

OPS M1-32: Kauko-ohjatun ilma-aluksen ja lennokin käyttäminen ilmailuun

Määräyksen tausta ja säädösperusta

Määräysmuutoksen tarkoituksena on toteuttaa määräykseen OPS M1-32 ne muutokset, joita toiminta komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/947¹ mukaisena siirtymäaikana edellyttää. Muutoin määräykseen on tehty vain välttämättömiksi havaittuja vähäisiä korjauksia.

Asetus 2019/947 edellyttää jäsenvaltioilta toimenpiteitä mm. miehittämättömän ilmailun kiello- ja rajoitusalueiden ja toisaalta sen vapaammin mahdollistavien ilmatilavyöhykkeiden perustamisessa (ns. UAS-ilmatilavyöhykkeet) sekä lennökkikerhojen toimintaan liittyvien lupaehtojen määrittelyssä. Asetus tulee sovellettavaksi 31.12.2020 alkaen. Sen 21 artikla sisältää kuitenkin siirtymäajat, joiden perusteella miehittämättömän ilma-alusjärjestelmän käyttäjien tekemät ilmoitukset tai vastaavat asiakirjat, jotka on myönnetty jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti, pysyvät voimassa 1 päivään tammikuuta 2022 asti. Tästä päivämäärästä alkaen siis miehittämättömillä ilma-aluksilla harjoitettava toiminta, lukuun ottamatta lennökkikerhojen toimintaa, siirtyy EU-sääntelyn alaisuuteen.

Asetuksen 21 artiklan 3 kohta puolestaan sisältää lennökkikerhoille ja -yhdistyksille tarkoitetun siirtymäajan, jonka perusteella miehittämättömillä ilma-alusjärjestelmillä harjoitettavaa toimintaa saa jatkaa kansallisten sääntöjen mukaisesti ja ilman 16 artiklan mukaista lupaa 1 päivään tammikuuta 2023 asti.

Edellä mainittujen siirtymäaikojen johdosta kansallinen määräys OPS M1-32 on vielä tarpeen pitää voimassa, sillä se muodostaa perustan aiemmin tehtyjen ilmoitusten mukaiselle toiminnalle ja siihen mahdollisesti myönnetyille poikkeusluville sekä lennökkikerhojen toiminnalle siirtymäaikana. Tämän vuoksi määräys OPS M1-32 on muutettu määräaikaiseksi ja sen soveltamisalaa on tarkennettu siten, että se vastaa asetuksessa 2019/947 sallittujen siirtymäaikojen soveltamisalaa. Asetuksen 2019/947 mahdollistamat UAS-ilmatilavyöhykkeet vahvistetaan aluksi päätöksillä ja niistä annetaan myöhemmin erillinen määräys. Samoin valtion toimijoiden miehittämättömästä ilmailusta on myöhemmin tarkoitus antaa erillinen määräys.

Muutetun määräyksen säädösperustana on ensinnäkin ilmailulain (864/2014) 5 §:n 1 momentti, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkemmat määräykset siitä, miten Euroopan unionissa annettuja lentosääntöjä sovelletaan Suomessa. Suomessa sovellettavista lentosäännöistä annetun ilmailumääräyksen OPS M1-1 mukaan (kohta 3.1) miehittämättömään ilmailuun sovellettavista poikkeuksista määrätään ilmailumääräyksessä OPS M1-32. Lisäksi säädösperustaan kuuluu ilmailulain 9 §:n 5 momentti, jonka mukaan virasto voi antaa mm. harraste- ja urheilulennokkia koskevia teknisiä, toiminnallisia sekä ohjaajalta edellytettävää tietoa, tietoa, kokemusta ja ikää koskevia määräyksiä sekä ilmailulain 57 §:n 4 momentti, jonka perusteella määräyksiä voidaan antaa esimerkiksi lennon suunnittelusta ja valmistelusta sekä lennon suorittamisesta ja toiminnasta lennon aikana. Edellisen määräyksen tavoin säädösperustassa mainitaan myös lentotyötoimintaa koskeva liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 127 §.

¹ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/947, annettu 24 päivänä toukokuuta 2019, säännöistä ja menetelmistä miehittämättömien ilma-alusten käytössä (EUVL L 152, 11.6.2019, s. 45–71)

Tässä muutoksessa määräykseen on lisätty myös viittaukset soveltuviin rikoslain ja ilmailulain rangaistussäännöksiin sekä liikenteen palveluista annetun lain säännöksiin hallinnollisista seuraamuksista.

