

Asia: VN/19615/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ilmailulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Säännöskohtaiset huomiot

Lentokelpoisuuden tarkastustodistuksen myöntäminen ja uudistaminen (Ilmailulain 40 §)

-

Valtionavustus lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon (Ilmailulain 88 a §)

-

Lentomenetelmät (Ilmailulain 110 §) ja lentoesteet (Ilmailulain 158 §)

110 §

Esitys tarkentaa lain 110 §:ssä käsiteltyä lentomenetelmien omistajuutta sekä menetelmien suunnittelusta ja ylläpidosta vastaavaa tahoja. Vastuukysymyksiä tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että eri osapuolet, kuten lentopaikan pitäjät, lento-operaattorit sekä lennonjohto- ja ilmailutiedotuspalvelun tuottajat olisivat paremmin tietoisia vakuutusturvaa koskevista vaatimuksista. Lisäksi esityksen tulisi ottaa kantaa esimerkiksi EU-asetuksen 2017/373 mukaisen toimiluvan omaavien ulkomaisten lentomenetelmä-suunnittelupalvelun tarjoajien asemaan.

Hallituksen esitys huomioi koordinaatiovelvollisuuden suhteessa olemassaoleviin menetelmiin. Koordinaatiota varten on luotava prosessi, jossa Liikenne- ja viestintävirastolla - lentoturvallisuudesta viime kädessä vastaavana viranomaisena - on aloitteellinen, ohjaava ja alan eri toimijoita läpinäkyvästi ja tasapuolisesti kohteleva rooli. Menetelmien n-luvun kasvaessa niiden suunnittelu ja uudelleen tarkastelu esimerkiksi muuttuvien tarpeiden tai lentoesteiden muuttuvan sijainnin vuoksi tulisi jatkossakin säilyttää sujuvana, kuten hallituksen esityksessä todetaan.

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) yleissopimuksen liitteen 11 liitteessä 8 (ICAO Annex 11, Appendix 7) säädetään jäsenvaltioiden vastuusta lentomenetelmien suunnittelussa. Sen mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava lentomenetelmien suunnittelusta itse, yhteistyössä jonkun muun jäsenvaltion kanssa tai delegoitava niiden suunnittelu ulkoistamalla se muulle toimijalle. Toteutusvaihtoehdosta riippumatta valtion tulee hyväksyä ja vastata kaikista lentomenetelmistä valta-alueensa lentopaikoilla ja ilmatilassa. Olisi luontevaa, että lentopaikat - tai tilaaja tapauksessa, jossa lentomenetelmät suunnitellaan paikkoihin, joissa ei ole lentopaikkaa - vastaisivat lentomenetelmistään, mutta lakiin olisi syytä kirjata, että kokonaisvastuu lentomenetelmistä olisi valtiolla.

158 §

Hallituksen esitys ilmailulain 158 §:n muutokseksi laajentaa ilmaliikennepalvelun tarjoajan velvollisuutta kuulla ao. lentopaikan pitäjää ja lentomenetelmän suunnittelutta organisaatiota lentoesteläusunnan valmistelussa. Muutos luo entistä paremmat edellytykset estehallinnalle myös valvomattomilla ja esimerkiksi sairaaloiden helikopterilentopaikoilla. Nykyisessä lentoesteprosessissa lentopaikan pitäjän osallistaminen ei toteudu lain tarkoittamalla tavalla, eikä lentopaikan pitäjä näin ollen käytännössä pysty huolehtimaan esim. ilmailumääräyksen AGA M2-1 kohdan 8.3 mukaisista velvoitteista koskien lentopaikan ympäristöä ja esterajoitusalueita. Lentoesteprosessi tulisi muuttaa kokonaisuudessaan lentopaikkakeskeiseksi, jolloin lentopaikan pitäjällä prosessissa olisi keskeinen rooli lausujana. Myös tässä Liikenne- ja viestintävirastolla tulisi olla aktiivinen, koordinoiva rooli lain hengen mukaisen prosessin toteuttajana ja valvojana.

