21.12.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

HE 261/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ilmailulain ja liikenteen palveluista annetun lain 127 ja 128 §:n muuttamisesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ilmailulain ja liikenteen palveluista annetun lain 127 ja 128 §:n muuttamisesta (HE 261/2022 vp).

Valiokunnalle annettiin 12 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat: oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, Ilmavoimien esikunta, Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Fintraffic Lennonvarmistus Oy, Finnair Oyj, Finavia Oyj, VTT Oy, Wing Aviation Finland Oy ja RPAS Finland ry.

Liikenne- ja viestintäministeriö on 5.12.2022 toimittanut valiokunnalle vastineen saaduista lausunnoista ja ollut kuultavana 7.12.2022.

Liikenne- ja viestintävaliokunta on 13.12.2022 pyytänyt ministeriöltä täydentävää vastinetta, jossa perustellaan laajemmin vastineessa esitettyjä näkemyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle tältä osin seuraavaa (vastineeseen tehdyt lisäykset ovat sisennettynä kunkin asiakohdan lopussa ja pykälämuutokset kootusti asiakirjan lopussa):

Puolustusministeriön ja Ilmavoimien esikunnan lausunnot

Puolustusministeriön ja Ilmavoimien esikunnan lausunnoissa korostetaan ilmatilan esteettömän käytön mahdollisuutta aluevalvonnan operatiivisissa tehtävissä myös U-space-ilmatilassa. Lausunnoissa esitetään, että U-space-palveluntarjoajalla tulisi olla vastaavat velvollisuudet kuin muulla ilmaliikennepalvelun tarjoajalla ja ilmatilan hallintayksiköllä. Tämän vuoksi lausunnoissa esitetään, että aluevalvontalain 24 c §:n 1 momenttiin ja 34 a §:n 1 momenttiin lisättäisiin maininta U-space-palveluntarjoajan velvollisuuksista ilmatilan esteettömän käytön turvaamiseen liittyen.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että U-space-ilmatila ei estä valtionilmailua eikä sotilasilmailua. Näille toimijoille tulee määritellä mahdollisuus luoda dynaamisia ilmatilarajoituksia U-space-ilmatilaan. Lakiehdotusta valmistellessa tällaisen sotilas- tai valtionilmailun tarpeisiin tehtävän ilmatilarajoituksen tekemisestä ei arvioitu olevan tarpeen säätää erikseen lailla. Ministeriö ei kuitenkaan vastusta ehdotettuja lisäyksiä puolustusministeriöön hallinnonalan aluevalvontalakiin, jos valiokunta katsoo ne tarpeellisiksi.

> Täydentävä vastine: Lakimuutosta valmisteltaessa on lähdetty siitä, että koska U-space-täytäntöönpanoasetusta ei sovelleta valtionilmailuun eikä sotilasilmailuun, kansalliseen lainsäädäntöön ei ole ehdotettu U-space-sääntelyn ja valtionilmailun ja sotilasilmailun

suhteeseen liittyviä säännöksiä. Valtionilmailu ja sotilasilmailu on mahdollista U-space-ilmatilassa eivätkä U-spaceen liittyvät vaatimukset koske niitä.

U-space-täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/664 johdanto-osan 13 kohdan mukaan ”Vaikka lentotoiminta sotilas- ja valtionilma-aluksilla ei kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan, on ilma-alusten turvallinen porrastus U-space-ilmatilassa varmistettava. Sen vuoksi jäsenvaltioiden olisi voitava määritellä staattisia ja dynaamisia U-space-ilmatilarajoituksia, tällaisen lentotoiminnan turvallisen ja tehokkaan harjoittamisen mahdollistamiseksi.” Asetuksen 10 artiklan 10 kohdassa säädetään lennätyslupien päivittämisestä ja peruuttamisesta olosuhteiden edellyttämällä tavalla.

Puolustusministeriön lausunnon mukaan kyseinen säännös ei ole sanamuodoltaan riittävän velvoittava U-space-palveluntarjoajaa kohtaan. Tämän vuoksi puolustusministeriö ehdottaa, että aluevalvontalain 24 c ja 34 a §:ää täydennettäisiin tältä osin. Koska puolustusministeriö vastaa aluevalvontalaista ja koska ehdotetut lisäykset eivät liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan ole ristiriidassa U-space-täytäntöönpanoasetuksen kanssa, liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa ehdotettuja muutoksia puolustusministeriön muotoilun mukaisina.

