

## Arviomuistio EU:n siviili-ilmailun turvallisuutta ja Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto EASA:a koskevan asetuksen voimaantuloon liittyvistä ja eräistä muista kansallisista ilmailulainsäädännön muutostarpeista

### 1 Johdanto

Euroopan komissio antoi joulukuussa 2015 ehdotuksen EU:n siviili-ilmailun turvallisuutta ja Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto EASA:a koskevan asetuksen, jäljempänä *EASA-asetus*, uudistamisesta<sup>1</sup>. 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.<sup>2</sup> 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. Komission on sekä päivitettävä nykyiset alemman asteiset asetukset että annettavat uudet asetukset viiden vuoden kuluessa EASA-asetuksen voimaantulosta (viimeistään 12.9.2023). EASA-asetuksen ja sen nojalla annettavan alemman asteisen sääntelyn muodostaman säädöskokonaisuuden lopullinen sisältö tarkentuu ja näkyy ilmailun toimijoille siten asteittain tulevien vuosien aikana.

Vaikka EASA-asetus on suoraan sovellettava, se jättää tietyiltä osin jäsenvaltiolle kansallista liikkumavaraa. Asetuksen voimaantulon myötä on tarpeen arvioida muutostarpeet kansalliseen siviili-ilmailun lentoturvallisuutta koskevaan sääntelyyn. Näitä muutostarpeita tarkasteltaessa on otettava huomioon myös se, että tietyiltä osin komission antaman alemman asteisen sääntelyn sisältö tarkentuu ja tulee voimaan vasta myöhemmin. Kansainvälisen kehityksen lisäksi lainsäädäntömuutosten pohdinta voi olla tarpeen myös ilmailualan teknisen tai muun kehityksen johdosta.

Tässä muistiossa kuvataan EASA-asetuksen ja kansallisen ilmailulainsäädännön nykytilaa sekä EU-sääntelystä johtuvia muutostarpeita ja muita mahdollisia muutoksia kansalliseen ilmailua koskevaan lainsäädäntöön.

### 2 EASA-asetuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Ilmailu on kansainvälistä toimintaa, ja siviili-ilmailun sääntely perustuu yhteisiin sääntöihin, jotka on sovittu Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO), Euroopan unionilainsäädännön, Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston (EASA), Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrolin ja Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC) puitteissa. Myös ilmailun turvallisuussääntely, niin lentoturvallisuuden kuin siviili-ilmailun turvatoimien osalta on pitkälti harmonisoitu EU:ssa suoraan sovellettavilla asetuksilla.

<sup>1</sup> Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 kumoamisesta (COM(2015) 613 final)

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2018/1139, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2111/2005, (EY) N:o 1008/2008, (EU) N:o 996/2010, (EU) N:o 376/2014 ja direktiivien 2014/30/EU ja 2014/53/EU muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 552/2004, (EY) N:o 216/2008 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 kumoamisesta

EASA-asetus on siviili-ilmailun turvallisuuden perusasetus, joka luo puitteet eurooppalaiselle lentoturvallisuussäätelylle. Se sisältää säännökset siviili-ilmailun yleisistä turvallisuusvaatimuksista ja eräistä muista turvallisuuteen keskeisesti liittyvistä vaatimuksista sekä EASA:n tehtävistä ja toiminnasta. EASA on EU:n ilmailun lupa- ja valvontaviranomainen, ja lisäksi se muun muassa valmistelelee täytäntöönpanosäädöksiä komissiolle ja ohjeaineistoa ilmailutoimialalle.

Uuden EASA-asetuksen tavoitteena on ilmailun korkean turvallisuustason ylläpitäminen ja ilmailutoimialan kilpailukykyyn parantaminen ensinnäkin siirtymällä tietyiltä osin kohti riski- ja suorituskykyperusteista turvallisuussäätelyä ja valvontaa. Sen tarkoituksena on parantaa ennakoivasti Euroopan ilmailun kykyä tunnistaa ja hallita lentoliikenteen riskejä sekä toisaalta päästä eroon tarpeettomista vaatimuksista ja vähentää liian yksityiskohtaista ja ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavaa säätelyä.

