

Kansallinen ilmatilapolitiikka

Esipuhe

Hallitus antoi eduskunnalle huhtikuussa 2012 liikennepoliittisen selonteon. Selonteossa liikennepoliitikkaa tarkastellaan laajasti osana yhteiskuntapolitiikkaa. Liikennepoliittikan keskeisenä tavoitteena on hyvillä liikenneyhteyksillä varmistaa ja tukea Suomen kilpailukykyä ja kestävästä talouskasvusta sekä ihmisten hyvinvointia ja arjen toimivuutta. Liikennepoliittinen selonteko korostaa asiakaslähtöisyyttä, saavutettavuutta, toimivuutta, resurssien tehokasta käyttöä sekä kaikkien toimijoiden vastuuta turvallisuudesta ja ympäristöstä.

Lentoliikenne tukee Suomen talouden kasvu- ja kehitysmahdollisuuksia sekä maamme kilpailukykyä. Siksi lentoliikennettä kehitetään viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyössä pitkäjänteisellä suunnittelulla sekä parantamalla toimintaedellytyksiä kestävästi ja kasvuhakuisesti. Tässä kehitystyössä keskeisenä lähtökohtana on matkustajien ja muiden asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen.

Ilmatilan- ja ilmaliikenteen hallinnassa otetaan huomioon siviili- ja sotilas-ilmailun sekä maanpuolustuksen tarpeet. Tätä politiikkaa toteutettaessa on varmistettava sotilasilmailun ja valtion ilmailun toimijoiden mahdollisuus suorittaa niille säädetyt tehtävät.

Ilmatilapolitiikka yhdessä ASM-toimintakäsikirjan ja Ilmailun navigaatio- ja valvontalaittejärjestelmien strategia Suomessa vuosille 2012–2030 (NAV-SUR-strategia) kanssa määrittelee yleisellä tasolla ilmatilan suunnittelu- ja käyttöperiaatteet. Dokumentissa kuvataan ilmatilanhallinnan ja siihen kiinteästi liittyvien toimintojen tavoitteita.

Ilmatilapolitiikkaa arvioidaan säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa sen ajanmukaisuus. Turvallisuus ja suorituskyky ovat ensisijaisia arvoja ilmatilan suunnittelussa ja käytössä.

Helsingissä 1.3.2016



Pekka Henttu
ilmailujohtaja

1 Tausta

Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että jokaisella valtiolla on täydellinen ja yksinomainen herruus oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan. Tämän suvereniteetin mukaisesti yhteisön jäsenvaltiot käyttävät julkisen viranomaisen toimivaltuuksia lentoliikennettä valvoessaan, ottaen kuitenkin huomioon sovellettavien kansainvälisten yleissopimusten määräykset.

Suomen ilmatilapolitiikan perustana ovat Single European Sky (SES) asetukset ja komission toimeenpanosäädökset sekä EASAn, ICAOn ja Eurocontrolin standardit.

Euroopan parlamentin ja neuvoston ilmatila-asetus (EU 551/2004) velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että niiden on vastuulleen kuuluvien sotilaallisten näkökohtien järjestäminen huomioon ottaen huolehdittava ICAOn määrittelemän ja Eurocontrolin kehittämän ilmatilan joustavan käytön periaatteen yhdenmukaisesta soveltamisesta yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa ilmatilan hallinnan ja ilmaliikennevirtojen säätelyn helpottamiseksi osana yhteistä liikennepolitiikkaa.

Edellä mainittu asetus toteaa myös, että reittien ja sektorien suunnittelua koskevat yhteiset periaatteet ja vaatimukset vahvistetaan sen varmistamiseksi, että ilmatilaa käytetään turvallisesti, taloudellisesti tehokkaalla tavalla sekä ympäristöystävällisesti. Sektorien suunnittelun on oltava yhdenmukaista muun muassa reittien suunnittelun kanssa. Täytäntöönpanosäännöt, jotka koskevat tämän kohdan soveltamisalaan kuuluvia aloja, hyväksytään puiteasetuksen (EU 549/2004) 8 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.

Ilmailulain mukaisesti Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) antaa lentoturvallisuuden ja ilmailun sujuvuuden edellyttämät ilmatilan ja ilmaliikenteen hallintaa sekä lennonvarmistuspalvelua koskevat tarkemmat määräykset sekä tarvittavat EU lain-säädäntöön perustuvat määräykset. Trafin on kuultava puolustusvoimia ja/tai sisäministeriötä määräyksistä siltä osin, kun niillä on vaikutuksia sotilas- tai valtion ilmailun toimintaedellytyksiin.

Siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamiseksi ilmatilassa noudatetaan niitä periaatteita, joista säädetään FUA-asetuksessa (EU 2150/2005). Näitä periaatteita toteutettaessa on varmistettava sotilasilmailun ja valtion ilmailun toimijoiden mahdollisuus suorittaa niille säädetyt tehtävät.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja puolustusministeriö sopivat siitä, miten ilmatilan ja ilmaliikenteen hallinnassa, lennonvarmistuspalvelun tarjonnassa sekä joustavan ilmatilan käyttöön liittyvissä menettelyissä otetaan huomioon siviili- ja sotilasilmailun tarpeet. Ilmatilan joustavan käytön menetelmät sisältyvät ilmatilan hallintaa ohjaavaan ASM-toimintakäsikirjaan.

Suomi on yhdessä Norjan, Viron ja Latvian kanssa perustanut pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon (North European Functional Airspace Block, NEFAB).

Osana NEFAB yhteistyötä Suomi on sitoutunut varmistamaan saumattoman ilmatilan suunnittelun ja hallinnan sekä ilmaliikennevirtojen ja kapasiteetin koordinoitun hallinnan ottaen asianmukaisella tavalla huomioon kansainvälisen tason yhteistyöprosessit. Sopimusvaltiot ovat myös sitoutuneet kehittämään yhteistä ilmatilapolitiikkaa yhteistyössä siviili- ja sotilasilmailuviranomaisten kanssa. Tavoitteena on il-

matilan optimaalinen käyttö NEFAB-alueella. NEFAB-valtiosopimus ei vaikuta kunkin sopimusvaltion oikeuksiin varata, rajoittaa tai muulla tavoin järjestää tietty osa omasta ilmatilastaan yksinomaiseen tai nimenomaiseen sotilaalliseen käyttöön ja/tai operatiivisessa ilmaliikenteessä käytettävien ilma-alusten käyttöön.

Edellä mainitut säädökset, standardit ja sopimukset on huomioitu kansallisessa ilmatilapolitiikassa ja siihen liittyvissä menettelyissä.

2 Tarkoitus

Ilmatilapolitiikkadokumentin tarkoituksena on antaa sidosryhmille tietoa siitä, kuinka ilmatilan hallinta- ja suunnittelu on järjestetty Suomessa. Dokumentin tarkoituksena on myös tukea sidosryhmiä omien investointiensa ja hankkeidensa suunnittelussa, sekä osaltaan varmistaa yleisön luottamus järjestelmän suorituskykyyn ja turvallisuuteen.

Ilmatilapolitiikka, ASM-toimintakäsikirja ja NAV-SUR-strategia muodostavat kokonaisuuden, joka parantaa toiminnan läpinäkyvyyttä ja jonka avulla sidosryhmät voivat entistä varmemmin ennakoida tulevaisuuden menetelmiä ja teknologista kehitystä.

Ilmatilapolitiikka luo puitteet, joiden mukaisesti siviili-ilmailuviranomainen kehittää ja jäsentää ilmatilaa ja varmistaa sen tehokkaan ja joustavan käytön. Turvallisuus, yhteensopivuus, kansallisten etujen suojaaminen, mahdollisimman esteetön käytettävyys ja ympäristövaikutusten huomioiminen, ovat periaatteita, jotka ohjaavat siviili-ilmailuviranomaisen toimintaa ilmatilan jäsentämisessä ja kehittämisessä. Ilmatilapolitiikka tukee maanpuolustuksen toteutumista ja sen järjestelyjen kehittämistä kansainvälisessä toimintaympäristössä.

3 Ilmatilanhallinnan ja -suunnittelun periaatteet

Turvallisuus, yhteensopivuus, kansallisten etujen suojaaminen, mahdollisimman esteetön käytettävyys ja ympäristövaikutusten huomioiminen ovat periaatteita, jotka ohjaavat siviili-ilmailuviranomaisen toimintaa ilmatilan jäsentämisessä ja kehittämisessä.

