

Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjallinen vastine liikenne- ja viestintävaliokunnan saamiin kirjallisiin asiantuntijalausuntoihin asiassa HE 41/2020 vp hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin siviili-ilmailun turvallisuutta koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää liikenne- ja viestintävaliokuntaa vastinepyynnöstä. Hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan unionin siviili-ilmailun turvallisuutta koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 41/2020 vp) asiantuntijalausunnon liikenne- ja viestintävaliokunnalle antoi ministeriön lisäksi 19 tahoa. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu muiden tahojen asiantuntijalausunnoissa esitetyistä huomioista liikenne- ja viestintävaliokunnalle seuraavaa.

Valtion ilmailu

Maa- ja metsätalousministeriö sekä sisäministeriön pelastusosasto esittävät lausunnoissaan valtion ilmailun määritelmään liittyviä huomioita. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hallituksen esityksessä tulisi nimenomaisesti mainita, että EU-säädösten velvoittava maatalouden tukivalvonta kuuluisi ilmailulaissa valtion ilmailun ja valtion ilma-alueen määritelmien alaan. Sisäministeriön pelastusosasto esittää, että valtion ilmailun määritelmässä termi palontorjunta tulisi korvata termillä pelastustoiminta.

EASA-asetuksen 2(3) artiklan a-alakohtassa säädetään sen soveltamisalan ulkopuolelle rajautuvasta valtion ilmailusta. Valtion ilmailu määritellään ilmailulain 2 §:ssä EASA-asetuksen sanamuotoa vastaavalla tavalla. Määritelmän lainsäädäntöteknišenä tarkoituksena on käsittää sellainen ilmailutoiminta, joka rajautuu valtion ilmailuna EASA-asetuksen ja sen nojalla annetun EU-säätelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä rajausta on muuttunut EASA-asetuksen uudistuksessa. Hallituksen esityksessä valtion ilmailun ja valtion ilma-alueen käsitteitä ehdotetaan tästä syystä muutettavaksi niin, että ne olisivat yhdenmukaisia uuden EASA-asetuksen soveltamisalaa määrittävän säännöksen kanssa.

Ilmailulain voimassa olevat valtion ilmailun ja valtion ilma-alueen käsitteet vastaavat vanhan EASA-asetuksen soveltamisalaa rajaavaa valtion ilmailun käsitettä. EU-oikeuden etusijaperiaatteen vuoksi kansallisesti ei voida säätää EASA-asetuksesta poikkeavalla tavalla siitä, mikä valtion ilmailu on kokonaan kansallisen lainsäädäntövallan piirissä, ja mihin valtion toimijoiden harjoittamaan ilmailuun on sovellettava EASA-asetusta ja sen nojalla annettua EU-säätelyä. Lainsäädäntötekniisesti on tärkeää, että valtion ilmailun

käsite on ilmailulaissa sanamuodoltaan ja merkityssisällöltään EASA-asetuksen säännöstä vastaava. Käsitteiden vastaavuus on tärkeää, jotta voidaan erottaa, milloin kansallinen toimivalta asiasta säätämiseen alkaa, ja mihin vastaavasti EU:n toimivalta päättyy. Ilmailulakiin ehdotetaan valtion ilmailun ja valtion ilma-aluksen käsitteiden päivittämistä näistä syistä.

Valtion ilmailun käsite ilmailulaissa ei määrittele tai rajaa sitä, millaista ilmailutoimintaa julkisen sektorin toimijat voivat harjoittaa. Käsite määrittelee sen, mitä sääntelyä julkisen sektorin toimijoiden harjoittamaan ilmailuun sovelletaan. Jos valtion toimijat harjoittavat ilmailutoimintaa, joka rajautuu valtion ilmailuna EASA-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, toiminta on kokonaan kansallisen sääntelyn piirissä. Jos valtion toimijat harjoittavat ilmailutoimintaa, joka ei ole EASA-asetuksen eikä ilmailulain tarkoittamaa valtion ilmailua, toimintaa on harjoitettava EASA-asetusta ja sen nojalla annettua sääntelyä noudattaen – samoin kuin muussakin ilmailutoiminnassa noudatetaan.