Asetuksen tavoitteena on ollut myös sopeuttaa turvallisuussäätely ilmailumarkkinoiden ja teknologian kehitykseen, sillä säätely ei ole kaikilta osin pysynyt kehityksen mukana. Tarkoituksena on ollut ottaa käyttöön teknologianeutraalit säännökset niiltä osin kuin se on mahdollista, jotta säätely sopeutuisi paremmin teknologisiin muutoksiin. Teknologinen kehitys on ollut nopeaa etenkin miehittämättömän ilmailun osalta. Ehdotuksen keskeinen tavoite onkin ollut luoda miehittämättömälle ilmailulle EU:n tasoinen lainsäädäntökehys, jotta miehittämättömän ilmailun kaupallinen potentiaali voitaisiin hyödyntää tehokkaammin sisämarkkinoilla. Lisäksi asetuksella tavoitellaan muiltakin osin entistä yhtenäisempää EU-tason turvallisuussäätelyä.

Komission ehdotuksesta uudeksi EASA-asetukseksi annettiin helmikuussa 2016 valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle (U 6/2016 vp).

EASA-asetuksen uudistamisen myötä sen soveltamisala laajeni, joten asetus merkitsee ilmailun turvallisuutta koskevan säätelyn entistä yhtenäisempää soveltamista ja täytäntöönpanoa eri EU-jäsenvaltioissa. Asetuksen soveltamisalaan on lisätty tietyt siviili-ilmailun alueet, joita EU-säätely ei aiemmin ole ainakaan täysin kattanut. Jatkossa näitä osa-alueita säädellään EU-tasolla:

- miehittämättömät ilma-alukset,
- lentoasematoimintojen (maahuolintapalvelujen) turvallisuus sekä
- tietoturvariskien hallinta

Lisäksi EASA-asetuksessa säädetään jatkossa muun muassa Euroopan turvallisuusohjelmasta ja kansallisten turvallisuusohjelmien laatimisesta.

Tietyiltä osin uusi EASA-asetus sisältää, toisin kuin aiemmin voimassa ollut asetus, kansallista liikkumavaraa, jonka käyttämisestä jäsenvaltiot voivat päättää itsenäisesti kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa. Liikkumavara koskee kevyttä ilmailua, kuten ultrakevyitä ilma-aluksia, ja valtion ilmailua. Liikkumavaraa sisältyy myös miehittämättömän ilmailun täytäntöönpanosäätelyyn. Liikkumavaraa kuvataan jäljempänä nykytilan arviointia koskevassa jaksossa.

### 3 Nykytila ja sen arviointi

Kansallista säätelyä tai liikkumavaraa siviili-ilmailun säätelyssä on yleisesti ottaen hyvin vähän sen johdosta, että säätely perustuu pääosin kansainvälisiin sopimuksiin ja suoraan sovellettavaan EU-säätelyyn. Kansallisen säätelyn piiriin kuuluvat lähinnä sotilas- ja muu valtionilmailu sekä osa harrasteilmailusta. Kansallinen siviili-ilmailua koskeva säätely sisältyy pääosin ilmailulakiin (864/2014) ja sen nojalla annettuihin useisiin Liikenne- ja viestintäviraston määräyksiin sekä liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017), jäljempänä *liikennepalvelulaki*. Kansallista ilmailun turvallisuutta koskevaa säätelyä olisi muutettava EU-säätelyssä tapahtuneen kehityksen huomioimiseksi.

### *Maahuolintapalvelujen turvallisuus*

EASA-asetuksen soveltamisalan laajentuminen maahuolintapalvelujen turvallisuusvaatimuksiin ei sisällä kansallista liikkumavaraa ja edellyttää ilmailulain päivittämistä vastaamaan EU-sääntelyn muutoksia siltä osin, kuin vaatimuksista säädetään jatkossa EU-asetuksessa.

Maahuolintapalveluja koskeva kansallinen sääntely sisältyy ilmailulain 8 lukuun. Suurelta osin 8 luku koskee maahuolintadirektiiviin liittyvää markkinoillepääsystä, johon EASA-sääntely ei aiheuta muutosta. Siltä osin kuin ilmailulaki koskee maahuolintapalvelujen turvallisuutta (90 ja 93 §), lakia olisi tarkistettava.

### *Kansallinen ilmailun turvallisuusohjelma*

Ilmailulain 4 §:ssä säädetään nykyisin Suomen ilmailun turvallisuusohjelman laatimisesta. Kansallisesta ilmailun turvallisuusohjelman laatimisesta säädettäisiin jatkossa EASA-asetuksessa, joten ilmailulakia olisi tarkistettava tältä osin.

