

Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle; hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin siviili-ilmailun turvallisuutta koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 41/2020 vp)

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää liikenne- ja viestintävaliokuntaa kirjallisesta asiantuntijalausuntopyynnöstä ja esittää asiantuntijalausuntonaan seuraavaa koskien hallituksen esitystä Euroopan unionin siviili-ilmailun turvallisuutta koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi:

Ilmailu on kansainvälistä toimintaa ja ilmailun turvallisuussäätely on pitkälti harmonisoitu EU:ssa suoraan sovellettavilla asetuksilla. Uudistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä (EU) 2018/1139, niin kutsuttu EASA-asetus, tuli voimaan syyskuussa 2018. Asetuksen tavoitteena on ilmailun korkean turvallisuustason ylläpitäminen ja ilmailutoimialan kilpailukyvyn parantaminen siirtymällä kohti riski- ja suorituskykyperusteista turvallisuussäätelyä ja valvontaa. Tavoitteena on myös sopeuttaa turvallisuussäätely ilmailumarkkinoiden ja teknologian kehitykseen.

EASA-asetuksen uudistamisen myötä sen soveltamisala laajeni koskemaan myös sellaisia siviili-ilmailun alueita, joita EU-säätely ei aiemmin kattanut. Uuden säätelyn kohteena ovat erityisesti miehittämättömät ilma-alukset, joita ovat esimerkiksi lennokit ja dronet. Miehittämättömän ilmailun turvallisuutta koskeva uusi EU-säätely on kattavaa ja säätely lisääntyi huomattavasti verrattuna nykytilaan. Miehittämättömän ilmailua koskee komission EASA-asetuksen nojalla antamat miehittämättömän ilmailun täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/947 ja delegeoitu asetus (EU) 2019/945. EASA-asetus ja sen nojalla annetut asetukset sisältävät hyvin vähän kansallista liikkumavaraa.

Hallituksen esityksessä ehdotetulla kansallisella lainsäädännöllä on tarkoitus täsmentää ja täydentää EASA-asetusta sekä sen nojalla annettua EU-säätelyä. Ehdotuksilla on tarkoitus säätää jäsenvaltioille jätetyn kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Miehittämättömän ilmailu on EU-säätelyssä jaoteltu kolmeen toimintakategoriaan toiminnasta aiheutuvan riskin perusteella. Avoin kategoria sisältää matalimman riskin, erityinen kategoria keski-suuren riskin ja sertifioitu kategoria suurimman riskin. Ehdotettava kansallinen täydentävä säätely perustuu näihin kategorioihin. Tavanomaisin harrastustoiminta sijoittuu yleisimmin matalimman riskin kategoriaan, jossa

ilma-alusta lennätetään esimerkiksi näköyhteydessä ja turvallisen välimatkan päässä ihmisistä. Kaupallinen toiminta miehittämättömillä ilma-aluksilla kuuluisi yleensä keskisuuren riskin kategoriaan ja tulevaisuudessa esimerkiksi ihmisten tai vaarallisten aineiden mahdollinen kuljettaminen olisi suurimman riskin kategorian toimintaa.

EU-sääntelyssä asetetaan kauko-ohjaajalle ensimmäistä kertaa pätevyysvaatimuksia eli kauko-ohjaajalta edellytetään tietyntasoisen koulutuksen suorittamista, jotta hän voi lennättää miehittämätöntä ilma-alusta. Suomessa tämän kokeen järjestäisi Liikenne- ja viestintävirasto. Lisäksi miehittämättömien ilma-alusten käyttäjille asetetaan rekisteröitymisvaatimuksia. Näissä asioissa jäsenvaltioille ei ole jätetty kansallista liikkumavaraa. Miehittämättömiin ilma-aluksiin kohdistetaan ensimmäistä kertaa myös markkinavalvontaa, josta vastaisi Suomessa Liikenne- ja viestintävirasto.

EU-sääntely asettaa lisäksi ensimmäistä kertaa miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjaajalle vähimmäisikävaatimuksen. EU-sääntelyn nojalla vähimmäisikävaatimus on toiminnan riskitasosta riippuen 16 tai 18 vuotta. Vähimmäisikävaateluun on kuitenkin mahdollista tehdä rajatusti kansallisia poikkeuksia. Vähimmäisiäksi ehdotetaan matalimman riskin toiminnassa 12 vuotta ja keskisuuren riskin toiminnassa 15 vuotta. Vähimmäisikävaatimuksia nuorempien on edelleen mahdollista harjoittaa miehittämätöntä ilmailua valvojan kanssa. Valvojan tulee kuitenkin täyttää kauko-ohjaajalta edellytetyt vaatimukset kuten pätevyys- ja ikävaatimukset.

