

ANS M1-1: Suomessa sovellettavat ilmaliikenteen hallinta- ja lennonvarmistuspalvelujen tarjontaa koskevat säännöt

Määräyksen tausta ja säädösperusta

Määräyksessä ANS M1-1 määrätään niistä asioista, joissa komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/373¹ jättää harkintavaltaa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille (Suomessa Liikenne- ja viestintävirasto). Tällaiset asiat on asetuksessa ilmaistu esimerkiksi siten, että vaatimukset on täytettävä "toimivaltaisen viranomaisen määrittämällä tavalla" tai "ellei toimivaltainen viranomainen ole toisin määrännyt".

Asetusta 2017/373 ja sen muutosasetusta 2020/469 on edellisen määräyspäivityksen jälkeen muutettu yhteensä kuusi kertaa. Kansallisen viranomaisen harkintavaltaan jätettyjä asioita sisältyy muutoksiin 2021/1338 ja 2023/1771. Tässä määräysmuutoksessa otetaan kantaa siihen, miltä osin näistä asioista on tarpeen Suomessa määrätä asetuksesta poikkeavasti. Jos kyseisestä asiasta ei ole katsottu tarpeelliseksi määrätä toisin tai täydentävästi kansallisella tasolla, tämäkin mainitaan määräyksessä.

Määräystä lukiessa on huomioitava, että määräyksessä on määrätty vain niistä asioista, jotka on mainituissa EU-asetuksissa tai niiden liitteissä osoitettu toimivaltaisen viranomaisen päätettäväksi. Määräyksessä ei määrätä sellaisista asioista, jotka osoitetaan toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi EASA:n määrittelemissä hyväksyttävissä toimintamenetelmissä (*Acceptable Means of Compliance, AMC*). Tätä perustellaan sillä, että EASA:n määrittelemän hyväksyttävän toimintamenetelmän lisäksi on mahdollista hakea toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä vaihtoehtoiselle toimintatavalle (*Alternative Means of Compliance, AltMoC*) eikä kansallisella määräyksellä voida tehdä AMC:ssa kuvattua menettelyä ainoaksi hyväksyttäväksi toimintatavaksi. Jos jokin AMC-kohta edellyttää kannanottoa viranomaiselta, asiasta voidaan julkaista soveltamisohje.

Edellä mainittujen muutosasetusten huomioon ottamisen lisäksi on päivitetty asetuksen liitteen III kohtaa ATM/ANS.OR.A.010 koskevaa määräyskohtaa. Asetuskohdan c ja d alakohdassa säädetään vaatimukset, jotka rajoitetun hyväksyntätodistuksen hakijan on vähintään täytettävä, mutta toimivaltaiselle viranomaiselle annetaan mahdollisuus määrittää vaatimuksia tarkemmin (*toimivaltaisen viranomaisen määrittämällä tavalla / as determined by the competent authority*). Asiaa on Suomessa arvioitu lennonvarmistuspalvelun tarjoajien jatkuvan valvonnan yhteydessä. Tämän johdosta on myöhemmin todettu, että kansallisesti on aiheellista asettaa tiettyjä vaatimuksia asetuksen mukaisten vähimmäisvaatimusten lisäksi, kuten on tehty myös mm. Ruotsissa ja Norjassa. Määräyksessä ANS M1-1 on sen vuoksi tarpeen luetella ne muut asetuksen kohdat, jotka rajoitetun hyväksyntätodistuksen hakijan tai haltijan on täytettävä kohdassa ATM/ANS.OR.A.010 olevan luettelon lisäksi.