### *Tietoturvariskien hallinta*

Kansallisen lainsäädännön muutostarpeita ei ole toistaiseksi tunnistettu siltä osin kuin EASA-asetuksen soveltamisalan laajennus koskee tietoturvan hallintaa. Tältä osin EASA-asetus ja sen nojalla annettavat komission alemman asteiset asetukset olisivat jatkossa voimaan tultuaan sovellettavia.

Voimassa olevan ilmailulain 128 a ja b §:ään on lisätty EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivin seurauksena lennonvarmistuspalvelun tarjoajan sekä yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävän lentoaseman pitäjän velvollisuus huolehtia viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien riskien hallinnasta. Esimerkiksi ilma-alusten lentokelpoisuuteen liittyvästä tai lentoyhtiöiden tietoturvan hallinnasta ei ole kansallisesti säädetty.

### *Kevyen ilmailun opt-out -mahdollisuus EASA-asetuksesta*

EASA-asetuksen I liitteessä (aiemman EASA-asetuksen II liite) luetellaan ilma-alukset, joihin asetusta ei sovelleta. Näitä ilma-aluksia säädelään kansallisesti ilmailulailla ja sen nojalla annetuilla Liikenne- ja viestintäviraston määräyksillä. Kyseeseen tulevat käytännössä lähinnä rakenteeltaan kevyet tai yksinkertaiset ilma-alukset.

Uutena elementtinä asetusta sisältää jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää, että sen soveltamisalan ulkopuolelle jätetään myös eräät muut ilma-alukset kuin I liitteessä luetellut. EASA-asetuksen 2 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus jättää soveltamisalan ulkopuolelle seuraavat ilma-alusryhmät:

- a) muut lentokoneet kuin miehittämättömät lentokoneet, joissa on enintään kaksi paikkaa, joiden mittavissa oleva sakkausnopeus tai pienin vakaa lentonopeus laskuasussa on enintään 45 solmua kalibroitua ilmanopeutta ja joiden suurin sallittu lentoonlähtömassa on jäsenvaltion rekisterien mukaan enintään 600 kilogrammaa sellaisten lentokoneiden osalta, joita ei ole tarkoitettu käytettäväksi vedessä, tai 650 kilogrammaa sellaisten lentokoneiden osalta, jotka on tarkoitettu käytettäväksi vedessä;
- b) muut helikopterit kuin miehittämättömät helikopterit, joissa on enintään kaksi paikkaa ja joiden suurin sallittu lentoonlähtömassa on jäsenvaltion rekisterien mukaan enintään 600 kilogrammaa

sellaisten helikopterien osalta, jota ei ole tarkoitettu käytettäväksi vedessä, tai 650 kilogrammaa sellaisten helikopterien osalta, jotka on tarkoitettu käytettäväksi vedessä;

- c) muut purjelentokoneet kuin miehittämättömät purjelentokoneet ja muut moottoripurjelentokoneet kuin miehittämättömät moottoripurjelentokoneet, joissa on enintään kaksi paikkaa ja joiden suurin sallittu lentoonlähtömassa on jäsenvaltion rekisterien mukaan enintään 600 kilogrammaa.

Edellä mainittu, niin kutsuttu kevyttä ilmailua koskeva opt-out -mahdollisuus, merkitsisi käyttöön otettaessa kansallisen sääntelyn piiriin kuuluvien ilma-alusten painorajojen korottamista. Mahdollisuuden käyttöönotto tarkoittaisi, että näitä ilma-aluksia voitaisiin jatkossa säädellä EASA-sääntelyn sijaan ilmailulailla ja sen nojalla annetuilla Liikenne- ja viestintäviraston määräyksillä. EASA-asetuksen mukaan opt out –mahdollisuudella on haluttu ottaa huomioon jäsenvaltioiden ilmailuteollisuuden ja lento-toiminnan harjoittajien etu jättämällä jäsenvaltioiden harkintavaltaan, onko näiden ilma-alusten vapauttaminen asetuksen soveltamisalasta tarkoituksenmukaista.