Suomen ilmatilapolitiikan perustana ovat Single European Sky (SES) asetukset ja komission toimeenpanosäädökset sekä EASAn, ICAOn ja Eurocontrolin standardit sekä kansalliset päätökset maanpuolustuksen tarpeiden varmistamiseksi. Tavoitteena on turvallinen, suorituskykyinen, ympäristövaikutukset huomioiva ja naapurivaltioiden ilmatilojen sekä muiden toiminnallisten ilmatilalohkojen kanssa yhteensopiva ilmatila.

Ilmatilanhallinnassa ja -suunnittelussa seuraavat periaatteet ovat ensisijaisia:

- **Turvallisuus**

Ilmatilan käyttöä suunnitellaan ja sitä hallinnoidaan siten, että turvallisuus huomioidaan kokonaisuvaltaisesti kaikissa toiminnoissa. Jokaisen toimijan on turvallisuudenhallintamenettelyin varmistettava, että turvallisuus säilyy korkealla tasolla ja että sitä parannetaan aina kuin mahdollista.

- **Yhteensopivuus**

Ilmatilaa ja sen käyttöä suunniteltaessa on varmistettava, että rakenteet ja menettelyt ovat kansainvälisten vaatimusten ja standardien mukaisia kansalliset erityisvaatimukset huomioon ottaen.

- **Kansallisten etujen suojaaminen**

Ilmatilan käyttöä voidaan rajoittaa yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen vuoksi sekä sotilasilmailun toimintaedellytysten varmistamiseksi. Rajoittamisen suunnittelussa arvioidaan niiden vaikutus muihin ilmatilankäyttäjiin. Pyrkimyksenä on aiheuttaa mahdollisimman vähän haittaa muulle ilmailukenteelle.

- **Saavutettavuus**

Lukuun ottamatta tilanteita, joissa ilmatilan käyttöä on rajoitettu turvallisuuden, toiminnallisuuden tai muun erityisen syyn vuoksi, on ilmatila kaikkien käytettävissä.

4 Vastuut

Suomessa ilmatilan hallinnan politiikasta vastaa valtioneuvoston asettama ilmatilan hallinnan neuvottelukunta, jonka jäseninä ovat liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, Sotilasilmailun viranomaisyksikkö, pääesikunta sekä Trafi, joka julkaisee politiikan.

Ilmatilan hallintaan liittyvät keskeiset toimijat ja niiden vastuut ilmatilan hallinnassa jakautuvat seuraavasti:

- **Valtioneuvosto**

Valtioneuvosto asettaa ilmatilanhallinnan neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan siviili- ja sotilasilmailun toimijoiden edustajista. Ilmatilanhallinnan neuvottelukunnan tehtävät kuvataan alla.

Ilmailulain 108§ mukaisesti valtioneuvosto nimeää Suomen vastuulla olevaan ilmatilaan tai sen osaan ilmailukäyttöpalvelun tarjoajan, joka toimii kyseisessä ilmatilassa yksinoikeudella. Ennen ilmailukäyttöpalvelun tarjoajan nimeämistä on kuultava sisäministeriötä ja puolustusministeriötä ja nimettäessä on otettava huomioon asianomaisessa ilmatilassa tai sen osassa tarjottavan ilmailukäyttöpalvelun erityispiirteet, turvallisuuden säilyminen korkealla tasolla, ilmatilan tehokas käyttö sekä etsintä- ja pelastuspalveluihin, aluevalvontaan ja valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin liittyvien tehtävien suorittamismahdollisuudet. Finavia Oyj on nimetty yksinoikeudella ilmailukäyttöpalvelun tarjoajaksi Suomen vastuulla olevaan ilmatilaan lukuun ottamatta Seinäjoen, Mikkelin ja Sodankylän lentotiedotusvyöhykkeitä kyseisten lentoasemien aukioloaikoina 21.12.2006 lukien 12 vuoden määräajaksi.

Valtioneuvosto voi nimetä Suomen vastuulla olevaan ilmatilaan tai sen osaan sääpalvelujen tarjoajan, joka toimii kyseisessä ilmatilassa yksinoikeudella. Ennen sääpalvelun tarjoajan nimeämistä on kuultava sisäministeriötä, puolustusministeriötä ja ilmailukäyttöpalvelun tarjoajaa. Sääpalvelun tarjoajaa nimettäessä on otettava huomioon turvallisuuden säilyminen korkealla tasolla sekä etsintä- ja pelastuspalveluihin, aluevalvontaan ja kriisitilahallintaan liittyvien tehtävien suorittamismahdollisuudet. Valtioneuvosto on nimennyt Ilmatieteen laitoksen sää-

palveluntarjoajaksi yksinoikeudella Suomen vastuulla olevaan ilmatilaan 31.1.2020 asti.

