

Aii Airspace Design
Helsinki

LAUSUNTO
10.5.2019

Viite: Säädoschankepääätös: EASA -asetuksen edellyttämät kansalliset lainsäädäntömuutokset
Mahti-numero LVM/1847/03/2018, Hankeikkuna-tunniste LVM076:00/2018

**LAUSUNTO LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN ARVIOMUISTIOSTA
KOSKIEN EU:N SIVIILI-ILMAILUN TURVALLISUUTTA JA EUROOPAN
UNIONIN LENTOTURVALLISUUSVIRASTO EASA:A KOSKEVAN ASETUKSEN
VOIMAANTULOON LIITTYVISTÄ JA ERÄISTÄ MUISTA KANSALLISISTA
ILMAILULAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTARPEISTA, 12.4.2019**

1 Johdanto

Liikenne- ja viestintäministeriön arviomuistiossa todetaan, että Euroopan komissio antoi joulukuussa 2015 ehdotuksen EU:n siviili-ilmailun turvallisuutta ja Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto EASA:a koskevan asetuksen. Ehdotuksen keskeisimpänä tavoitteena on ollut ylläpitää EU:ssa saavutettu ilmailun korkea turvallisuustaso uudistamalla EU:n lentoturvallisuutta koskeva lainsäädäntökehys vastaamaan paremmin haasteisiin, joita ilmailutoimiala kohtaa seuraavien 10–15 vuoden aikana. Uusi EASA-asetus tuli voimaan 11.9.2018. Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettava, eikä sille ole säädetty erillistä siirtymäaikaa. EASA-asetuksessa säädetään komissiolle toimivalta antaa tarkempaa sääntelyä delegoiduilla ja täytäntöönpanoasetuksilla useista ilmailun eri osa-alueista.

EASA-asetuksen tavoitteena on ilmailun korkean turvallisuustason ylläpitäminen ja ilmailutoimialan kilpailukyvyn parantaminen sekä toisaalta päästä eroon tarpeettomista vaatimuksista ja vähentää liian yksityiskohtaista ja ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavaa sääntelyä. Asetuksen tavoitteena on ollut myös sopeuttaa turvallisuussääntely ilmailumarkkinoiden ja teknologian kehitykseen, sillä sääntely ei ole kaikilta osin pysynyt kehityksen mukana.

Uuden EASA-asetuksen uudistamisen myötä sen soveltamisala laajeni, joten asetukset merkitsee ilmailun turvallisuutta koskevan sääntelyn entistä yhtenäisempää soveltamista ja täytäntöönpanoa eri EU-jäsenvaltioissa. Kansallista sääntelyä tai liikkumavaraa siviili-ilmailun sääntelyssä on yleisesti ottaen hyvin vähän sen johdosta, että sääntely perustuu pääosin kansainvälisiin sopimuksiin ja suoraan sovellettavaan EU-sääntelyyn.

Arviomuistiossa todetaan aiheellisesti, että asetuksen voimaantulon myötä on tarpeen arvioida muutostarpeet kansalliseen siviili-ilmailun lentoturvallisuutta koskevaan sääntelyyn. Kansainvälisen kehityksen lisäksi lainsäädäntömuutosten pohdinta voi olla tarpeen myös ilmailualan teknisen tai muun kehityksen johdosta. Liikenne- ja viestintäministeriön arviomuistio on laadittu kansallisen siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arvioimisen tueksi ja sen mukaan sidosryhmät voivat tuoda lausunnoissaan esiin myös muihin kuin arviomuistiossa esitettyihin asiakokonaisuuksiin liittyviä näkemyksiä ilmailulainsäädännön uudistamistarpeista.

2 EU-komission täytäntöönpanoasetus 2017/373

Edellä olevaan viitaten haluamme kiinnittää Liikenne- ja viestintäministeriön huomion EU-komission täytäntöönpanoasetukseen 2017/373, joka on annettu 1.3.2017 ja koskee ilmaliikenteen hallinta- ja lennonvarmistuspalvelujen sekä muiden ilmaliikenteen hallintaverkon toimintojen palveluntarjoajia koskevista yhteisistä vaatimuksista ja näiden palveluntarjoajien valvonnasta, asetuksen (EY) N:o 482/2008 sekä täytäntöönpanoasetusten (EU) N:o 1034/2011, (EU) N:o 1035/2011 ja (EU) 2016/1377 kumoamisesta ja asetuksen (EU) N:o 677/2011 muuttamisesta. Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa 2.1.2020 alkaen.