Ilmailulain uudistamisen yhteydessä on mahdollista selvittää opt out –mahdollisuuden käyttöönottoa Suomessa. Asiassa on syytä huomioida toisaalta se, onko EASA-asetuksen I liitteen sisältämät painorajoitukset asetuksen soveltamisalaa rajaavana tekijänä ja muu EASA-sääntely kaikilta osin mukautunut uusien ilma-alustyyppien ja niiden tekniikan kehitykseen, vai voisiko kansallinen sääntely olla tarkoituksenmukaisempaa. Toisaalta on syytä ottaa huomioon, että lentotoimintaan näillä ilma-aluksilla ei sovellettaisi vastavuoroista tunnustamista EU-alueella, mikäli opt out –mahdollisuus otettaisiin käyttöön.

Käytännössä opt out –mahdollisuus voisi merkitä etenkin ultrakevyiden lentokoneiden massojen huomattavaa korotusta (maakoneet nykyisestä 450 kg:sta 600 kg:aan ja vesikoneet 495 kg:sta 650 kg:aan edellä mainitun a-alakohdan mukaisesti). Mahdollisuuden käyttöönoton tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa olisi syytä selvittää ja huomioida myös massojen korotuksen vaikutukset turvallisuuteen. Mahdollisuuden käyttöönotto edellyttäisi lainsäädäntömuutosten lisäksi useiden Liikenne- ja viestintäviraston määräysten muuttamista.

#### *Valtion ilmailun opt-in -mahdollisuus EASA-asetukseen ja valtion ilmailun määritelmä*

Ilmailulain uudistamishankkeessa arvioitavaksi tulee lisäksi EASA-asetuksen sääntelyn mahdollinen ulottaminen koskemaan myös valtion ilmailua. Lisäksi valtion ilmailun osalta arvioitavaksi voisi tulla valtion ilmailua koskevan määritelmän sisältö ja ulottuvuus. Valtion ilmailu ja valtion ilma-alus on määriteltävä kansallisesti ilmailulain 2 §:ssä. *Valtion ilmailulla* tarkoitetaan ilmailua valtion ilma-aluksella ja *valtion ilma-aluksella* puolestaan ilma-alusta, jota käytetään Tullin, poliisin, Rajavartiolaitoksen tai pelastustoimen tehtävien suorittamiseen sekä muun valtion tehtävän suorittamiseen. Valtion ilmailu kattaa näin ollen myös kuntien pelastustoimen harjoittaman ilmailun sekä ilmailun ilma-aluksella, jota käytetään muun valtion tehtävän suorittamiseen. Käytännön viranomaistoiminnassa on ilmennyt joitakin epäselvyyksiä valtion ilmailun määritelmän ulottuvuuden suhteen. Erityisesti miehittämättömien ilma-alusten osalta on herännyt kysymys siitä, onko valtion tehtävän suorittamisessa käytetty siviili-ilma-alus katsottava valtion ilma-alukseksi vai ei. Sotilasilmailusta säädetään ilmailulaissa erikseen.

Valtion ilmailu poikkeaa muusta siviili-ilmailusta erityisesti valtion ilmailun lentotehtävien luonteen vuoksi. Liikenne- ja viestintävirasto toimii kuitenkin valvovana viranomaisena sekä siviili-ilmailun että valtion ilmailun osalta. Sotilasilmailun turvallisuutta valvoo ilmavoimien esikunnan yhteydessä toimiva sotilasilmailun viranomaisyksikkö. Valtion ilmailun tehtäviä ovat muun muassa erilaiset valvonta-, turvallisuus-, etsintä- ja pelastustehtävät, joiden suorittaminen tulee olla mahdollista lähes kaikissa olosuhteissa koko valtakunnan ja meripelastustoimen vastuualueilla. Tällainen toiminta asettaa erityisiä vaatimuksia valtion lentotoiminnan säännöille, määräyksille ja lennonvarmistuspalveluille. Lentotehtävän tuloksellinen suorittaminen edellyttää muun muassa mahdollisuutta käyttää matalampaa lentokorkeutta kuin siviili-ilmailussa. Lentotehtävien kiireellisyys ja toiminta-alueen valtakunnallinen laajuus

asettavat erityisiä siviili-ilmailusta poikkeavia vaatimuksia myös laskeutumisaikkoja sekä lentomenetelmiä koskeviin säännöksiin. Valtion lentotoimintaa on kyettävä suorittamaan kaikissa olosuhteissa kaikkina vuoden ja vuorokauden aikoina.