Lisäksi Ilmavoimien esikunta ehdottaa lausunnossaan, että lentopaikka tulisi voida sulkea fyysisillä esteillä lentopaikan pitäjän toimesta ja sotilasviranomaisen esityksestä. Vastaava ehdotus saatiin myös lausuntokierroksella, mutta hallituksen esityksen valmistelussa päädyttiin erilaiseen ratkaisuun jäljempänä selostetuista syistä. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa kuitenkin voivansa kannattaa ehdotettuja muutoksia, jos valiokunta pitää niitä perusteltuina.

Ilmavoimien esikunnan muutosehdotus sisältää liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan kolme elementtiä. Ensimmäinen elementti koskee sitä, mikä taho kieltää lentopaikan käytön tai sulkee lentopaikan. Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että lentopaikan käytön kieltäisi Liikenne- ja viestintävirasto. Perusteena ehdotukselle oli se, että turvallisuusviranomaisten olisi sujuvinta asioida keskitetysti yhden tahon kanssa.Jos asiointi suoraan lentopaikan pitäjän kanssa on tarkoituksenmukaista, liikenne- ja viestintäministeriö voi kannattaa sitä, että myös lentopaikan pitäjä voisi kieltää lentopaikan käytön. Olennaista kuitenkin on, että myös Liikenne- ja viestintävirastolla on jatkossakin toimivalta kieltää lentopaikan käyttäminen.

Toinen muutoselementti on se, minkä tahon esityksestä lentopaikan käyttö kiellettäisiin tai lentopaikka suljettaisiin. Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että harkintavalta olisi kokonaan Liikenne- ja viestintävirastolla eikä säännöksessä määriteltäisi sitä, minkä tahon esityksestä kieltäminen tai sulkeminen tapahtuisi. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että pykälään on mahdollista lisätä luettelo niistä viranomaisista, jotka voisivat esittää lentopaikan käytön kieltämistä tai sulkemista. Tällöin olisi olennaista huomioida, että luettelossa olisi lentopaikan käytön kieltämisen osalta syytä mainita myös muut viranomaiset kuin sotilasviranomainen vastaavasti kuin ilmailulain 11 §:n 3 momentissa ilmatilan käytön kieltämisen osalta. Toinen vaihtoehto olisi lisätä pykälään viittaus lain 11 §:n 3 momenttiin.

Kolmantena muutoselementtinä Ilmavoimien esikunta esittää, että lentopaikan käytön kieltämisen lisäksi lentopaikka tulisi tarvittaessa voida sulkea fyysisillä esteillä. Tällaista mahdollisuutta ei ole hallituksen esityksessä ehdotettu lentoturvallisuuteen liittyvistä syistä. Jos valiokunta katsoo lisäyksen tarpeelliseksi maanpuolustukseen liittyvistä syistä, liikenne- ja viestintäministeriö voi kannattaa ehdotusta. Edellytyksenä tulisi olla, että fyysisten esteiden tulisi olla riittävällä ja ilmasta käsin havaittavalla tavalla merkitty. Lisäksi lentoaseman sulkemisesta ja siellä olevasta fyysisestä esteestä tulisi ilmoittaa asianmukaisesti ilmailutiedotusjärjestelmässä. Mahdollisuus lentopaikan sulkemiseen fyysisillä esteillä tulisi rajata siten, että se voitaisiin tehdä vain sotilasviranomaisen toimesta. Liikenne-

ja viestintäministeriö ehdottaa seuraavaa muotoilua: ”Sotilasviranomainen voi asettaa lentopaikalle, jonka käyttö on maanpuolustuksellisista syistä kielletty, fyysisen esteen. Tällainen este ei saa vaarantaa siviili-ilmailun turvallisuutta.”

