

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 tehdään vain välttämättömiä havaittuja vähäisiä korjauksia.

Asetus 2019/947 edellyttää jäsenvaltioilta toimenpiteitä mm. miehittämättömän ilma-ilmailun kielto- ja rajoitusalueiden ja toisaalta sen vapaammin mahdollistavien ilmatilavyöhykkeiden perustamisessa (ns. UAS-ilmatilavyöhykkeet) sekä lennökkikerhojen toimintaan liittyvien lupaehtojen määrittelyssä. Asetus tulee tämänhetkisen tiedon mukaan sovellettavaksi 1.7.2020 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 heinäkuuta 2021 asti. Tästä päivämäärästä alkaen siis miehittämättömillä ilma-aluksilla harjoitettava toiminta, lukuun ottamatta lennökkikerhojen toimintaa, siirtyy EU-säätelyn 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 heinäkuuta 2022 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 tarkoituksena on muuttaa määräys OPS M1-32 määräaikaiseksi ja tarkentaa sen soveltamisalaa siten, että se vastaa asetuksessa 2019/947 sallittujen siirtymäaikojen soveltamisalaa. Asetuksen 2019/947 mahdollistamista UAS-ilmatilavyöhykkeistä on suunniteltu annettavaksi erillinen uusi 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. miehittämättömiä ilma-alusjärjestelmiä koskevia teknisiä, toiminnallisia sekä ohjaajalta edellytettävää tietoa, taitoa, kokemusta ja ikää koskevia määräyksiä; ilmailulain 55 §:n 2 momentti, joka mahdollistaa määräysten antamisen mm. kauko-ohjaajalta vaadittavasta koulutuksesta, kokemuksesta ja kelpoisuudesta; sekä ilmailulain 57 §:n 4 momentti, jonka perusteella määräyksiä voidaan antaa esimerkiksi lennon suunnit-

¹ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/947, annettu 24 päivänä toukokuuta 2019, säännöistä ja menettelmistä miehittämättömien ilma-alusten käytössä (EUVL L 152, 11.6.2019, s. 45–71)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1582721696411&uri=CELEX:32019R0947>

telusta ja valmistelusta sekä lennon suorittamisesta ja toiminnasta lennon aikana. Edellisen määräyksen tavoin säädösperustassa mainitaan myös lentotyötoimintaa koskeva liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 127 §. Tässä muutoksessa säädösperustaan on lisätty myös viittaukset soveltuviin rikoslain rangaistussäännöksiin ja ilmailulain rikkomussäännöksiin.

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- kierroksella. Määräysluonnos oli samanaikaisesti lausuntokierroksella myös viraston sisällä.

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 lennokitoinnin 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. Selvyyden vuoksi soveltamisalaan on lisätty myös viittaus ilmailulta rajoitetuista alueista annettuun valtioneuvoston asetukseen sekä myöhemmin annettaviin määräyksiin ja päätöksiin EU-asetuksen 2019/947 15 artiklan mahdollistamista UAS-ilmatilavyöhykkeistä. Määräyksen OPS M1-32 lisäksi myös näissä määritetään miehittämätöntä ilmailua koskevia kielto- ja rajoitusalueita, samoin kuin myöhemmin sellaisia alueita, joilla toiminta miehittämättömillä ilma-aluksilla on vapautettu tietyistä vaatimuksista.
- *Kohta 2, Määritelmät:* Määritelmäkohtaan on lisätty lennokitkerhon tai -yhdistyksen määritelmä, joka on peräisin EU-asetuksesta 2019/947. Siirtymäajan raja- ja yksinomaan lennokitkerhoihin ja -yhdistyksiin, eikä yksittäisiin lennokitkerhoihin, 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 lennokitkerhotoiminnan 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.
- *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 kielletyissä 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 määräysluonnoksessa 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, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2020, sisältäisi kansallisen lain tasolla tarvittavat uudet säännökset UAS-ilmatilavyöhykkeiden perustamiseen. Lakiehdotuksen mukaan UAS-ilmatilavyöhykkeitä voitaisiin perustaa Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä enintään yhden vuoden ajaksi ja määräyksellä enintään kolmen vuoden ajaksi. Lentopaikkoja ympäröivät UAS-ilmatilavyöhykkeet on tarkoitus määrittää 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 3.1.13:* 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 3.3.3:* Lisätty valtion ilmailua koskeva tarkennus, jonka mukaan näköyhteyden ulkopuolella tapahtuva lennättäminen on sallittua kohteen läheisyydessä ja enintään 15 metriä sen yläpuolella. Tällaisesta toiminnasta ei tarvitse laatia edellä kohdassa 3.3.2 tarkoitettua toimintakuvausta, turvallisuusarviointia eikä toimintaohjeistusta, eikä sen aloittamisesta tarvitse tiedottaa ilmatilan hallintayksikölle. Tällainen toiminta ei myöskään edellytä erittäin painavia syitä tai kiireellisyyttä, vaan kyseeseen voi tulla esimerkiksi harjoittelu toimijan lakisääteisiä tehtäviä varten.
- *Kumottavan määräyksen kohdat 3.3.4 ja 3.3.5:* Poistettu, koska niissä viitatus kohdat 3.1.12 – 3.1.14 on poistettu, joten niihin liittyviä pysyväisluonteisia menettelyjä tai erityisjärjestelyjä ei enää tarvita. Asia on tarkoitus kattaa päätöksillä tai määräyksillä määritettävillä UAS-ilmatilavyöhykkeillä. Niille määrätyt kiellot tai rajoitukset eivät lähtökohtaisesti koskisi 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 4.12:* 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 ilmailulain ja liikenteen palveluista annetun lain hallinnollisia seuraamuksia koskeviin säännöksiin.

Määräyksen aikataulu

Muutetun määräyksen on tarkoitus tulla voimaan heti sen jälkeen, kun uuden EA-SA-asetuksen (EU) 2018/1139² edellyttämät ilmailulainsäädännön muutokset ovat tulleet voimaan.

Määräyksestä viestiminen

Määräyshankepääätöksestä, lausuntokierroksesta ja määräyksen antamisesta tiedotetaan Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla sekä sähköpostitse ilmailun sääntelyn jakelulistalle ilmoittautuneille. Lisäksi muutoksista viestitään kohdenneustusti lennokkikerhoille 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:

Kommenttikooste (*lisätään lausuntokierroksen jälkeen*)

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2018/1139, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2018, yhteistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta [...] (EUVL L 212, 22.8.2018, s. 1–122)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1584004086655&uri=CELEX:32018R1139>