EASA-asetusta ei lähtökohtaisesti sovelleta valtion ilmailuun eikä sotilasilmailuun. Valtion ilmailun ja sotilasilmailun osalta EASA-asetuksessa säädetään kuitenkin niin sanotusta opt-in mahdollisuudesta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa EASA-asetuksen sääntelyä myös valtion ilmailuun. EASA-asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti turvallisuuden, yhteentoimivuuden tai tehokkuuden saavuttamiseksi soveltaa jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön sijaan asetuksen sääntöksiä ilma-aluksiin, joita käytetään sotilas-, tulli- tai poliisitoiminnassa, etsintä- ja pelastuspalvelussa, palontorjunnassa, rajavalvonnassa ja rannikkovartioiden taikka niihin verrattavissa olevassa toiminnassa ja palveluissa, jotka toteutetaan yleisen edun nimissä. Avoinna on edelleen, tuleeko Suomi käyttämään mahdollisuutta käyttää EASA-asetuksessa säädettyä opt-in-mahdollisuutta.

### *Miehittämätön ilmailu ja EASA-sääntelyä johtuvat muutokset*

Miehittämätön ilmailu on kasvanut Suomessa tasaisesti viime vuosina. Tammikuussa 2019 Suomessa oli 2416 miehittämättömiä ilma-aluksia hyödyntävää kaupallista toimijaa, joilla oli käytössään 3073 miehittämätöntä ilma-alusta<sup>3</sup>. Harrastajien määrä on tähän verrattuna moninkertainen.

Yleistä miehittämätöntä ilmailua koskevaa sääntelyä on nykyisin ilmailulaissa<sup>4</sup>, ja tarkemmin toimintaa säädellään ilmailulain nojalla annetulla Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä (OPS M1-32). Tämän lisäksi lennättämisessä on otettava huomioon muutakin kuin nimenomaisesti ilmailulainsäädännöstä johtuva sääntely, kuten yksityisyydensuojaan, kotirauhaan ja liikkumis- ja oleskelurajoituksiin liittyvä sääntely, jota voidaan soveltaa kaiken muun ohella myös miehittämättömään ilmailuun. Eri viranomaisille, kuten poliisille, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle ja Rikosseuraamuslaitokselle, on myös säädetty puuttumistoimivaltuuksia miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun näitä viranomaisia koskevissa erityislaeissa.

EASA-asetuksen soveltamisalan laajentuminen miehittämättömiin ilma-aluksiin edellyttää ilmailulain sekä todennäköisesti myös liikennepalvelulain päivittämistä vastaamaan EU-sääntelyn muutoksia. EASA-asetuksen uudistuksessa sen soveltamisalaan lisättiin kaiken painoiset miehittämättömät ilma-alukset. Tämä on merkittävä muutos nykytilaan, sillä aiemmin soveltamisalasta oli rajattu pois alle 150 kg painavat miehittämättömät ilma-alukset. Asetus sisältää sääntelykehiksen ja keskeiset vaatimukset miehittämättömien ilma-alusten ja niiden osien suunnittelulle, tuotannolle, huollolle ja käytölle. Asetuksella on luotu myös eriaisteiset hyväksyntämenettelyt, joihin kuuluu mahdollisuus käyttää miehittämätöntä ilma-alusta joko täysin ilman ilmailuviranomaisen myöntämää lupaa, ilmoituksen nojalla tai luvan nojalla.

Lisäksi EASA-asetuksella annetaan komissiolle toimivalta säätää yksityiskohtaisemmista vaatimuksista täytäntöönpano- ja delegoidulla asetuksella. Tulevalla komission täytäntöönpanoasetuksella säädettäisiin tarkemmin miehittämättömien ilma-alusten operointia koskevista vaatimuksista sekä ilma-alusten ja operaattorien rekisteröinnistä. Delegoidulla asetuksella säädettäisiin puolestaan tarkemmin miehittämättömän ilma-aluksen markkinoille saattamisesta, markkinavalvonnasta sekä kolmansien maiden lentotoiminnan harjoittajista.