Täydentävä vastine: Liikenne- ja viestintäministeriö on alkuperäisessä ehdotuksessaan lähtenyt siitä, että lentopaikan käytön kieltämisen tulisi tapahtua mahdollisimman sujuvasti. Ministeriössä on arvioitu, että asioiminen suoraan yksittäisten lentopaikan pitäjien kanssa olisi kieltämistä esittäville viranomaisille hankalampaa kuin asioiminen keskitetysti Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Ilmavoimat on kuitenkin esittänyt, että päätöksen voisi tehdä lentopaikka. Liikenne- ja viestintäministeriön näkökulmasta keskeistä on, että myös virastolla olisi toimivalta kieltää lentopaikan käyttäminen. Ministeriö ei näe estettä sille, että myös lentopaikan pitäjät voisivat tiettyjen, laissa lueteltavien viranomaisten esityksestä, tehdä päätöksen lentopaikan käytön kieltämisestä.

Alkuperäisessä ehdotuksessa lentopaikkaa koskevaan säännökseen on tavoiteltu samankaltaista ratkaisua kuin ilmatilan käytön rajoittamista ja kieltämistä koskevassa ilmailulain 11 §:ssä. Ilmatilaa koskevan lyhytaikaisen päätöksen voi 11 §:n mukaisesti tehdä valtioneuvoston sekä Liikenne- ja viestintäviraston lisäksi myös ilmatilan hallintayksikkö. Ilmatilan hallintayksiköitä on Suomessa yksi, ja siinä on mukana sekä siviili- että sotilasilmailun edustus. Lentopaikkoja on Suomessa noin 200.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo myös, että jos lentopaikan pitäjälle annetaan laissa toimivalta kieltää lentopaikan käyttö, säännökseen on tarpeen lisätä ne tahot, joiden esityksestä lentopaikan pitäjä voisi kieltää lentopaikan käytön. Lentopaikan pitäjän mahdollisuus kieltää lentopaikan käyttö olisi tarkoituksenmukaista rajata seitsemään vuorokauteen vastaavasti kuin 11 §:ssä säädetään ilmatilan hallintayksikön toimivallan osalta. Tällä ratkaisulla vastattaisiin puolustushallinnon toiveeseen nopeasta ja joustavasta reagoinnista ja tarvittaessa pidemmän kiellon asettamista ehdittäisiin pyytää Liikenne- ja viestintävirastolta.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että kunhan sääntely sisältää siviili-ilmailun turvallisuudesta huolehtimisen velvoitteen, lakiin voidaan lisätä sotilasviranomaiselle mahdollisuus sulkea lentopaikka fyysisellä esteellä. Ministeriön käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että sotilasviranomainen huolehtii lentopaikan sulkemisesta itse - esimerkiksi panssariajoneuvolla - eikä sulkemista osoiteta tehtäväksi lentopaikan pitäjälle, jolla ei välttämättä ole käytettävissään tarkoitukseen sopivia esteitä. Vastuu esteestä on silloin myös selkeästi sotilasviranomaisella, eikä yksittäisellä lentopaikan pitäjällä, mitä voidaan pitää tilanteen kokonaishallinnan kannalta perusteltuna.

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriön lausunto koskee lentoesteluvan käsittelyyn liittyvää kuulemismenettelyä. Lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksessa tarve pyytää lausuntoja jätetään lupaviranomaisen ratkaistavaksi tapauskohtaisesti. Näin ollen jää epäselväksi, miten lainsäätäjä varmistaa sen, että merialueen lentoestelupia myönnettäessä ensiarvoisen tärkeät tiedot lentoesteiden haitoista tulevat varmuudella lupaviranomaisen tietoon. Sisäministeriö esittää uuteen ilmailulain 158 a §:ään lisättäväksi Liikenne- ja viestintävirastolle velvollisuutta pyytää Rajavartiolaitokselta lausunto ennen merialueelle sijoitettavien tuulivoimaloiden lentoestelupien myöntämistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että säännöksessä ei ole ehdotettu lueteltavan tahoja, joita Liikenne- ja viestintäviraston on kuultava lupaa myöntäessään. Virasto kuulisi kaikkia niitä tahoja, joiden kuulemisen se arvioisi tarpeelliseksi saadakseen tarvittavat tiedot kunkin lupahakemuksen

arviointia varten. Liikenne- ja viestintävirasto tarvitsee lupaharkintaansa kaiken saatavilla olevan tiedon ja on erikseen todennut, että Rajavartiolaitosta kuullaan tuulivoimahankkeiden osalta.