Suomessa on lentoesteläusuntorekisteri, jonka sisältö kerääntyy pääsääntöisesti niistä esteistä, joista lain mukaan on pyydettävä lausunto ilmaliikennepalvelun tarjoajalta. Lausunnon pyytämisestä päättää jokaisen hankkeen omistaja oman harkintansa perusteella. Ei ole tiedossa, minne päätyy tieto niistä kohteista, jotka lentoesteläusuntorekisterin ylläpidossa todetaan sellaisiksi, joista ei tarvitse pyytää lausuntoa. Lentoesteläusuntorekisterin sisällöstä vastaa valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, Finntraffic Lennonvarmistus Oy

Suomessa ei ole lentoesterekisteriä, joka mahdollistaisi mittarilentomenetelmien ja erilaisten digitaalisten karttatuotteiden tehokkaan suunnittelun ja ylläpidon ilmatilaan ja lentopaikoille Suomen ilmailukäsikirjassa julkaistujen kaupallisen liikenteen lentoasemien ulkopuolella.

Lentoesteläusuntorekisterin tieto on rajoitetusti yleisön ja erilaisia palveluita kehittävien käytettävissä. Tiedon irrotuksessa tilaajalle toimitetaan maksua vastaan lentoesteläusuntorekisterissä oleva tieto vähintään 30 metriä korkeista, valmistuneiksi ilmoitetuista kohteista. Lentoesteläusunnan ja mahdollisesti myös viranomaisen esteluvan saaneet esteet eivät sisälly tietotoimitukseen, jos ilmoitus esteen valmistumisesta puuttuu. Voimalinjojen johtopylväät ja ilmajohdot eivät sisälly tietotoimitukseen, vaikka ne ulottuisivat 30 m tai enemmän maanpinnan yläpuolelle.

Ilmailulaissa 1194/2009 laista poistettiin koko valtakunnan alueen kattava 2 momentin yleislauseke, jolla lentoestelupaa ja ilmaliikennepalvelutarjoajan lausuntoa vaadittiin yli 30 metriä maanpinnasta ulottuvilta esteiltä. Lentoestelausuntorekisterin ylläpitäjä ei siis ole tämän jälkeen voinut saada kattavasti lausuntopyyntöjä 60 metriin kohoavista esteistä, jos esteen etäisyys muusta lentopaikasta kuin lentoasemasta on yli 12 km tai etäisyys lentoasemasta on yli 45 km.

Nykyinen ilmailulaki mahdollistaa tilanteen, jossa rekisterissä on 31 metriä korkea este, josta tieto toimitetaan lentomenetelmäsuunnitteluun osana tietotoimitusta, mutta lähellä olevasta 60 metriä korkeasta lentoesteestä ei ole lentoestelausuntorekisterissä merkintää.

Suomen ilmailulaki on lentoesteiden osalta naapurimaihin verrattuna monimutkainen ja sisältää kohtia, jotka sopisivat paremmin normihierarkiassa alempana oleviin normeihin, kuten kansallisiin ilmailumääräyksiin, niiltä osin, joilla määrätään lentopaikan pitäjälle kuuluvista velvollisuuksista.

Suomessa yleinen lentoesteen ilmoitusraja on yli 60 metriä, lentoasemien ympärillä yli 30 metriä ja kiitoteiden ympärillä 10 metriä. Yksityiskohtaiset pysty- ja vaakasuorat rajat on annettu ilmailulaissa.

Ruotsissa lentoesteilmoitus taajama-alueella on tehtävä yli 45 metrin korkeuteen ulottuvasta rakenteesta ja taajama-alueen ulkopuolella yli 20 metriin ulottuvasta kohteesta. Korkeusrajat ovat ilmailulaissa. Lentoesterekisterinpitäjä on puolustusvoimat.

Norjassa lentoesteeksi, josta on tehtävä ilmoitus, katsotaan vähintään 15 metriset kohteet, mutta taajama-alueen sisällä ilmoitus on tehtävä vain 30 m tai korkeammista kohteista. Alle 60 metriset tilapäiset esteet on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta. Korkeusrajat ovat ilmailuviranomaisen antamassa määräyksessä, joka julkaistaan Norjan lakitietokannassa. Lentoesterekisterinpitäjä on valtion karttalaitos.