<sup>3</sup> [https://www.droneinfo.fi/fi/lentotyto/rpas\\_tilastot](https://www.droneinfo.fi/fi/lentotyto/rpas_tilastot)

<sup>4</sup> Ilmailulaissa säädetään muun muassa määritelmistä (2 §, jossa tehdään jaottelu miehittämättömiin ilma-aluksiin ja harraste- tai urheilutarkoituksessa käytettäviin lennokkeihin), poikkeuksista lentosääntöihin (9 §), ilmailulta rajoitetuista alueista ja vaara-alueista (11 §), yleisistä lentotoimintaa koskevista vaatimuksista (5 luku, jossa säädetään esimerkiksi ilma-aluksen päälliköstä, päällikön vastuusta, lennon suunnittelusta ja toteutuksesta), lentopaikkojen ja muiden alueiden käytöstä (76 §), vahingonkorvausvastuusta (136 §), lentoturvallisuudelle vaara aiheuttavan toiminnan kiellosta (159 §) ja ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta (167 §).

Mainitut asetukset on valmisteltu ja niiden on tarkoitus tulla voimaan lähikuukausina. Täytäntöönpano-asetusta on tarkoitus alkaa soveltaa vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Se sisältää siirtymäaikoja, jotka vaihtelevat vaatimuksista riippuen kahdesta kolmeen vuotta. Delegoidun asetuksen soveltamiselle ei ole erillistä siirtymäaikaa.

Miehittämättömien ilma-alusten EU-sääntely perustuu toiminnasta aiheutuvan riskin perusteella tehtyyn jaotteluun eri kategorioihin. Miehitettömän ilmailu on siten jaettu kolmeen kategoriaan siitä aiheutuvan riskin mukaan:

- 1) avoin kategoria (Open),
- 2) erityiskategoria (Specific) ja
- 3) sertifioitu kategoria (Certified).

Tässä vaiheessa sääntely tulee kattamaan vain avoimen kategorian ja erityiskategorian. Sertifioituun kategoriaan lukeutuvasta toiminnasta, jossa toiminnan vaativuus vastaisi käytännössä miehitetyn ilmailun toiminnan vaativuutta, on tarkoitus säätää myöhemmin asianomaisissa miehitettyä ilmailua koskevilla säädöksillä.

### Avoim kategoria

Suomessa valtaosa tämän hetkisestä miehitettömästä ilmailusta kuuluisi avoimeen kategoriaan. Esitetty sääntely tarkoittaisi avoimen kategorian toimijoille nykyistä säännellympää toimintaympäristöä, koska sääntely kattaisi kaikki osa-alueet ilma-aluksen suunnittelusta ja valmistuksesta sen opeointiin.

Avoimeen kategoriaan kuuluvan laitteen valmistamiselle ei vaadittaisi erillistä ilmailuviranomaisen hyväksyntää. Komission lähtökohdan mukaan massatuotettuihin miehitettömään ilma-aluksiin, joihin liittyy vähäinen riski, sovellettaisiin nykyisiä markkinavalvontamekanismeja (kuten CE-merkintä).

Nyt esitetyn EU-sääntelyn pääelementit avoimessa kategoriassa olisivat samankaltaiset kuin nykyisin Suomessa, kuten vaatimus lennättämisestä näköyhteydessä, korkeusrajan ja ilma-aluksen enimmäispainon asettaminen, mutta yksityiskohtaisemmilta osin vaatimukset muuttuisivat. Komission täytäntöönpanoasetuksessa säädettäisiin esimerkiksi miehitettömän ilma-aluksen lennätyskorkeudesta. Sen mukaan sallittu lennätyskorkeus olisi 120 metriä (Suomessa nykyisin 150 metriä). Lennättäjän kelpoisuudelle asetettaisiin eri asteisia vaatimuksia toiminnan laadusta riippuen. Vähimmillään vaadittaisiin laitteen käyttöohjeeseen perehtymistä.

Valtaosaa avoimeen kategoriaan kuuluvasta toiminnasta koskisi myös lennätettävän laitteen, lennättämisestä vastaavan operaattorin tai molempien rekisteröintivaatimus. Suomessa nykyisääntely ei vaadi laitteen rekisteröimistä. Ammattimaisesta toiminnasta on nykyisin kuitenkin tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle ennen toiminnan aloittamista.

### Erityiskategoria

Erityiskategoriaan kuuluva ilmailu vaatisi aina joko ilmoituksen tai hyväksynnän kansalliselta ilmailuviranomaiselta, riippuen operaation riskiarviosta. Hyväksynnän piiriin tulisi toimija, miehitettömään ilmailuun käytettävä laite ja laitteella tapahtuva operointi. Lennättäjille säädettäisiin erilaisia pätevyys- ja koulutusvaatimuksia. Erityiskategoriassa myös ilman näköyhteyttä tapahtuva lennättäminen olisi mahdollista.