Liikenne- ja viestintävirasto antaa muutetun määräyksen ilmailulain 105 §:n nojalla, jonka mukaan virasto antaa lentoturvallisuuden ja ilmailun sujuvuuden edellyttämät ilmatilan ja ilmaliikenteen hallintaa sekä lennonvarmistuspalvelua koskevat tarkemat määräykset, jotka perustuvat Chicagon yleissopimuksessa tarkoitettuihin standardeihin ja suosituksiin sekä Eurocontrolin normeihin ja suosituksiin. Saman pykä-

¹ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/373, annettu 1 päivänä maaliskuuta 2017, 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 (EUVL L 62, 8.3.2017, s. 1–126)

län mukaan Liikenne- ja viestintävirasto antaa myös ilmatilan ja ilmaliikenteen hallintaa sekä lennonvarmistuspalvelua koskevan Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämät täydentävät määräykset. Tällaisia kansallista täydentämistä edellyttäviä säännöksiä on asetuksen (EU) 2017/373 liitteissä III-V ja XIII, joissa tietyt seikat jätetään kansallisen toimivaltaisen viranomaisen päätettäväksi tai tarkemmin määrättäväksi.

Määräyksen ANS M1-1 vastainen toiminta voi johtaa ilmailulain 14 luvussa säädettyihin hallinnollisiin seuraamuksiin. Näitä ovat mm. lennonvarmistuspalvelun tarjoajalle annettava huomautus tai varoitus (147 §) sekä viime kädessä luvan muuttaminen, rajoittaminen tai peruuttaminen (148 §).

Määräyksen valmistelu

Määräyksen muutoshanke käynnistettiin 6.2.2024 julkaistulla määräyshankepäätöksellä. Määräys on valmisteltu Liikenne- ja viestintävirastossa virkatyönä. Määräysluonnoksesta järjestettiin sidosryhmien kuulemiseksi lausuntokierros 7.5. - 5.6.2024.

Lausuntopalaute

Lausuntokierroksella saatiin yksi lausunto Ilmatieteen laitokselta. Lausunnossa todettiin, että kohtaan 2.3.1.2 Sääsanomat ja muut tiedot (MET.OR.200) lisätty METAR-sanomia koskeva kirjaus oli määräysluonnoksessa oikein.

Arvio määräyksen vaikutuksista

Siltä osin kuin määräyksessä ei oteta kansallisesti käyttöön EU-asetuksesta poikkeavia vaatimuksia, sillä ei ole vaikutuksia asiakkaiden tai viranomaisen toimintaan, vaan vaikutukset seuraavat suoraan asetuksesta. Tässä määräysmuutoksessa ainoa asetuskohda, johon otetaan nyt kantaa ensimmäistä kertaa, on MET.OR.200 (Sääsanomat ja muut tiedot). Sitä koskevan määräyskohdan mukaan Suomessa METAR-sanomat laaditaan myös muilla kuin kohdan (a)(3) mukaisilla lentoasemilla puolen tunnin välein, mikä vastaa nykyistä käytäntöä.

Rajoitetun hyväksyntätodistuksen hakijoita ja haltijoita koskevien vaatimusten täydentäminen tuo toimijoiden noudatettavaksi eräitä uusia vaatimuksia, jotka koskevat vaatimusten täyttämisen menetelmiä, hyväksyntätodistuksen voimassa pitämistä, vaatimustenmukaisuuden osoittamista, turvallisuusongelmiin reagointia, poikkeamien ilmoittamista, lennonvarmistuksen yhteisten viitejärjestelmien käyttöä, alihankintaa ja toimintakäsikirjoja. Käytännössä toimijat ovat kuitenkin jo nykyisellään menelleet pääosin näiden vaatimusten mukaisesti, joten niiden kirjaaminen määräykseen ei aiheuta muutosta nykytilaan, vaan ainoastaan selkeyttää vaatimuksia viranomaisvalvonnan kannalta. Tällä hetkellä Suomessa rajoitettu hyväksyntätodistus on vain kahdella ilmaliikennepalvelun tarjoajalla.

Määräysmuutoksella ei ole vaikutuksia ympäristöön, esteettömyyteen, yhdenvertaisuuteen eikä tasa-arvoon.