Ilmailulain mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa ilmailua tai kieltää se valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustehtävien tai varautumisen kannalta tärkeiden kohteiden ja alueiden yläpuolella. Pysyvät kieltoalueet (P), pysyvät rajoitusalueet (R) sekä tilapäiset erillisvarausalueet (TSA) perustetaan valtioneuvoston asetuksella.

- **Liikenne- ja viestintäministeriö**

Liikenne- ja viestintäministeriö ja puolustusministeriö sopivat siitä, miten ilmatilan ja ilmaliikenteen hallinnassa, lennonvarmistuspalvelun tarjonnassa sekä joustavan ilmatilan käyttöön liittyvissä menettelyissä otetaan huomioon siviili- ja sotilasilmailun tarpeet.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi päättää, että Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa tai sen osassa annetaan lennonvarmistuspalvelua vain englannin kielellä, jos se on tarpeen lentoturvallisuuden ja ilmailun sujuvuuden varmistamiseksi sekä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteiden toteuttamiseksi.

- **Puolustusministeriö**

Puolustusministeriö on edustettuna ilmatilan hallinnan neuvottelukunnassa, jossa käsitellään strategisella tasolla ilmatilan hallinnan menettelyjä ja yhteen sovitaan siviili- ja sotilasilmailun tarpeita.

Suomessa ilmaliikennepalvelu tarjotaan integroidusti. Eli, nimetty ilmaliikennepalvelun tarjoaja Finavia tarjoaa palvelun niin sotilas- kuin siviililiikenteellekin. Suomessa ei ole erillisiä sotilaslennonjohtaelimiä.

Puolustusvoimat voi antaa maanpuolustuksen järjestämiseksi ja puolustusvoimille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi omaa sotilasilmailutoimintaansa ja kansainvälistä sotilasilmailua Suomessa koskevia määräyksiä sotilasilmailusta.

- **Ilmatilan hallinnan neuvottelukunta**

Liikenne- ja viestintäministeriön yhteydessä toimii ilmatilan hallinnan neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto on asettanut. Sen jäseninä ovat liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, Sotilasilmailun viranomaisyksikkö, pääesikunta, Finavia Oyj, Ilmatieteen laitos sekä Trafi. Neuvottelukunta voi kutsua kuultavaksi asiantuntijoita sekä lennonvarmistuspalvelun tarjoajien, lentoyhtiöiden, sotilasilmailun sekä muiden ilmailun toimijoiden edustajia.

Ilmatilan hallinnan neuvottelukunnan tehtävänä on strategisella tasolla eri ilmatilan käyttäjien tarpeiden tunnistaminen, mahdollisten ristiriitojen sovittelu sekä lausunnon antaminen toimivaltaisten viranomaisten päätöksentekoprosessissa. Lisäksi neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä kansallisten kantojen valmistelua erityisesti Euroopan unionin puitteissa tehtäviin kansalliseen ilmatilan hallintaan vaikuttaviin yhteisöoikeudellisiin säännöksiin. Ilmatilan hallinnan neuvottelukunnan tavoitteena on edistää kansallisen ilmatilan turvallista ja tehokasta käyttöä. Ilmatilan tehokasta käyttöä edistetään kehittämällä ja hyväksymällä kansalliset toimintaperiaatteet sekä seurantamekanismit ilmatilan käytölle. Toiminnassa tulee ottaa huomioon kaikkien ilmatilankäyttäjien tarpeet, lainsäädäntöön perustuvat ja ympäristöön liittyvät vaatimukset, naapurivaltiot, kansallisen turvallisuuden sekä maanpuolustuksen asettamat vaatimukset.

Ilmatilan hallinnan neuvottelukunta arvioi ilmatilan hallinnan tavoitteiden toteutumista perustuen Trafi vuosittain laatimaan katsaukseen Suomen ilmatilan käy-

töstä, ilmatilarakenteesta, kapasiteetin hallinnasta, reittiverkostosta sekä joustavan käytön periaatteen edistämisestä. Ilmatilan hallinnan neuvottelukunta antaa tarvittaessa suosituksia ja toimivaltaisille viranomaisille ja Ilmatilan hallintayksikölle (AMC) toiminnan tehostamiseksi ja sujuvoittamiseksi.