Sääntely sisältää kansallista liikkumavaraa jäsenvaltioiden paikallisten olosuhteiden huomioimiseksi. Jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus perustaa alueita, joilla vaatimuksista voidaan poiketa esimerkiksi kokeilujen mahdollistamiseksi.

### Kansallista liikkumavaraa tai harkintavaltaa sisältävät miehittämättömän ilmailun EU-säännökset

Komission täytäntöönpanoasetuksessa säädettäisiin miehittämättömän ilma-aluksen lennättämisen ikärajoista. Sen mukaan ikärajana avoimessa kategoriassa ja erityiskategoriassa olisi lähtökohtaisesti 16 vuotta. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan poiketa ikärajoista kansallisesti laskemalla niitä avoimessa kategoriassa korkeintaan neljällä vuodella ja erityiskategoriassa korkeintaan kahdella vuodella. Suomessa tulisi siten kansallisesti päättää, halutaanko ikärajoja laskea asetuksen mahdollistamalla tavalla.

Ikärajasta säädettäisiin lisäksi tiettyjä suoraan sovellettavia vapautuksia, jotka koskisivat lennättämisestä kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön seurassa (käytännössä esimerkiksi nuori vanhempansa valvonnassa) ja leluiksi luokiteltavien laitteiden (alle 250 g) lennättämistä.

Lennoikkikerhotoiminnan piirissä tapahtuvaa lennättämistä olisi lisäksi mahdollista säädellä jatkossa kansallisesti. EU-sääntely jättää avoimeksi tarkemmat määrittelyt siitä, millaista kerhotoimintaa asetuksella tarkoitetaan. Tämän johdosta ilmailulain uudistamisen yhteydessä tullaan arvioimaan, miten kerhoja koskeva poikkeus suhtautuu perusoikeuksiin, kuten yhdistymisvapauteen, ja miten tällainen toiminta voitaisiin määritellä.

EU-sääntely sisältää vaatimuksia miehittämättömien ilma-alusten markkinavalvonnasta, mutta jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi mikä taho toimisi markkinavalvontaviranomaisena. Tähän tulisi ilmailulainsäädännön uudistamisen yhteydessä ottaa kantaa. Viranomaisten markkinavalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että määräyksiä noudatetaan eikä vaarallisia tai turvallisuudeltaan puutteellisia tuotteita ole Euroopan unionin sisämarkkinoilla. Markkinavalvontaa tekevät viranomaiset toimivat eri ministeriöiden hallinnonaloilla.

### *Muut kansallisista syistä johtuvat ilmailulain muutostarpeet*

#### Miehittämätön ilmailu ja ilmatilan hallinta

Ilmailulain uudistamisen yhteydessä on mahdollista arvioida myös eräitä muita EASA-asetuksesta riippumattomia ilmailulainsäädännön päivittämistarpeita. Ilmailun toimintaympäristön muuttuessa ja uusien teknologioiden kehittyessä on esimerkiksi syytä arvioida, millaisia uusia säädöstarpeita on syntynyt etenkin miehittämättömän ilmailun myötä. Nämä voisivat liittyä esimerkiksi ilmatilan hallintaan, ilmaliikennepalvelujen tarjontaan, kokeiluihin ja miehittämättömään ilmailuun perustuvien palveluiden kehittämiseen tarvittaviin ilmatila-alueisiin tai erilaisten kohteiden ja alueiden suojeluun.

Yksi arvioinnin kohde voisi olla turvallinen näköyhteyden ulkopuolella tapahtuva miehittämättömien ilma-alusten lennätys. Nykyisin Suomessa miehittämättömiä ilma-aluksia voi lennättää Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen (OPS M1-32) mukaisesti näköyhteydessä, ja näköyhteyden ulkopuolella tapahtuva toiminta on suoritettava tarkoitusta varten erikseen varatulla alueella. Miehittämättömän ilmailun yleistyessä on syytä arvioida, voitaisiinko miehittämättömän ilma-aluksen lennättäminen suunnitella ja toteuttaa turvallisesti muillakin tavoin ja miten tämä varmistettaisiin.