Määräyksen valmistelu

Määräyshanke käynnistettiin 5.3.2020 julkaistulla määräyshankepäättöksellä. Määräys on valmisteltu Liikenne- ja viestintävirastossa virkatyönä. Sidosryhmiltä pyydettiin kommentteja määräysmuutokseen 18.5. – 22.6.2020 järjestetyllä lausunto-kierröksellä. Lausunnot saatiin Suomen Ilmailuliiton dronetoimikunnalta, Suomen Avaruustutkimusseura ry:ltä, Sotilasilmailun viranomaisyksiköltä ja ANS Finlandilta. Saadut lausunnot ja Traficomien vastaukset niihin ilmenevät liitteenä olevasta kommenttikoosteesta.

Arvio määräyksen vaikutuksista

Määräyksen OPS M1-32 muutoksella ei tässä vaiheessa ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisten tai asiakkaiden toimintaan, sillä tarkoituksena on mahdollistaa miehittämättömän ilmailun ja lennokitoininnan jatkaminen nykyisten kansallisten vaatimusten mukaisesti EU-asetuksessa säädetyn siirtymäkauden ajan. Viranomaiselta sääntelytilanteen selventäminen asiakkaille vaatii kuitenkin aktiivista tiedottamista. Määräysmuutoksella ei ole vaikutusta turvallisuuteen, ympäristöön tai muihin seikkoihin.

Yksityiskohtaiset perustelut

- *Kohta 1, Soveltamisala:* Määräyksen soveltamisalaa on tarkennettu siten, että se koskee niitä toimijoita, jotka ovat tehneet toiminnastaan ilmoituksen Liikenne- ja viestintävirastolle tai sitä edeltäneelle virastolle, sekä toimintaa lennokitkerhoissa. Tarkennus kattaa ne toimijat, jotka kuuluvat EU-asetuksen 2019/947 21 artiklassa säädetyn siirtymäajan piiriin. Suomen Ilmailuliitolta saadun lausunnon johdosta soveltamisalasta on poistettu aiemmassa määräyksessä mainittu rajotus yli 250 grammaa painaviin lennokkeihin. Koska EU-asetuksen 2019/947 soveltamiselle ei ole määritelty vähimmäispainorajaa, kaikkein kevyimmät ja siten lähtökohtaisesti vähiten riskiä aiheuttavat lennokit päätyisivät muutoin suoraan EU-sääntelyn alaisuuteen ilman siirtymäaikaa, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Selvyyden vuoksi soveltamisalaan on lisätty myös viittaus ilmailulta rajoitetuista alueista annettuun valtioneuvoston asetukseen sekä määräyksiin ja päätöksiin EU-asetuksen 2019/947 15 artiklan mahdollistamista UAS-ilmatilavyöhykkeistä. Määräyksen OPS M1-32 lisäksi myös näissä määritetään miehittämättömää ilmailua koskevia kielto- ja rajoitusalueita, samoin kuin myöhemmin sellaisia alueita, joilla toiminta miehittämättömillä ilma-aluksilla on vapautettu tietyistä vaatimuksista.

Miehittämättömässä ilmailussa tulee huomioida myös muu ilmailua koskeva sääntely ja ilmailun toimintaympäristö. Toimijoiden on hyvä tuntee esimerkiksi ilmatilaa ja sen varaamista koskeva sääntely ja menettelyt sekä lentosäännöt². Näistä löytyy tietoa mm. Liikenne- ja viestintäviraston internetsivuilta³ ja sivulta Droneinfo.fi. Toimijoiden on lisäksi hyvä tutustua ilmatilan hallintaa ohjaavaan käsikirjaan (ASM-toimintakäsikirja), jossa kuvataan ilmatilan käyttöä ja lentämistä vaara-alueilla. Miehittämättömän ilma-aluksen lennättäjän on hyvä tiedos-

² Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 923/2012, annettu 26 päivänä syyskuuta 2012, yhteisistä lentosäännöistä, lennonvarmistuspalveluja ja -menetelmiä koskevista operatiivisista säännöksistä sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1035/2011 ja asetusten (EY) N:o 1265/2007, (EY) N:o 1794/2006, (EY) N:o 730/2006, (EY) N:o 1033/2006 ja (EU) N:o 255/2010 muuttamisesta; EUVL L 281, 13.10.2012, s. 1 (SERA) sekä ilmailumääräys OPS M1-1, Suomessa sovellettavat lentosäännöt.

³ <https://www.traficom.fi/fi/liikenne/ilmailu/lennonvarmistus-ja-ilmatila?toggle=Ilmatila>

taa, että ilma-aluksen päälliköllä on ilmailulain mukaisesti velvollisuus tutustua ilmatilarajoituksiin ja ennen lennon aloittamista varmistautua, että lento on valmisteltu säännösten ja määräysten mukaisesti.