- **Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi)**

Ilmailulain 109§ mukaisesti Trafi päättää ilmatilan lohkon perustamisesta ja muuttamisesta Suomen vastuulla olevassa ilmatilan osassa. Päätöstä tehdessään se ottaa huomioon

- lentoliikenteen sujuvuuden
- maanpuolustusnäkökohdat
- siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamisen sekä
- valtion ilmailun asianmukaiset toimintaedellytykset ja
- harrasteilmailun toimintamahdollisuudet.

Muutokset pysyviin ilmatilan rakenteisiin toteutetaan pääsääntöisesti ilmaliikennepalveluntarjoajan esityksestä. Myös ilmatilan käyttäjät voivat esittää ilmatilan rakenteisiin tarvittavia muutoksia Trafille.

Trafin määräyksellä tai päätöksellä voidaan osoittaa vaara-alueiksi alueita, joissa vaihtelevasti määräaikoina saatetaan harjoittaa ilma-alusten lentoturvallisuuden vaarantavaa toimintaa. Se voi myös lentoturvallisuuden, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, poliisitoiminnan, pelastustehtävien, turvallisuustutkinnan tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä rajoittaa taikka kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään kahden viikon ajaksi.

Trafi vahvistaa ilmatilan käytön ja jäsentämisen periaatteet sekä antaa tarkempia määräyksiä ilmatilan turvallisesta, tehokkaasta ja joustavasta käytöstä. Tarkentavat ohjeet on annettu Trafian ja ilmavoimien esikunnan yhteistyössä laatimassa ASM-toimintakäsikirjassa, jossa

- kuvataan ilmatilanhallinnan yleiset periaatteet,
- eri ilmatilankäyttäjien tarpeisiin määritellyt alueet,
- alueiden etuoikeusasema toisiinsa nähden,
- ATS- reittiverkoston rakenne ja luokitus,
- pysyvien ja tilapäisten alueiden perustamista, julkaisua ja käyttöä koskevat periaatteet sekä
- ilmatilankäytön seurantamekanismit.

ASM-toimintakäsikirja määrittelee AMCn (Airspace Management Cell) toiminnan esitaktisella, taktisella ja strategisella tasolla.

Trafi laatii vuosittain ilmatilan hallinnan neuvottelukunnalle katsauksen Suomen ilmatilan käytöstä, ilmatilarakenteesta, kapasiteetin hallinnasta, reittiverkostosta sekä ilmatilan joustavan käytön periaatteen edistämisestä.

Sotilasilmailuviranomainen, sotilasviranomainen ja pääesikunta

Sotilasilmailuviranomainen ja pääesikunta ovat edustettuina ilmatilan hallinnan neuvottelukunnassa. Myös Sotilasviranomainen toimii toimivaltaisena viranomaisena sotilasilmailussa.

Ilmaliikennepalvelun tarjoaja, Finavia

Finavia Oyj on Suomen valtion kokonaan omistama julkinen osakeyhtiö, jonka Liikenne- ja viestintäministeriö on nimennyt ilmaliikennepalvelujen tarjoajaksi Suomen lentotiedotusalueella lukuun ottamatta Seinäjoen, Mikkelin ja Sodankylän lentopaikkojen lentotiedotusvyöhykkeitä.

Finavia Oyj ylläpitää, järjestää ja kehittää lentoasemaverkostoa niin, että lentoasema- ja ilmaliikennepalveluja tarjotaan kaupallisesti kannattavalle siviili-ilmailun liikenteelle sekä sotilasilmailulle, valtion ilmailulle ja yleisilmailulle.

Ilmailulain mukaisesti ilmaliikennepalvelun tarjoaja Finavia vastaa lentopaikan lähtö- ja tuloreiteistä sekä lentomenetelmistä lähi- ja lähestymisalueella sekä ilmatilassa, jossa annetaan lentopaikan lentotiedotuspalvelua.

Ilmatilan hallintayksikkö (AMC)

Ilmatilan hallintayksikkö (AMC, Airspace Management Cell), jonka toimintaan osallistuvat sekä siviili- että sotilastoimijat, toimii ilmaliikennepalvelun (Finavia) tarjoajan yhteydessä. AMC:n tehtävät, toiminta ja vastuut on kuvattu ASM-toimintakäsikirjassa.