Edellä kuvatuista syistä liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksessä ehdotettua valtion ilmailun käsitettä ei muutettaisi.

Vakuuttaminen

Finanssiala ry ehdottaa, että ilmailulain 139 §:n 4 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle velvollisuus ja valtuutus tarkentaa määräyksellä miehittämättömän ilma-alustoiminnan vastuuvakuutusasioita. Ehdotusta perustellaan ennen kaikkea vakuutusvaatimuksien ennustettavuuden parantamisella.

Ehdotetun ilmailulain 139 §:n 4 momentin mukaan vastuuvakuutuksen on oltava riittävä. Vakuutuksen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon harjoitettavan toiminnan luonne ja laajuus sekä toiminnasta aiheutuvat riskit. Lisäksi vakuutuksen on oltava voimassa koko sinä aikana, jolloin toimintaa harjoitetaan. Vakuuttamisvelvollisuutta tarkennetaan hallituksen esityksen perusteluissa, joiden mukaan riittäväksi vastuuvakuutukseksi voitaisiin katsoa esimerkiksi tavanomaista vastuuvakuutusta vastaava vakuutus tyypillisten vahinkotilanteiden ja niistä vahingonaiheuttajalle kulloinkin voimassa olevan lain nojalla aiheutuvien vastuiden varalle. Hallituksen esityksen mukaan vakuutuksen riittävyttä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon toiminnan laatu ja siitä aiheutuvat riskit. Korkeimman riskin toiminnassa vastuuvakuutuksen olisi oltava kattavampi kuin keskitason riskin toiminnassa. Vahinkotapauksessa vakuutusvelvollisuuden riittävyden ratkaisisi viimesijassa tuomioistuin.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa ohjeen tai suosituksen miehittämättömän ilma-alustoiminnan vastuuvakuutusasiasta. Hallituksen esityksen mukaan tällainen ohje tulisi huomioida osana vakuutuksen riittävyden arviointia (HE 41/2020 vp, s. 83). Liikenne- ja viestintävirasto voisi siten ohjata vakuuttamista ohjeen tai suosituksen avulla katsoessaan sen tarpeelliseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että osana hallituksen esityksen valmistelua selvitettiin myös Finanssialan ehdotuksen mukaista vaihtoehtoa miehittämättömän ilmailun vastuuvakuutusasioiden määrittelemisessä. Vai-

toehto, jossa Liikenne- ja viestintävirastolla olisi ehdoton määräyksenantovelvollisuus ja määräyksessä määriteltäisiin tyhjentävästi vastuuvakuutustasot, arvioitiin kuitenkin kankeaksi ja sääntelyn tavoitteiden näkökulmasta haastavaksi keinoksi. Erityisesti miehittämättömän ilmailun jatkuva kehitys niin teknologian kuin käyttötapojen osalta edellyttävät sääntelyltä joustavuutta ja mahdollisuutta reagoida toimintakentässä tapahtuviin muutoksiin nopeasti.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että Liikenne- ja viestintäviraston on mahdollista antaa vastuuvakuutukseen liittyviä ohjeita tai suosituksia, jos se osoittautuu tarpeelliseksi. Ministeriö toteaa, että ehdotettu vakuuttamisvelvollisuus vastaa tavanomaista vastuuvakuuttamista ja lisäksi sen sisältöä tarkennetaan esityksen perusteluissa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että vastuuvakuutusvaatimukset on esitetty laissa ja sen perusteluissa niin, että ne ovat toimijoille selkeät ja ennakoitavat. Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että Finanssialan ehdottamaa lisäystä 139 §:n 4 momenttiin ei edellä kuvatuista syistä tehtäisi.