Lisäksi toimintaan tulee sovellettavaksi muu liikennealan lainsäädäntö sekä mm. yksityisyydensuojaan, kotirauhaan ja liikkumis- ja oleskelurajoituksiin liittyvä sääntely. Rikoslain (39/1889) 23 luvussa säädetään muun muassa liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja ilmaliikennejuopumuksesta. Huomioon on otettava myös ilma-aluksen vakuuttamista koskeva velvollisuus⁴.

- *Kohta 2, Määritelmät:* Määritelmäkohtaan on lisätty lennökkikerhon tai -yhdistyksen määritelmä, joka on peräisin EU-asetuksesta 2019/947. Siirtymäajan rajausta yksinomaan lennökkikerhoihin ja -yhdistyksiin, eikä yksittäisiin lennökkiharrastajiin, johtuu suoraan asetuksen 21 artiklan 3 kohdasta. Määritelmää ei ole kansallisesti mitenkään muutettu tai täsmennetty, jotta siirtymäajasta pääsevät osallisiksi kaikki ne, jotka asetuksen mukaan ovat siihen oikeutettuja. Koska EU-asetus ei esimerkiksi selvästi edellytä, että yhdistyksen tulisi olla rekisteröity, ei sitä myöskään kansallisesti vaadita siirtymäajan hyödyntämiseen. Sen sijaan siirtymäajan päätyttyä, kun aletaan soveltaa asetuksen 2019/947 16 artiklaa lennökkikerhotoiminnan luvista, tällainen toiminta rekisteröimättömänä yhdistyksenä voi käydä ongelmalliseksi, sillä yhdistyslain (503/1989) 58 §:n mukaan rekisteriin merkitsemätön yhdistys ei voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia.

Määritelmäkohdasta on poistettu lentoaseman määritelmä. Tätä termiä ei uudessa määräyksessä enää käytetä, koska lentopaikkojen läheisyydessä lennättämistä koskevat kohdat on poistettu ja ne tullaan korvaamaan EU-asetuksen 2019/947 15 artiklan mukaisilla UAS-ilmatilavyöhykkeillä.

- *Kohta 3.1.11 (kumottavan määräyksen kohta 3.1.11 a):* Kauko-ohjatun ilma-aluksen 25 kg:n painoraja on siirretty kumottavan määräyksen kohdan 3.1.11 sisältä omaksi erilliseksi kohdaksi. Tarkoitus on, että tätä painorajaa noudatetaan myös erikseen varatussa, muulta ilmailulta kielletyssä tai kauko-ohjatun ilma-aluksen lentämistä varten erotetussa ilmatilassa, ellei sen ylittämiseen ole saatu poikkeuslupaa. Tämä on ollut kohdan tarkoitus alun perin. Käytännössä yli 25 kg:n painoisten miehittämättömien ilma-alusten lennätukseen on edellytetty poikkeuslupaa painorajan ylitykseen, vaikka toiminnassa olisi käytössä erikseen varattu ilmatila. Näin maariskin arviointi tulee suoritetuksi myös harvaan asutuilla alueilla sekä valtion ilmailussa, jossa on sallittua poiketa väkijoukon tai tiheästi asutun alueen yläpuolella lennätystä koskevista painorajoista.
- *Kumottavan määräyksen kohdat 3.1.12-3.1.14:* Kauko-ohjatun ilma-aluksen lentämistä lähialueella (CTR, Control Zone), lentopaikan lentotiedotusvyöhykkeellä (FIZ, Flight Information Zone) tai radiovyöhykkeellä (RMZ, Radio Mandatory Zone) koskenut kohta on poistettu mahdollisten päällekkäisyyksien ja ristiriitaisuuksien välttämiseksi, koska tämän kohdan kattamat asiat on tarkoitus jatkossa määrittää UAS-ilmatilavyöhykkeitä koskevilla päätöksillä ja määräyksillä. Sama koskee kohdissa 3.1.13 ja 3.1.14 tarkoitettua lentämistä valvomattomien lentopaikkojen ja helikopterilentopaikkojen läheisyydessä. Lisäksi kohdasta 3.1.11 d) (uudessa määräyslunnoksessa 3.1.12 c) on poistettu siinä ollut viittaus kohtaan 3.1.12 e).

