolmansien maiden välillä. Tämä on helpottanut unionin ilmailutuotteiden ja -palvelujen kansainvälistä hyväksyntää. EASA on eturintamassa kehitettäessä ja otettaessa käyttöön innovatiivisia teknologioita, kuten miehittämättömiä ilma-alusjärjestelmiä ja sähkökäyttöisiä ilma-aluksia. Se osoittaa myös unionin kyvyn säilyttää kansainvälinen kilpailukykyä.

Sääntöjen yhdenmukaistamiseksi ja kansainvälisten ilmailualan kumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseksi EASAn on mukauduttava johdonmukaisesti hyvin monimutkaiseen ja nopeasti muuttuvaan ympäristöön.

Sekä asetusta että EASAA pidetään tarkoituksenmukaisina ilmailualan nykyisten ja tulevien tarpeiden kannalta. Asetus on tarkoituksenmukainen vastattaessa keskeisiin tuleviin tarpeisiin, jotka vaikuttavat lentoturvallisuuteen, kuten uusiin teknologioihin, digitalisaatioon ja tekoälyyn.

Huolena on kuitenkin se, **pystyykö EASA hoitamaan nämä uudet tehtävät ilman, että se vaikuttaa kielteisesti viraston keskeisiin lentoturvallisuustehtäviin.** On tärkeää arvioida, onko EASAlla riittävät resurssit lisääntyvän tehtävämääränsä hoitamiseen.

Innovointi ja teknologian kehitys vaikuttavat jo ennestään monimutkaiseen toimintaympäristöön, jossa EASA hoitaa tehtäviään. Koneoppimisen ja tekoälyn käyttö on monien uusien välineiden ytimessä. Tällainen kehitys voi vaikuttaa myös lentoturvallisuuteen, ja EASAn on siksi käsiteltävä asiaa huolellisesti. **EASAlla olisi oltava tarvittavaa teknistä asiantuntemusta, sen olisi koulutettava henkilöstöään ja osallistuttava edelleen asiaankuuluviin tutkimushankkeisiin ja innovaatio-ohjelmiin.**

EASAn olisi pyrittävä edelleen valmistautumaan ilmailualan keskeisiin teknologisiin muutoksiin, kuten kehittymässä oleviin riskeihin tai suuntauksiin, uusiin liiketoimintamalleihin tai murroksellisiin teknologioihin, ja varmistettava, että sen henkilöstön taidot ja osaaminen sekä viraston järjestelmät ja menettelyt vastaavat näitä uusia teknologia- ja innovointitarpeita.

EASAn olisi edelleen etsittävä uusia tapoja pysyä ajan tasalla uusimmista teknologisista innovaatioista ja arvioida asianmukaisesti niiden vaikutusta ilmailuun. **Jatkuvaa yhteistyötä muiden tutkimus- ja innovointiohjelmiin osallistuvien unionin virastojen ja organisaatioiden kanssa olisi hyödynnettävä jatkossakin,** jotta voidaan rikastuttaa tietämystä ja saada tietoja uusista tuotteista, teknologioista, uudentyyppisistä toimintamuodoista ja uusista liiketoimintamalleista.

Kehitteillä olevia teknologioita koskevia tutkimushankkeita olisi edistettävä sen varmistamiseksi, että EASAn ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten taidot ja osaaminen ovat ajan tasalla ja että EASA pystyy edistämään näiden uusien teknologioiden turvallista ja nopeaa pääsyä markkinoille. **Sääntelyn joustavuuden lisääminen voisi edistää innovatiivisten ratkaisujen testaamista turvallisessa ympäristössä (kokeiluympäristöissä).**

4. PÄÄTELMÄT

Asetus on ollut yleisesti ottaen onnistunut, ja sillä on edistetty turvallisia ja tehokkaita tasapuolisia toimintaedellytyksiä unionin ilmailualalla ja puututtu ilmailun ympäristönäkökohtiin. Tämä johtuu pääasiassa EASAn sääntely- ja sertifiointitoimista sekä oikea-aikaisesta ja tehokkaasta reagoinnista ulkoisiin häiriöihin. Sidosryhmien kuulemisten vaikuttavuus EASAn, ilmailualan ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä on lisääntynyt vuosien mittaan. EASA on myös pystynyt suurelta osin käyttämään sille osoitetut vuotuiset määrärahat tehokkaasti.

Kaiken kaikkiaan sekä EASA että asetus ovat edistäneet Euroopan yhdentymistä lentoliikenteen alalla, mikä on yleisesti ottaen edistänyt turvallisuutta, ympäristönsuojelua, tehokkuutta ja tasapuolisten toimintaedellytysten luomista ilmailualalla.