Koko maan kattava lentoestetiedon keräilypinta on Suomessa siis 60 metriä, Ruotsissa 20 metriä ja Norjassa 15 m. Suomessa lausunto on maksullinen. Ruotsissa ja Norjassa ilmoituksen esteestä saa tehdä ilmaiseksi, jonka jälkeen viranomaiset yhteistyössä hankkeen omistajan kanssa ratkaisevat toimenpiteet, joita uusi lentoeste edellyttää.

Koska estetiedon keräilypinta Ruotsissa on 40 metriä alhaisempi kuin Suomessa, mahdollistaa tämä tietyissä tilanteissa alemmat laskeutumiskorkeudet ja lentopaikkojen käytön huonommissa sääolosuhteissa kuin Suomessa. Tällä hetkellä valtioiden väliset erot lentoestetiedossa eivät suuresti vaikuta lentoliikenteeseen, mutta kansainväliset normit ovat nopeasti avautumassa uusille lentotoimintamuodoille ja teknologioille. Pian palvelut

vähäliikenteisillä lentopaikoilla tulevat haastetuiksi kysynnällä, johon Suomella ei ole keinoja vastata.

Esimerkiksi HEMS (Helicopter Emergency Medical Service) -lentotoiminnassa on mahdollista käyttää alimpana lentokorkeutena näkölento-olosuhteissa jopa 200 jalkaa eli 60 metriä. Tällöin on usein kyse tilanteesta, jossa sää on huono ja näkyvyyskin on rajoittunut. Tällaista haastetta vastaamaan ilmailuteollisuus on kehittämässä turvallisuutta lisääviä järjestelmiä, kuten SVS (Synthetic Vision System) ja EVS (Enhanced Vision System). On huomattava, että edellä mainitut järjestelmät pohjautuvat juuri esimerkiksi lentoestetietokantaan ja siten lentoesterekisteristä puuttuvat esteet voivat aiheuttaa jopa päinvastaisen turvallisuusvaikutuksen kuin oli tarkoitettu. Suomen ilmailulaki ei takaa tällä hetkellä, että alimpaan normaalilentokorkeuteen ulottuvat kohteet tulisivat mukaan lentoestelausuntorekisteriin.

Suomen AIP-ilmailukäsikirjassa kerrotaan mm. Helsinki-Vantaata koskien, ettei ICAO Annex 15:n edellyttämää sähköistä alue 2 -estetietoa ole saatavissa, ja että saatavilla olevat estetiedostot eivät täytä kaikkia ICAO Annex 15:n sähköiselle estetiedolle asettamia vaatimuksia. Lisäksi varoitetaan, että käyttäjien tulee huolellisesti arvioida tuotteen soveltuvuus käyttötarkoitukseen.

Lisäksi Maanmittauslaitos on tuoreessa liikenne- ja viestintäministeriölle antamassaan lausunnossa matalalentoverkosta ilmoittanut, että maastotietokanta ei täytä määrittelyitä, jotka on annettu EU asetuksen 1089/2010 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/2/EY täytäntöönpanosta paikkatietoaineistojen ja -palvelujen yhteistoimivuuden osalta.

Lentomenetelmäsuunnittelupalvelun muuttuessa luvanvaraiseksi 27.1.20220 alkaen, muuttuu suunnittelutoiminta samalla kaikille hyväksyntätodistuksen saaneille toimijoille avoimeksi, kansainväliseksi markkinaksi, jossa keskeinen tuotannon tekijä on estetieto. Ilman selkeyttäviä lakimuutoksia Suomeen muodostuu lentomenetelmäsuunnittelupalvelun toimintaympäristö, jossa lentopaikkojen kiitoteiden ns. EASA-pintojen estetieto on joko lentopaikan tai lentopaikalla ilmaliikennepalvelua antavan tahon omaisuutta. Lähi- ja lähestymisalueen estetieto on saatavilla Finntraffic Lennonvarmistus Oy:n ilmaliikennepalvelun osana toimivalta AIS-ilmailutiedotus- ja suunnittelu-yksiköltä lentoestelausuntorekisterin tietotoimituksena, joka ei kuitenkaan sisällä kaikkia esteitä, keskeneräisiä esteitä tai ole ICAO ANNEX 15:n mukainen.