Asetuksen 2019/947 15 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden mm. kieltää tietynlaisen tai kaiken toiminnan miehittämättömillä ilma-alusjärjestelmillä, asettaa sille tiettyjä ehtoja tai edellyttää toimintaan ennakoon haettavaa toimintalupaa. Ilmailulain muutos 534/2020, joka tulee voimaan 1.1.2021, sisältää kansallisen lain tasolla tarvittavat uudet säännökset UAS-ilmatilavyöhykkeiden pe-

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 785/2004 lentoliikenteen harjoittajia ja ilma-alusten käyttäjiä koskevista vakuutusvaatimuksista (EUVL L 138, 30.4.2004, s.1) sekä ilmailulain 13 luku.

rustamiseen. Säännösten mukaan UAS-ilmatilavyöhykkeitä voidaan perustaa Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä enintään yhden vuoden ajaksi ja määräyksellä enintään kolmen vuoden ajaksi. Muun muassa lentopaikkoja ympäröivät UAS-ilmatilavyöhykkeet tullaan määrittämään vähintään päätöksillä siten, että ne ovat voimassa määräysmuutoksen OPS M1-32 tullessa voimaan. Ehdot toiminnalle UAS-ilmatilavyöhykkeillä tullaan asettamaan näissä päätöksissä ja myöhemmin myös erikseen annettavassa määräyksessä.

- *Kohta 3.1.12 c):* Kohtaan on lisätty tarkennus, jonka mukaan 150 metrin korkeusrajoitus ei koske lentämistä paitsi kiinteän esteen läheisyydessä, myöskään lentämistä enintään 15 metriä esteen yläpuolella. Jos siis esteen korkeus on yli 135 metriä, kauko-ohjattua ilma-alusta saa joka tapauksessa lennättää vielä 15 metriä esteen korkeuden yläpuolella, kun toimitaan esteen läheisyydessä ja kohteen omistajan luvalla. Sama periaate on käytössä asetuksen 2019/947 kohdassa UAS.OPEN.010 3): Kun miehittämätöntä ilma-alusta lennätetään 50 metrin vaakasuoralla etäisyydellä yli 105 metriä korkeasta keinotekoisesta esteestä, miehittämättömällä ilma-alusjärjestelmällä harjoitettavan toiminnan enimmäiskorkeus voidaan esteestä vastaavan yksikön pyynnöstä nostaa 15 metriin esteen korkeuden yläpuolella.

Kohtaan on myös tarkennettu, että korkeusrajoitus ei koske niitä ilmailutiedotusjärjestelmässä julkaistuja lennokkien lennätyspaikkoja, joilla suurin sallittu lennätyskorkeus on yli 150 metriä. Tätä korkeampi lennätyskorkeus on sallittu suurimmalla osalla julkaistuista lennätyspaikoista, mutta joillakin korkeus voi olla matalampi ilmatilarajoitusten vuoksi. Tämä koskee lentopaikkojen lähialueilla (CTR) tai lentotiedotusvyöhykkeillä (FIZ) sijaitsevia lennätyspaikkoja. Näillä lennätyspaikoilla korkeusrajoituksesta voidaan erikseen poiketa vain ilmaliikennepalveluelimen luvalla.

- *Kohta 3.1.13:* Kohtaan on lisätty tarkennus, jonka mukaan kauko-ohjatun ilma-aluksen on väistettävä paitsi muita ilma-aluksia, myös laskuvarjohyppääjiä. EU:n yhteisissä lentosäännöissä (EU-asetus 923/2012) ja niitä täydentävässä kansallisessa määräyksessä OPS M1-1 ei ole määritelty väistämissääntöjä miehittämättömän ilmailun ja laskuvarjohyppääjien välille. Koska laskuvarjohyppääjä ei ole 'yleisen ilmaliikenteen' määritelmässä tarkoitettu ilma-alus, lentosääntöjä ei myöskään lähtökohtaisesti sovelleta heihin. Lento- ja vesiliikenteen väistämissäännöissä on yleensä periaatteena, että moottorilla toimiva alus väistää moottoritonta ja nopeasti kulkeva hitaampaa.
- *Kohta 3.1.15 b):* Kohtaa on korjattu siten, että lento voi tapahtua paitsi suorassa näköyhteydessä, myös kauko-ohjaustähystäjän avustuksella. Tämä on ollut kohdan tarkoitus alun perin.
- *Kohta 3.3:* Alakohtien jaottelua on muutettu vaatimusten selkeyttämiseksi. Kohdassa 3.3.2 annetaan valtion miehittämättömälle ilmailulle mahdollisuus poiketa tiettyjen edellä olevien kohtien vaatimuksista edellyttäen, että asiasta laaditaan vaaditut turvallisuusasiakirjat. Kohtaan 3.3.3 on tarkennettu, että miehittämättömän ilma-aluksen lennättäminen näköyhteyden ulkopuolella on sallittua kohteen läheisyydessä ja enintään 15 metriä sen yläpuolella. Tällaista toimintaa varten ei tarvitse laatia turvallisuusasiakirjoja eikä varata erillistä aluetta. Toiminnan aloittamisesta ei tarvitse tiedottaa ilmatilan hallintayksikölle. Tällainen toiminta kohteen läheisyydessä ei myöskään edellytä erittäin painavia syitä tai kiireellisyttä, vaan kyseeseen voi tulla esimerkiksi harjoittelu toimijan lakisääteisiä tehtäviä varten. Kohdassa 3.3.4 sen sijaan määrätään kiireellisestä toiminnasta näköyhteyden ulkopuolella. Tällaista toimintaa voidaan lakisääteisissä tehtävissä yksittäistapauksessa ja erittäin painavista syistä harjoittaa varaamatta sitä varten erillistä ilmatilaa ja laatimatta turvallisuusasiakirjoja, jos toimintaan ei ole voitu etukäteen varautua. Tällöin toiminnan aloittamisesta on kuitenkin viipymättä tiedotettava ilmatilan hallintayksikölle.