Yksityiskohtaiset perustelut

Kohta 2.1.1.2, Rajoitetun hyväksyntätodistuksen hakeminen (ATM/ANS.OR.A.010): Asetuksen 2017/373 liitteen III kohdan ATM/ANS.OR.A.010 c) mukaan lennonvarmistuspalvelun tarjoajan, joka hakee rajoitettua hyväksyntätodistusta a alakohdan tai b alakohdan 1 alakohdan mukaisesti, on täytettävä *toimivaltaisen viranomaisen määrittämällä tavalla vähintään* vaatimukset, jotka vahvistetaan kohdissa: 1) ATM/ANS.OR.B.001 Tekninen ja operatiivinen pätevyys ja valmius; 2) ATM/ANS.OR.B.005 Hallintojärjestelmä; 3) ATM/ANS.OR.B.020 Henkilöstövaatimukset; 4) ATM/ANS.OR.A.075 Avoin ja läpinäkyvä palvelujen tarjonta; sekä 5) liitteissä IV, V, VI ja VIII, siltä osin kuin kyseisiä vaatimuksia sovelletaan niihin palveluihin, joita palveluntarjoaja tarjoaa tai aikoo tarjota.

Saman kohdan alakohdan d) mukaan lennonvarmistuspalvelun tarjoajan, joka hakee rajoitettua hyväksyntätodistusta b alakohdan 2 alakohdan mukaisesti, on täytettävä vähintään c alakohdan 1–4 alakohdassa vahvistetut vaatimukset ja liitteessä IV vahvistetut erityisvaatimukset *toimivaltaisen viranomaisen määrittämällä tavalla*.

Rajoitettu hyväksyntätodistus, joka oikeuttaa tarjoamaan palvelua vain kyseisen jäsenvaltion ilmatilassa, voidaan alakohdan a) perusteella myöntää ilmaliikennepalvelun tarjoajalle, joka tarjoaa palvelua vain lentotyötä tai yleisilmailua varten, taikka sellaisen kaupallisen ilmakuljetuksen tarkoituksiin, jossa käytetään tietyn kokorajoituksen alle jääviä ilma-aluksia (alle 10 tonnia tai alle 20 matkustajapaikkaa) tai jota harjoitetaan pienimuotoisesti (alle 10 000 liikennetapahtumaa vuodessa). Alakohdan b) perusteella rajoitettua hyväksyntätodistusta voi hakea muun lennonvarmistuspalvelun kuin ilmaliikennepalvelun tarjoaja, jonka vuosittainen bruttoliikeyvaihto on enintään 1 000 000 euroa, tai sellainen lennonvarmistuspalvelun tarjoaja, joka tarjoaa lentopaikan lentotiedotuspalvelua (AFIS) käyttämällä säännöllisesti vain yhtä työpistettä lentopaikalla.

Uusina vaatimuksina rajoitetun hyväksyntätodistuksen haltijoille asetettaisiin seuraavat:

- ATM/ANS.OR.A.020 Vaatimusten täyttämisen menetelmät: Kohdassa säädetään vaihtoehtoisten vaatimusten täyttämisen menetelmien (*Alternative Means of Compliance, AltMoC*) käyttöönotosta sekä niiden kuvauksen toimitamisesta viranomaiselle ja viranomaishyväksynnästä.
- ATM/ANS.OR.A.025 Hyväksyntätodistuksen voimassa pitäminen: Kohdassa säädetään, että hyväksyntätodistus pysyy voimassa niin kauan kuin palveluntarjoaja täyttää edelleen asetuksen sovellettavat vaatimukset, mukaan lukien vaatimukset tarkastusten helpottamisesta ja yhteistyöstä viranomaisen kanssa sekä poikkeamahavaintojen käsittelystä. Lisäksi voimassaolo edellyttää, ettei hyväksyntätodistusta ole luovutettu, sen voimassaoloa keskeytetty tai hyväksyntätodistusta peruutettu. Jos hyväksyntätodistus peruutetaan tai luovutetaan, se on palautettava viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle.
- ATM/ANS.OR.A.035 Vaatimustenmukaisuuden osoittaminen: Kohdan mukaan palveluntarjoajan on toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä toimitettava kaikki asiaankuuluva näyttö asetuksen sovellettavien vaatimusten täyttämistä.
- ATM/ANS.OR.A.060 Välitön reagointi turvallisuusongelmaan: Kohdan mukaan palveluntarjoajan on pantava täytäntöön kaikki toimivaltaisen viranomaisen edellyttämät turvallisuustoimenpiteet ja turvallisuusmääräykset. Turvallisuusmääräyksen johdosta palveluntarjoajan on ehdotettava sopivaa korjaavaa toimea ja toimitettava tiedot ehdotuksesta toimivaltaiselle viranomaiselle hyväksyttäväksi, sekä noudatettava niitä toimivaltaisen viranomaisen hyväksynnän jälkeen.
- ATM/ANS.OR.A.065 Poikkeamista ilmoittaminen: Kohdassa säädetään, että palveluntarjoajan on perustettava osana hallintojärjestelmänsä poikkeamien ilmoitusjärjestelmä, johon sisältyy pakollinen ja vapaaehtoinen ilmoittaminen, ja ylläpidettävä sitä. Kohta sisältää myös tarkemmat vaatimukset ilmoitusten tekemisestä ja seurantaraportoinnista. Vaikka poikkeamailmoituksista säädetään ensisijaisesti EU:n poikkeama-asetuksessa 376/2014, poikkeama-asetus lähinnä velvoittaa organisaatioita ottamaan vastaan ilmoituksia sekä keräämään, tallentamaan ja analysoimaan poikkeamatietoja. Velvollisuus ilmoittaa poikkeamista asetetaan siinä luonnollisille henkilöille.
- ATM/ANS.OR.A.090 Lennonvarmistuksen yhteiset viitejärjestelmät: Kohdan mukaan palveluntarjoajien on lennonvarmistusta varten käytettävä viitejärjestelminä WGS-koordinaattijärjestelmää, keskimääräisen merenpinnan (MSL) vertailutasoa sekä gregoriaanista kalenteria ja koordinoitua yleisaikaa (UTC).

- ATM/ANS.OR.B.015 Alihankinta: Kohdassa säädetään, että kun palveluntarjoaja teettää osan toiminnastaan alihankintana tai ostopalveluna ulkopuolisilla organisaatioilla, sen on varmistettava, että alihankittu tai ostettu toimi, järjestelmä tai rakenneosia on sovellettavien vaatimusten mukainen; alihankintatyön tekevä organisaatio toimii palveluntarjoajan valvonnassa ellei alihankkijalla ole omaa hyväksyntää; ja että toimivaltaiselle viranomaiselle annetaan pääsy alihankkijaorganisaatioon.
- ATM/ANS.OR.D.020 Vastuu- ja vahinkovakuutukset: Kohdassa säädetään, että palveluntarjoajilla on oltava käytössään järjestelyt sovellettavaan lain-säädäntöön perustuvien tehtäviensä suorittamisesta johtuvien korvausvastuiden kattamiseksi, vakuutusturvan on oltava oikeassa suhteessa mahdollisesti aiheutuviin tappioihin ja vahinkoihin, ja että palveluntarjoajien välisissä sopimuksissa määritetään korvausvastuun jakautuminen.

Suomessa Traficom on valvonnan yhteydessä todennut tarvetta täydentää noudatettavia vaatimuksia edellä kuvatulla tavalla. Vastaavat täydennykset on tehty myös mm. Ruotsissa ja Norjassa.

Kohta 2.1.1.3, Poikkeamista ilmoittaminen (ATM/ANS.OR.A.065): Päivitetty viittaukset kohdan ATM/ANS.OR.A.065 alakohtiin, sellaisena kuin se on muutettuna komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2021/1338.