Ilmailulaissa tulisi myös määrätä tahosta, joka vastaa estetiedon keräämisestä, ylläpidosta, jakelusta, esterekisteritoimintojen digitalisaatiosta ja palvelukehityksestä. Esterekisterin perustamiseen liittyisi tietosuojan ja kansallisen turvallisuuden sekä ilmailun suojaamisen kysymyksiä. Esterekisteriä ylläpitävän tahon olisi hyvä olla valtion virasto, jolta ei vaadita toimintansa riskien kattamiseen vakuutusta.

Ilmailulaissa - tai vähintään teknisellä tasolla kansallisella ilmailumääräyksellä - tulee määritellä, kuinka asia huomioidaan lentoasemien ulkopuolella.

Ilmailulain 158 § Lentoesteet - yhteenveto

Uuden ilmailulain tulisi huomioida lentoesteiden osalta, että;

1) yleinen lentoestetiedon keräilypinta on riittävän alhaalla ajatellen uusia ilmailumuotoja, kuten miehittämättömiä ilma-aluksia ja että helikopterien järjestelmien kehittyminen ilmailuteollisuudessa tulee huomioon otetuksi siten, että syntyy tarkoitettuja turvallisuusvaikutuksia.

2) Suomeen perustetaan lentoesterekisteri mahdollistamaan ilmailupalveluiden sekä lentoturvallisuuden kehittämisen kaikkialla Suomessa, ei ainoastaan suojaamaan lentoasemaympäristöä.

3) Ilmailulain soveltamisalaan kuulumattomat kohdat siirretään muualle lainsäädäntöön, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin, jotta mahdollisesti lentoesteeksi muodostuvista rakennushankkeista vastaavat saavat lentoestelausuntokäsittelyn automaattisesti osana rakennusluvan myöntämistä

4) Vastuu lentoestelupien myöntämisestä siirretään kokonaan viranomaisille ja lentoesteprosessi muuttuu lentopaikkakeskeiseksi.

5) Lentoestetiedon tulisi olla samantasoisena ja yhtä kattavana kaikkien suunnitteluyritysten ja lento-operaattoreiden käytössä.

Tarkastuslentäjän vahingonkorvausvastuu (Ilmailulain 137 a §)

-

Ammattitaidon ylläpitäminen (Ilmailulain 152 §)

-

Viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus (Ilmailulain 153 §)

-

Miehittämättömän ilma-aluksen kulun ja lennätyksen havainnointi (Ilmailulain 169 a §)

-

Lentoliikenneoikeuksien rajoittaminen (Liikenteen palveluista annetun lain 126 a §)

-

Kaupallisen lentotoiminnan ilmoitus (Liikenteen palveluista annetun lain 128 §)

-

Miehittämätöntä ilma-alustoimintaa koskevat rikkomukset (Liikenteen palveluista annetun lain 266 a §)

-

Liikenneturvallisuuden vaarantaminen (Rikoslain 23 luvun 1 §)

-

Muita ehdotuksia koskevat huomiot

-

Yleiset huomiot

Voitte kirjoittaa yleiset huomionne alla olevaan tekstikenttään

Aii Airspace Design kiittää mahdollisuudesta lausua Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ilmailulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi ilmailulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta on onnistuneesti tunnistettu lain keskeiset kehittämistarpeet. Esityksessä on uusien toimijoiden toimintamahdollisuuksien edistäminen ja EU-lainsäädännön muutokset saaneet asiaankuuluvan painoarvon.

Kokonaisuutena lain uudistamisen ajankohta sekä Liikenne- ja viestintäviraston meneillään olevat määräyshankkeet osuvat ajallisesti vaiheeseen, jossa niiden valmistelu hyvin koordinoituna mahdollistavat muun muassa toimivan kokonaisratkaisun ilmailun eri toimijoita ja nimenomaan viranomaisilmailua palvelevan matalalentoverkoston toteuttamiseksi.

Mattila Juha-Pekka
Aii Airspace Design