Ministeriö toteaa, että se ei pidä kuultavien tahojen luettelemista tarkoituksenmukaisena sääntelyratkaisuna, mutta ei kuitenkaan vastusta ehdotetun lisäyksen tekemistä, jos valiokunta arvioi sen tarpeelliseksi.

> Täydentävä vastine: Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että lentoestelupaprosessissa kuultavia tahoja voi olla lukuisia ja Liikenne- ja viestintävirasto harkitsee kunkin lupahakemuksen osalta erikseen, mitä tahoja se kuulee. Kuten esimerkiksi RPAS Finland ry:n lausunnossa on tuotu esiin, kuultavia tahoja voisivat olla laissa lueteltujen ilmaliikennepalveluntarjoajien, lentopaikan pitäjien ja lentomenetelmien suunnittelijoiden lisäksi esimerkiksi kunnat ja luonnonsuojelujärjestöt. Lisäksi on luonnollisesti kuultava viranomaisia, jotka alueella toimivat. Ilmailuala on murroksessa, joten on mahdollista, että jatkossa olisi olennaista kuulla jotakin sellaista tahoa, jota ei vielä ole olemassa. Tämän vuoksi lakiehdotuksessa on kirjaus, jonka mukaan lausuntoa on pyydettävä edellä mainittujen tahojen lisäksi ”muilta asianosaisilta”. Hallintolain 11 §:n mukaisesti asianosaisella tarkoitetaan tässä sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.
>
> Edellä selostetun vuoksi lakiin ei ehdotettu kirjattavan erikseen velvoitetta kuulla Rajavartiolaitosta merialueelle sijoitettavan tuulivoimalan lentoesteluvan myöntämisestä.
>
> Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo kuitenkin, että ei ole erityistä estettä sille, että lakiin lisättäisiin velvoite kuulla Rajavartiolaitosta. Jos tämä lisäys tehdään, olisi liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan tarpeen lisätä luetteloon myös ”muut viranomaiset, joiden toimintaan haetulla esteellä voisi olla vaikutusta”. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää mahdollisena, että tällaisen erityisen, Rajavartiolaitoksen kuulemista koskevan velvoitteen kirjaamisesta lakiin voi seurata, että jatkossa muutkin asianosaistahot haluavat tulla erikseen nimetyiksi säännöksessä.

Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n lausunto

Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n lausunnossa kommentoidaan lentoestelupamenettelyyn ja lentoesterekisteriin liittyviä asioita. Lupamenettelyn osalta lausunnossa nostetaan esille huolet muun muassa uuden menettelyn aiheuttamasta tarpeettomasta työtaakasta eri toimijoille, haetun lentoesteen vaikutusten selvittämisen kustannuksista, viranomaisen lupakäsittelyn vaatimasta ajasta sekä ehdotetun uuden menettelyn voimaantuloajasta. Lentoesterekisterin osalta Fintraffic Lennonvarmistus Oy katsoo, että rekisterin ylläpito yhtiössä ei olisi tarkoituksenmukainen ratkaisumalli.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu lentoestelupamenettelyn osalta, että toimivimman ja juridisesti kestävimmän ratkaisun löytämiseksi on käyty lukuisia keskusteluja ja tehty selvitystyötä. Voimassaolevan lainsäädännön mukainen menettely on todettu niin kestämättömäksi, että sitä on katsottu välttämättömäksi muuttaa.

Ministeriö korostaa, että ehdotetussa uudessa mallissa ei ole tarkoitus, että Liikenne- ja viestintävirasto pyytäisi lausuntoja muilta kuin niiltä tahoilta, joiden toimintaan haetulla esteellä katsotaan olevan vaikutusta. On myös huomioitava, että toimijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti, jolloin ei ole mahdollista, että yksi toimija saa maksun lausunnostaan ja muut eivät, kuten nykyisellään tapahtuu.

Muutetun lentoestelupamenettelyn voimaantulon osalta todetaan, että ehdotettu ratkaisu (voimaantulo 1.10.2023) perustuu toimijoiden tunnistettuun tarpeeseen saada aikaa uuteen prosessiin siirtymiselle, huomioiden kuitenkin nykymallin kestämättömyyden.