Täytäntöönpanoasetuksen 6. artiklassa on lueteltu palveluntarjoajat, joille on myönnettävä hyväksyntätodistus ja oikeus käyttää hyväksyntätodistuksella myönnettyjä oikeuksia, mikäli ne täyttävät jatkuvasti asetuksen (EY) N:o 216/2008 8 b artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten lisäksi täytäntöönpanoasetuksessa mainitut lisävaatimukset. Näihin palveluntarjoajiin kuuluvat myös menetelmäsuunnittelun, so. lentomenetelmäsuunnittelun palveluntarjoajat. Ilmailun eri sektoreiden vapautuminen kilpailulle on mahdollistanut useissa EU:n jäsenvaltioissa yksityisten toimijoiden mukaantulon markkinoille. Tämä koskee myös lentomenetelmäsuunnittelua, kun kansalliset säädökset sen mahdollistavat.

3 Ilmailulain (7.11.2014/864) 110§ Lentomenetelmät

Kyseisen lain kohdan mukaan ilmaliikennepalvelun tarjoaja vastaa lentopaikan lähtö- ja tuloreiteistä sekä lentomenetelmistä lähi- ja lähestymisalueella sekä ilmatilassa, jossa annetaan lentopaikan lentotiedotuspalvelua. Komission täytäntöönpanoasetus 2017/373 tukee toimivaltaisen viranomaisen hyväksymien menetelmäsuunnittelupalveluntarjoajien tasapuolista kohtelua. Tämä mahdollistaa vapaan kilpailun ja se puolestaan on ehtona ilmailutoimialan kilpailukyvyyn parantamiselle, joka on yksi EASA-asetuksen tavoitteista, kuten arviomuistiossa on todettu.

EU-komission asetuksessa N:o 139/2014, joka on annettu 12.2.2014 lentopaikkoihin liittyvistä vaatimuksista ja hallinnollisista menettelyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 mukaisesti, säädetään lentopaikan pitäjien organisaatioita koskevista vaatimuksista sen liitteessä III. Kyseisen osan luvussa B – Sertifiointi, todetaan lentopaikan vaatimustenmukaisuuden osoittamisen osalta, että lentopaikan pitäjän on suoritettava ja dokumentoitava kaikki tarvittavat toimet, tarkastukset, testit, turvallisuusarvioinnit tai harjoitukset ja osoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, että lentopaikan lentomenetelmät on hyväksytty. Lisäksi luvussa C – Lentopaikan pitäjän velvollisuudet, on säädetty, että lentopaikan pitäjän on suoraan tai koordinoimalla järjestelyt seuraavia palveluja tarjoavien vastuuyksiköiden kanssa varmistettava, että lentomenetelmät suunnitellaan ja pidetään yllä sovellettavien vaatimusten mukaisesti.

Asetusta täydentävät EASA:n hyväksyttävät menetelmät vaatimusten täyttämiseksi ja ohjeaineisto (Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Authority, Organisation and Operations Requirements for Aerodromes; Initial Issue 27 February 2014) toteaa vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta, ettei kolmansien osapuolten käyttäminen vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen kuitenkaan vapautaa lentopaikan pitäjää

sen vastuusta. Lentomenetelmien osalta näyttöä siitä, että menetelmät on hyväksytty sovellettavien vaatimusten mukaisesti, pidetään hyväksyttävänä menettelyä.

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) yleissopimuksen liitteen 11 liitteessä 8 (ICAO Annex 11, Appendix 8) 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. Lisäksi sen tulee varmistua hyväksytyin menetelmäsuunnittelukriteeristön noudattamisesta sekä suunnittelua suorittavan organisaation vaatimustenmukaisuudesta. Käytännössä tästä huolehtii kunkin valtion toimivaltainen viranomainen osana menetelmäsuunnittelupalvelun tarjoajien sekä lentopaikkojen ja niiden pitäjien sertifiointi- ja valvontaprosessia.

Valtioiden ilmatila, lentomenetelmät ja -reitit, lentotiedotusalueisiin kuuluva kansainvälinen ilmatila sekä lennonvarmistuspalvelut muodostavat kokonaisuuden, josta vastuun voivat viime kädessä kantaa vain valtiot. Yhteenvetona voidaan todeta, että Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön yleissopimuksen liitteen 11, EU-komission täytäntöönpanoasetuksen 2017/373 sekä EU-komission asetuksen 139/2014 ja sitä täydentävän EASA-ohjauksen kehityksen näkökulmasta ilmailulain 110§ päivittäminen siten, että se turvaa lentomenetelmäsuunnittelun vapaan kilpailun edellytykset, on välttämätöntä.

4 Ilmailulain (23.11.2018/965) 158 § Lentoesteet

Suomessa on lentoestelausuntorekisteri, jonka sisältö kerääntyy pääsääntöisesti niistä esteistä, joista lain mukaan on pyydettävä lausunto ilmailukarttojen tarjoajalta. Lausunnon pyytämisestä päättää jokaisen hankkeen omistaja oman harkintansa perusteella. Ei ole tiedossa, minne päättyy tieto niistä kohteista, jotka lentoestelausuntorekisterin ylläpidossa todetaan sellaisiksi, joista ei tarvitse pyytää lausuntoa. Lentoestelausuntorekisterin sisällöstä vastaa valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, Air Navigation Services Finland (ANS Finland) 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.