Kohta 2.3.1.2, Sääsanomat ja muut tiedot (MET.OR.200): Kohtaa MET.OR.200 on muutettu asetuksella 2021/1338. Alakohdan b) mukaan sen estämättä, mitä a alakohdan 3 alakohdassa säädetään, lentosääsiasema voi *toimivaltaisen viranomaisen määrittelemällä tavalla* antaa tuntikohtaisia METAR- ja SPECI-sääsanomia levitettäväksi myös kyseisen lentopaikan ulkopuolelle sellaisille lentopaikoille, jotka eivät palvele säännöllistä kansainvälistä kaupallista lentoliikennettä². Viitatus alakohdan a) 3) mukaan lentosääsiaseman on julkaistava määräaikainen lentosääsanoma (METAR) puolen tunnin välein sellaisilla lentopaikoilla, joilta harjoitetaan säännöllistä kansainvälistä kaupallista lentoliikennettä, ja ne jaetaan myös kyseisen lentopaikan ulkopuolelle. Määräykseen on jo nykyisin noudatettavan käytännön mukaisesti lisätty maininta siitä, että Suomessa METAR-sanomat laaditaan myös muilla kuin kohdan a) 3) mukaisilla lentoasemilla puolen tunnin välein.

Tässä kohdassa 'lentoasemalla' tarkoitetaan kaikkia lentopaikkoja, joilla tarjotaan ilmailiikennepalvelua. Käsite sisältää AFIS-lentopaikat mutta ei muita valvomattoman ilmatilan lentopaikkoja.

Kohta 2.4.1.1, Lentomenetelmäsuunnittelua koskevat vaatimukset (FPD.TR.100): Asetuksen 2017/373 liitteen XI kohdan FPD.TR.100 mukaan lentomenetelmät suunnittelee lentomenetelmäsuunnittelupalvelujen tarjoaja lisäyksessä 1 vahvistettujen vaatimusten mukaisesti ja *toimivaltaisen viranomaisen määrittämiä suunnittelukriteerejä noudattaen*. Määräyskohtaan on lisätty maininta siitä, että lentomenetelmien suunnittelussa on otettava asianmukaisesti huomioon ympäröivät ilmatilarakenteet.

Asiassa on lisäksi huomioitava ilmailulain (864/2014) 110 §:n säännös, jonka mukaan lentomenetelmäsuunnittelupalvelun tarjoajan on lentomenetelmää suunnitellessaan tai uudelleen tarkastellessaan kuultava asianomaista ilmailiikennepalvelun tarjoajaa ja lentopaikan pitäjää sekä sotilasilmailuviranomaista.

² Tässä käytetään Traficomin omaa suomennosta, koska asetuksen suomenkielisessä tekstissä on virhe. Traficom pyytää suomennokseen oikaisua Euroopan komission käännöstoimen pääosastolta. Kohdan englanninkielinen teksti kuuluu: Notwithstanding point (a)(3), the aeronautical meteorological station may issue hourly METAR and SPECI for dissemination beyond the aerodrome of origin, for aerodromes not serving scheduled international commercial air transport operations, as determined by the competent authority.

Kumottavan määräyksen kohta 2.6, Voimaantulo ja soveltaminen: Poistettu, koska aiemmassa määräyksessä asetettu siirtymäaika on jo päättynyt. Nyt annettavassa määräyksessä ei ole uutta siirtymäaikaa edellyttäviä muutoksia.

Määräyksen aikataulu

Muutettu määräys tulee voimaan kesäkuussa 2024.

Määräyksestä viestiminen

Määräyshankepäätoksestä, lausuntokierroksesta ja määräyksen antamisesta tiedotetaan Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla sekä sähköpostitse ilmailun sääntelyn jakelulistalle ilmoittautuneille. Lopullinen määräys julkaistaan Finlex-säädöstietopalvelussa sekä Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla ilmailumääräyskokoelmassa.