Lentoesterekisterin ylläpitovastuun osalta todetaan, että Liikenne- ja viestintäviraston on ratkaisumallista riippumatta saatava olemassaoleva rekisteritieto käyttöönsä lupaviranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Käytännön toteutus ratkaistaan toimijoiden kesken ennen muutoksen voimaantuloa.

Muilta osin liikenne- ja viestintäministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin, joissa kaikkia Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n lausunnossaan esille nostamia asioita on käsitelty laajemmin.

Muut lausunnot

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan muissa lausunnoissa on esitetty arvokkaita näkökulmia hallituksen esityksen teemoista, mutta ei sellaisia muutoksia lakiehdotuksiin, jotka vaatisivat ministeriön kantaa.

Iida Huhtanen
Hallitussihteeri

Liite: Säädösmuutosehdotukset

Aluevalvontalaki (755/2000)

24 c §
Valtion ilma-aluksen ja merialueella tapahtuvan aluevalvontatehtävän turvaaminen

Ilmaliikennepalvelun tarjoajan ja ilmatilan hallintayksikön sekä ilmailulaissa tarkoitetun U-space -palveluntarjoajan on turvattava aluevalvontaviranomaisen pyynnöstä ilmatilan esteetön käyttö aluevalvontatehtävää suorittavalle valtionilma-alukselle.

---

34 a §
Voimakeinojen käytön turvaaminen ilmatilassa ja merialueella

Sen lisäksi, mitä ilmailulaissa säädetään ilmatilan käytöstä, ilmaliikennepalvelun tarjoajan ja ilmatilan hallintayksikön sekä U-space -palveluntarjoajan on rajoitettava ilmatilan käyttöä aluevalvontaviranomaisen pyynnöstä tämän lain 31–33 §:ssä säädettyjen voimakeinojen käytön turvaamiseksi ja 34 §:ssä säädetyn vihamielisen toiminnan torjumiseksi sekä tässä tarkoituksessa varattava ilmatilan esteetön käyttö valtionilma-aluksille.

Ilmailulaki (864/2014)

88 §
Lentopaikan käytön kieltäminen ja rajoittaminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi kieltää lentopaikan käytön tai rajoittaa sitä aluevalvonnan, rajaturvallisuuden, maanpuolustuksen, poliisitoiminnan, pelastustehtävien tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä enintään neljän viikon ajaksi.

Lentopaikan pitäjä voi pelastus-, poliisi- tai sotilasviranomaisen, Rajavartiolaitoksen, Tullin, lento- tai meripelastuskeskuksen, Säteilyturvakeskuksen, turvallisuustutkintaviranomaisen taikka ilmailuviranomaisen esityksestä kieltää lentopaikan käytön tai rajoittaa sitä aluevalvonnan, rajaturvallisuuden, maanpuolustuksen, poliisitoiminnan, pelastustehtävien tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä enintään seitsemän vuorokauden ajaksi. Lentopaikan pitäjän on viipymättä ilmoitettava kiellosta Liikenne- ja viestintävirastolle.

Sotilasviranomainen voi asettaa lentopaikalle, jonka käyttö on maanpuolustuksellisista syistä kielletty, fyysisen esteen. Tällaista estettä asetettaessa on huomioitava siviili-ilmailun turvallisuus.

158 a §
Lentoesteluvan myöntäminen

Liikenne- ja viestintävirasto myöntää hakemuksesta 158 §:n 2 momentissa tarkoitetun lentoesteluvan. Lupaa voi hakea laitteen, rakennuksen, rakennelman tai merkin omistaja, haltija tai ylläpitäjä. Liikenne- ja viestintäviraston on ennen luvan myöntämistä selvitettävä lentoesteen vaikutukset lentoliikenteen sujuvuudelle ja lentopaikan pitäjälle. Liikenne- ja viestintäviraston on selvityksen tueksi pyydettävä lausunto ilmaliikennepalveluntarjoajilta, lentopaikan pitäjiltä, lentomenetelmien suunnittelijoilta, niiltä viranomaisilta, joiden toimintaan haetulla esteellä voisi olla vaikutusta ja muilta asianosaisilta. Merialueelle sijoitettavan tuulivoimalan osalta lausuntoa on pyydettävä Rajavartiolaitokselta.