Lentopaikan pitäminen, lennonvarmistuspalvelut, ilmailukarttojen tuotanto, ilmatila- ja lentomenetelmäsuunnittelu ovat kaupalliselle kilpailulle avattua toimintaa. Mainitut toiminnot ovat usein kuitenkin kokonaan tai osittain julkisten tahojen hallinnassa historiallisista syistä. Kansalliset valmiudet lennonvarmistuspalveluiden avaamiseksi kilpailulle vaihtelevat paljon. Ruotsissa ilmailuviranomainen on antanut viidelle toimijalle hyväksynnän ilmatila- ja lentomenetelmäsuunnitteluun. Suomessa ei ole erityistä hyväksyntämenettelyä, mutta kahdella toimijalla on viranomaisen hyväksymä laadunhallintajärjestelmä, joka kattaa em. suunnittelutoiminnan.

Lentoestelausuntorekisterin tieto on rajoitetusti yleisön ja erilaisia palveluita kehittävien käytettävissä. Tiedon irrotuksessa tilaajalle toimitetaan maksua vastaan lentoestelausuntorekisterissä oleva tieto vähintään 30 metriä korkeista, valmistuneiksi ilmoitetuista kohteista. Lentoestelausunnon 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.

Ilmailulakia on täydennetty lentoesteiden osalta ilmailuviranomaisen normisarjassa yhdellä normilla vuonna 2000 ja kahdella AGA-sarjan ilmailumääräyksellä vuonna 2000 ja 2016.

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 lentoest ilmoitus 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 lentoestetiikantaan 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.

Erilaisilla työlennoilla, viranomais- ja pelastustehtävissä lennetään lisäksi alimmissa mahdollisissa lentokorkeuksissa jossain päin Suomea joka päivä.

Ilmailumääräyksessä OPS M1-32 kauko-ohjatun ilma-aluksen lentokorkeudeksi määrätään enintään 150 metriä maan tai veden pinnan yläpuolella. Useissa EU-maissa suurin sallittu kauko-ohjatun ilma-aluksen lentokorkeus on 120 metriä ja turvallisuusnäkökulmasta on odotettavissa, että myös Suomessa joudutaan pohdintaan, jonka tuloksena lentokorkeutta ehkä lasketaan 150 metristä 120 metriin.

Esimerkiksi Norjassa kauko-ohjatun ilma-aluksen suurin sallittu lentokorkeus on 120 m ja lentoesteiden alin ilmoitusraja 15 m. Norjassa kauko-ohjatulla ilma-aluksella suoritettavaan lentotyöhön on käytettävissä 105 metriä pystysuuntaista ulottuvuutta, jonne ulottuvista esteistä on tietoa saatavissa lentoesterekisteristä.

Suomessa vastaava pystysuuntainen ulottuvuus on 90 metriä tai kauko-ohjatun ilma-aluksen suurimman lentokorkeuden tullessa lasketuksi 120 metriin vain 60 metriä.

Suomen ilmailulaeissa 1242/2005 ja 1194/2009 oli maankäyttöön liittyvä kohta: ”Lupa on myönnettävä, jos luvan epääminen aiheuttaisi maanomistajalle tai siihen kohdistuvan erityisen oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa verrattuna esteestä aiheutuvaan haittaan lentoliikenteen sujuvuudelle.”

Edellä oleva kohta poistui ilmailulaissa 864/2014 ja tilalle tuli kohta: ”Lupa on myönnettävä, jos suunnitellun esteen aiheuttamaa haittaa lentoliikenteen sujuvuudelle voidaan käytettävissä olevilla lentomenetelmän suunnittelukriteereillä vähentää siten, ettei se aiheuta lentopaikan pitäjälle kohtuutonta haittaa tai vaikeuta lentoliikenteen sujuvuutta.”

Suomen ilmailulaki on kirjoitettu lentopaikkakeskeisesti, kun kansainvälisesti yleisempiä ovat lait, jotka huomioivat eri tyyppisen maankäytön ja maanomistajan oikeudet käyttää aluettaan sekä ilmailun tarpeiden yhteensovittamisen.

5 Yhteenveto

EU-komission täytäntöönpanoasetus 2017/373

Ilmailulain muutoksessa tulisi ottaa huomioon EU-komission täytäntöönpanoasetus 2017/373 kaikilta niiltä osin, joiden voidaan katsoa kuuluvan kansallisen sääntelyn piiriin.

Ilmailulain 110 § Lentomenetelmät

Uuden ilmailulain 110 § tulisi uudelleen arvioida siten, että EU-asetusten ja ICAO:n yleissopimusten liitteiden kehitys tulisi huomioon otetuksi

Ilmailulain 158 § Lentoesteet

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.

Kunnioittavasti,

Juha-Pekka Mattila
Vastuullinen johtaja
Aii Airspace Design