- *Kumottavan määräyksen kohdat 3.3.4 ja 3.3.5:* Poistettu, koska niissä viitatu kohdat 3.1.12 – 3.1.14 on poistettu, joten niihin liittyviä pysyväisluonteisia menettelyjä tai erityisjärjestelyjä ei enää tarvita. Asia on tarkoitettu kattaa päätöksillä tai määräyksillä määritettävillä UAS-ilmatilavyöhykkeillä. Niille määrätty kiellot tai rajoitukset eivät lähtökohtaisesti koski valtion ilmailua, ellei määräyksessä tai päätöksessä erikseen kielletä tai rajoiteta myös tällaista toimintaa.
- *Kumottavan määräyksen kohdat 4.10 – 4.12:* Poistettu samoin perustein kuin kohdat 3.1.12 – 3.1.14.
- *Kohta 4.9:* Samoin perustein kuin kohdassa 3.1.12 c), kohtaan on lisätty tarkennus, jonka mukaan 150 metrin korkeusrajoitus ei koske lennokin lennättämistä paitsi kiinteän esteen läheisyydessä, myöskään lennättämistä enintään 15 metriä esteen yläpuolella. Jos siis esteen korkeus on yli 135 metriä, lennokkia saa joka tapauksessa lennättää vielä 15 metriä esteen korkeuden yläpuolella, kun toimitaan esteen läheisyydessä ja kohteen omistajan luvalla. Kohtaan on myös tarkennettu samoin kuin kohtaan 3.1.12 c), että korkeusrajoitus ei koske niitä ilmailutiedotusjärjestelmässä julkaistuja lennokkien lennätyspaikkoja, joilla suurin sallittu lennätyskorkeus on yli 150 metriä.
- *Kohta 4.12:* Kohtaa 3.1.13 vastaava tarkennus väistämissäntöihin lennokkien osalta.
- *Kohta 6, Seuraamukset:* Määräykseen on lisätty uusi kohta, joka sisältää informatiiviset takaisinviittaukset rikoslain rangaistussäännöksiin liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, ilmailulain rikkomussäännöksiin sekä liikenteen palveluista annetun lain hallinnollisia seuraamuksia koskeviin säännöksiin.

Määräyksen aikataulu

Muutettu määräys tulee voimaan 31.12.2020, samaan aikaan kun EU-asetus 2019/947 tulee sovellettavaksi muussa kuin 21 artiklan mukaisten siirtymäsäännösten tarkoittamassa toiminnassa.

Määräyksestä viestiminen

Määräyshankepääätöksestä, lausuntokierroksesta ja määräyksen antamisesta tiedotetaan Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla sekä sähköpostitse ilmailun sääntelyn jakelulistalle ilmoittautuneille. Lisäksi muutoksista viestitään kohdenneusti lennökkikerhoille ja niille miehittämättömien ilma-alusten käyttäjille, jotka ovat tehneet toiminnastaan ilmoituksen virastolle. Noin kuukautta ennen määräyksen voimaantuloa on suunniteltu pidettäväksi tiedotustilaisuus tulevista muutoksista. Lopullinen määräys julkaistaan Finlex-säädöstietopalvelussa sekä Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla ilmailumääräyskokoelmassa.

LIITTEET: Kommenttikoooste