Toiseksi miehittämättömän ilmailun osalta on mahdollista arvioida tarpeita, jotka liittyvät sellaisten alueiden perustamiseen, joilla lennätettäessä voitaisiin poiketa säädetyistä vaatimuksista. EASA-asetuksen nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus miehittämättömästä ilmailusta tulee mahdollistamaan sen, että jäsenvaltiot voivat määrittää alueita, joilla lennätettäessä voidaan poiketa muutoin

noudatettavista avoimen kategorian vaatimuksista. Tällaisia tarpeita voi liittyä esimerkiksi erilaisiin kokeiluun ja teknologian testaamiseen ja kehittämiseen.

Kolmas arvioinnin kohde voisi liittyä erilaisten ilmatilan rajoitustarpeiden (kuten niin kutsuttujen no drone zone -alueiden), sekä ilmailun mahdollistamisen yhteensovittamiseen. Ilmailulain 11 §:ssä sekä sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa ilmailulta rajoitetusta alueista (930/2014) säädetään kohteista ja alueista, joiden yläpuolella voidaan kieltää tai rajoittaa ilmailua. Näitä alueita ovat valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustehtävien ja varautumisen kannalta tärkeät kohteet sekä ympäristön suojelemisen kannalta valtakunnallisesti tärkeät alueet. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voi erilaisista turvallisuuteen liittyvistä välttämättömistä syistä rajoittaa tai kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään kahden viikon ajaksi. On välttämätöntä huomioida, että erilaiset rajoitukset ja kiellot tulee harkita tarkkaan ja arvioida niiden vaikutuksia muulle ilmailulle siten, ettei ilmailua rajoiteta enempää kuin se on välttämätöntä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi.

#### Miehittämättömien ilma-alusten ja muiden kauko-ohjattavien lelujen tai miehittämättömien laitteiden ohjaukseen liittyvä radioviestintä

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) kokonaisuudistuksen yhteydessä tullaan arvioimaan mainitun lain 136 §:n sisältämän määräaikaisen sääntelyn (5 ja 6 momentti) jatko. Nykyinen sääntely on voimassa 20.6.2021 asti. Arvion yhteydessä selvitetään, olisiko radioviestinnän luotamuksellisuutta koskevaa sääntelyä mahdollista purkaa esimerkiksi siten, että laajennetaan yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestinnän lajeja. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että miehittämättömien ilma-alusten sekä muiden kauko-ohjattavien lelujen tai miehittämättömien laitteiden ohjaukseen liittyvä radioviestintä säädetään yleiseksi vastaanotettavaksi tarkoitetuksi radioviestinnäksi. Laajimmillaan muutos voitaisiin tehdä myös siten, että kaikki salaamaton tai suojaamaton radioviestintä katsottaisiin yleisesti vastaanotettavaksi, jolloin se ei saisi perustuslain takaamaa luotamuksellisen viestin suojaa vaan olisi kenen tahansa vapaasti käsiteltävissä.

#### Ilmavoimien komentajan vastuuta koskeva tarkennus

EASA-asetuksesta johtuvien muutosten lisäksi ilmailulakiin on mahdollista harkita myös eräitä muita tarpeelliseksi havaittuja muutoksia tai tarkistuksia. Esiin on tuotu muun muassa tarve arvioida ilmailulakia siltä osin kuin se koskee ilmavoimien komentajan vastuuta harjoitustoiminnan ulkopuolisesta ulkomaisesta sotilasilmailusta Suomessa.

## **4 Jatkovalmistelu ja kysymykset sidosryhmille**

Tämä muistio on laadittu liikenne- ja viestintäministeriössä kansallisen siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arvioimisen tueksi. Muistion tavoitteena on saada sidosryhmiltä arvioita erityisesti EASA-asetuksen sisältämän kansallisen liikkumavaran käyttämisestä ja mahdollisten muutosten toteuttamisvaihtoehdoista sekä vaikutuksista. Saadun palautteen perusteella ministeriössä valmistellaan tarvittavat lakimuutokset yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisien ja sidosryhmien kanssa. Luonnos hallituksen esityksestä on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle kesällä 2019.

Sidosryhmät voivat tuoda lausunnoissaan esiin myös muihin kuin arviomuistiossa esitettyihin asiakokonaisuuksiin liittyviä näkemyksiä ilmailulainsäädännön uudistamistarpeista.