Ilmailun vastuuvakuuttaminen perustuu EU:ssa ilmailun vakuutusasetukseen. Kansallisen toimivallan piiriin jää kaikkien alle 20 kiloa painavien miehittämättömien ilma-alusten vastuuvakuutusvelvollisuudesta päättäminen. Esityksessä ehdotetaan, että miehittämättömälle ilma-alustoiminnalle olisi oltava riittävä vastuuvakuutus silloin, kun kyse on muusta kuin matalimman riskin toiminnasta. Vastuuvakuutuksen riittävyttä arvioitaessa huomioon voitaisiin ottaa vahingonaiheuttajalle kulloinkin voimassa olevan lain nojalla aiheutuva vastuu, toiminnan laatu ja riskit sekä vahingon aiheutumisen todennäköisyys. Kansallinen vastuuvakuutusäytäntö noudattaisi samaa riskiperusteista lähestymistapaa kuin muukin miehittämättömän ilmailun turvallisuussääntely ja turvaisi vahingonkärsijän asemaa vahinkotilanteessa. Yli 20 kiloa painavat miehittämättömät ilma-alukset on vastuuvakuutettava EU:n ilmailun vakuutusasetuksen mukaisesti.

Suomessa on säädelty kansallisesti eräisiin kevytilmailussa käytettäviin ilma-aluksiin liittyvistä turvallisuusvaatimuksista. EASA-asetuksen kansallinen liikkumavara mahdollistaa, että tätä käytäntöä voidaan jatkaa. Kevyiden ilma-alusten piiriin kuuluisivat jatkossa muun muassa alle 600 kiloa painavat lentokoneet, purjelentokoneet ja helikopterit. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muita tarkennuksia muun muassa valtion ilmailun määritelmän, miehittämättömän ilmailun vahingonkorvausvastuun sekä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuuksien osalta. Tarkoituksena on edistää ilmailutoiminnan turvallisuutta ja kehitystä niin harrastusmuotona kuin elinkeinotoiminnan osana.

Hallituksen esitys sisältää lisäksi muutosehdotuksia ilmailun rajoittamista koskevaan sääntelyyn. Ilmatilan käyttöä voidaan nykyisin rajoittaa tai kieltää

ilmailulaissa säädetyn mukaisesti kolmella eri tavalla: valtioneuvoston asetuksella, Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä tai ilmatilan hallintayksikön, joka vastaa ilmatilan päivittäisestä hallinnasta, toimesta. Ilmailulaissa on määritelty ne kriteerit, joilla ilmailua voidaan rajoittaa tai kieltää. Nämä rajoitukset koskevat kaikkea ilmailua, mukaan lukien miehittämättömä ilmailua. Esityksessä ehdotetaan, että Liikenne- ja viestintäviraston ja ilmatilan hallintayksikön perustamien tilapäisten alueiden enimmäiskesto pidennettäisiin, sillä käytäntö on osoittanut nykyisten aikarajoitusten olevan liian lyhyitä. Esimerkiksi turvallisuustutkinta tai Puolustusvoimien harjoitukset voivat kestää ajallisesti pidempään kuin nykyiset aikarajat mahdollistavat.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös säädettävän uudeltaisista edellä kuvattuun EU-säätelyyn perustuvista miehittämättömän ilmailun UAS-ilmatilavyöhykkeistä. Lyhenne UAS tulee sanoista Unmanned Aerial System eli miehittämätön ilma-alusjärjestelmä. Ehdotettuja ilmatilavyöhykkeitä olisi kahdenlaisia, rajoittavia ja mahdollistavia.

Ensiksi miehittämättömän ilmailun yleistyessä on tunnistettu uudeltaisia tarpeita rajoittaa tai kieltää miehittämättömällä ilma-aluksella harjoitettavaa toimintaa erityistä suojaa tarvitsevien kohteiden, kuten esimerkiksi tuomioistuinrakennusten, vankiloiden ja suurlähetystöjen yläpuolella. Keskeistä on kuitenkin, ettei ilmailua rajoiteta enempää kuin on välttämättömä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto voisi laissa säädettyin edellytyksin kieltää tai rajoittaa miehittämättömä ilmailua määräjaksiksi 11 a §:n mukaisilla UAS-ilmatilavyöhykkeillä.

Toiseksi on tunnistettu merkittävää potentiaalia ja uudeltaisia elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksia esimerkiksi kuljetussektorilla ja kuvauspalveluissa. Mahdollistavilla UAS-ilmatilavyöhykkeillä voitaisiin vapauttaa miehittämättömällä ilma-aluksella harjoitettava toiminta yhdestä tai useammasta matalimman riskin toimintaa koskevasta vaatimuksesta, joita ovat esimerkiksi näköyhteyden vaatimus ja enimmäislennätyskorkeus 120 metriä. Liikenne- ja viestintävirasto voisi perustaa 11 b §:n mukaisia UAS-ilmatilavyöhykkeitä, joilla matalimman riskin mukaisessa toiminnassa voitaisiin poiketa sille asetetuista vaatimuksista turvallisesti.

Lainsäädäntöehdotuksen valmisteluvaiheessa sidosryhmiä on kuultu laajasti useilla tavoilla. Valmisteluvaiheessa järjestettiin erillinen työpaja, useita asiantuntijakuulemisia sekä kirjalliset lausuntokierrokset arviomuistiosta ja hallituksen esityksestä. Sidosryhmien näkemykset on pyritty huomioimaan lainsäädäntöehdotuksessa kattavasti.

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintäministeriö kunnioittavasti esittää, että liikenne- ja viestintävaliokunta esittäisi eduskunnalle hallituksen esitykseen HE 41/2020 vp sisältyvien lakiehdotuksien hyväksymistä.

Veikko Vauhkonen
Ylitarkastaja
Tieto-osasto