Rajoittavat UAS-ilmatilavyöhykkeet

Maa- ja metsätalousministeriö esittää lausunnossaan, että 11 a §:n mukainen miehittämättömän ilmailun kieltä tai rajoitus ei tulisi koskea maataloustukien valvontaa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, ettei ole tarpeen rajata maataloustukien valvontaa kaikkien asetettavien UAS-ilmatilavyöhykkeiden rajoitusten ja kieltojen ulkopuolelle. Valmistelun yhteydessä ei ole nostettu esiin tarpeita miehittämättömän ilmailun rajoittamiselle EU:n maataloustukia saavilla alueilla. Huomionarvoista on myös, että vyöhykkeen perustamisen edellytyksenä on välttämättömän syyn vaatimus ja että kohteen tai alueen lukuun tapahtuva miehittämättömällä ilma-aluksella harjoitettava toiminta kuitenkin sallittu. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo riittäväksi, että Liikenne- ja viestintävirasto kuulisi muiden toimijoiden lisäksi myös maa- ja metsätalousministeriötä perustaessaan UAS-ilmatilavyöhykkeitä ja ehdottaa, ettei maa- ja metsätalousministeriön ehdottamaa lisäystä 11 a §:n 4 momenttiin edellä kuvatuista syistä tehtäisi.

Wing pyytää lausunnossaan, ettei rajoituksia aseteta laajemmin kuin on tarpeen. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, ettei miehittämättömän ilmailua rajoiteta enempää kuin on välttämättömää. Tämä on turvattu lakiehdotuksen sanamuodoilla sekä asettamalla enimmäismääräaikoja. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuvattu laajasti rajoitusten välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Liikenne- ja viestintäministeriö tunnistaa miehittämättömän ilmailun lisääntymisen mukanaan tuomat myönteiset hyödyt niin elinkeinoelämälle, harrastetoiminnalle kuin ympäristöllekin. Lisäksi Wing esittää, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi käyttää riski- ja suoritusperusteista lähestymistapaa myös rajoittavien UAS-ilmatilavyöhykkeiden perustamisessa. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotus ei rajaa pois tällaista mahdollisuutta.

Mahdollistavat UAS-ilmatilavyöhykkeet

Wing tuo esiin lausunnossaan, ettei tavanomaisia avoimen kategorian lentoja taikka erityisen tai sertifioidun kategorian lentoja tulisi rajata vain 11 b §:

n mukaisille mahdollistaville UAS-ilmatilavyöhykkeille. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tämä on ollut myös hallituksen esityksen, sen sisältämien lakiehdotusten sekä taustalla olevan EU-sääntelyn lähtökohtana. Miehitämätöntä ilmailua voi harjoittaa koko Suomen ilmatilassa kunkin toimintakategorian ehtojen ja vaatimusten mukaisesti, ellei kyseiseen ilmatilaan ole asetettu joko 11 §:n tai ehdotetun 11 a §:n mukaista rajoitusta tai kieltoa.

Wing tuo esiin kiinteistön omistajien huomioimisen. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, ettei kiinteistön omistajille syntyisi päätösvaltaa UAS-ilmatilavyöhykkeiden perustamista koskien, vaan päätöksen tekisi Liikenne- ja viestintävirasto. Ministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että Liikenne- ja viestintävirasto ilmoittaisi päätöksen tai määräyksen valmistelusta suunnitellun UAS-ilmatilavyöhykkeen alla sijaitsevien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille sekä niille, joiden kiinteistö rajoittuu kyseiseen ilmatilavyöhykkeen alla sijaitsevaan kiinteistöön. Suomen Ilmailuliitto puolestaan tuo esiin lausunnoissaan, että UAS-ilmatilavyöhykkeitä perustettaessa tulisi kuulla muitakin tahoja kuin Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että näin tullaan tekemään. Hallituksen esityksen perusteissa kuvataan, että UAS-ilmatilavyöhykkeitä koskevan määräyksen tai päätöksen valmistelun osana on kuulemisprosessi, jossa ilmailun toimijoita kuullaan. Lakiehdotuksessa Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos on erikseen nostettu lainsäädäntöteknisesti esiin säädöstekstiin johtuen siitä, että on erityisen tärkeää varmistaa muun muassa sotilasilmailun toimintaedellytykset.

ANS Finland esittää, että valvotussa ilmatilassa tulisi ensisijaisesti käyttää vaara-alueita eikä ehdotuksen 11 b §:n mukaisia UAS-ilmatilavyöhykkeitä. Valvottu ilmatila on lähtökohtaisesti sellaisissa korkeuksissa, joissa miehitämättömiä ilma-aluksia ei saa lennättää ja käytännössä se ulottuu maahan asti lähinnä lentoasemien lähialueella. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että 11 b § koskee avoimen kategorian vaatimuksista poikkeamista. Sillä ei ole vaikutusta tavanomaiselle avoimen kategorian toiminnalle taikka erityisen tai sertifioidun kategorian toiminnalle. Lisäksi ministeriö huomauttaa, että vyöhykkeen perustamisen edellytyksenä on, ettei lentoturvallisuutta vaaranneta. Valmistelun aikana on arvioitu, että mikäli alueella olisi lennonvarmistuksellisesti vaikutuksia, olisi se syytä perustaa myös vaara-alueena. Huomionarvoista on myös, että Liikenne- ja viestintävirasto kuulee UAS-ilmatilavyöhykkeitä perustaessaan myös ilmaliikennepalvelun tarjoajia. Lisäksi ANS Finland tuo esiin mahdollisen järjestelmäpäivityksen tarpeen liittyen UAS-ilmatilavyöhykkeiden julkaisemiseen. EU-sääntelyn mukaan UAS-ilmatilavyöhykkeiden paikkatietoisuutta varten on varmistettava, että UAS-ilmatilavyöhykkeitä koskevat tiedot, mukaan lukien vyöhykkeiden voimassaoloaika, asetetaan julkisesti saataville yleisesti käytettävässä yhtenäisessä digitaalimuodossa. Laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) koskee UAS-ilmatilavyöhykkeitä. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan tämä ei aiheuta lainsäädäntömuutoksia.

Suomen Ilmailuliitto tuo esiin, että ehdotetun 11 b §:n mukainen käyttäjäryhmärajoitus voi rajoittaa miehitämätöntä ilmailua tarpeettomasti ja että menetelmiä ja järjestelmiä koskevat ehdot voivat aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia miehitämättömälle ilmailulle. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että näiden ehtojen ja rajoitusten tarkoitus on varmistaa erityisesti lentotur-

vallisuus. On syytä todeta, että voimassa oleva ilmailulaki mahdollistaa rajoitusalueet, joilla ilmailu on sallittu vain Puolustusvoimien luvalla tai Puolustusvoimien asettamilla erityisehdoilla ja että valtioneuvoston asetus ilmailulta rajoitetuista alueista määrittelee tilapäisellä erillisvarausalueen tarkoitettavan määrätyksi ajaksi tietyn käyttäjäryhmän yksinomaiseen käyttöön annettua rajoiltaan määrättyä ilmatilan osaa, jossa tapahtuva toiminta vaatii ilmatilan varaamisen. Ei siis ole ilmatilan hallintaa koskevalle lainsäädännölle vierasta, että tietyllä alueella ilmailu olisi sallittu vain tietylle toimijalle. Lisäksi Suomen Ilmailuliitto ehdottaa, että 11 b §:n 3 momenttiin, joka alkaa ”Määräyksessä tai päätöksessä voidaan asettaa”, lisättäisiin sanat ”miehitämättömille ilma-alusjärjestelmille ja niiden käyttäjille”. Kyseessä on tekninen, selkeyttävä lisäys, jota liikenne- ja viestintäministeriö voi kannattaa, vaikkakaan ei pidä sitä välttämättömänä.

Muut ilmailulakia ja ilmatilan hallintaa koskevat huomiot

Suomen Moottorilentäjien liiton lausunnossa tuodaan esiin useita ilmailulain parantamiseen ja ilmatilan hallintaan liittyviä huomioita. Liikenne- ja viestintäministeriö seuraa ilmailusääntelyn kehittämistarpeita sekä selvittää muutosehdotuksia osana lainvalmisteluprosesseja. Suomen Moottorilentäjien liiton lausunnossa tuodaan myös esiin, että rajoitusalueita olisi nykyisin asetettu käytännössä laajemmalle alueelle kuin mikä olisi ollut tarpeen tavoitellun turvallisuustason saavuttamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että hallituksen esityksen mukaiset muutosehdotukset eivät koske alueiden maantieteellistä laajuutta. Lisäksi ministeriön tiedossa on, että Liikenne- ja viestintävirasto sekä Ilmavoimat ovat viime aikoina kehittäneet ilmatilan varaamiseen liittyviä prosesseja.

Veikko Vauhkonen
Ylitarkastaja
Tieto-osasto