

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 23/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi ilmailulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2004 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ilmailulain muuttamisesta (HE 216/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Yrjö Mäkelä, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Anni Rimpiläinen, ympäristöministeriö
- ympäristöpäällikkö Mikko Viinikainen, Ilmailulaitos
- ympäristö- ja turvallisuuspäällikkö Pertti Pitkänen, Finnair Oyj.

HALLITUKSEN ESITYS

Ilmailulain 6 lukuun sisällytetään nykyistä täsmällisempiä säännöksiä meluun liittyvistä toimintarajoituksista lentoasemilla. Ilmailulain muutoksella pannaan kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamisesta yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta. Ilmailulakiin lisä-

tään direktiivin edellyttämät säännökset lentomelun hallintaa koskevista yleisistä säännöistä lentoasemilla sekä toimintarajoitusten asettamista koskevista periaatteista. Ilmailulaitos voi asettaa suihkukoneiden käytölle meluperusteisia toimintarajoituksia, jos se on tarpeen ottaen huomioon myös muut meluhaittojen vähentämiseksi käytettävissä olevat keinot.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen

hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että on todennäköistä, että näiden pykälien mukaisia rajoituksia tullaan Suomessa soveltamaan vähän, jos lainkaan. Direktiivin voimaan saatta-

mista esitetyllä ilmailulain muutoksella pidettiin kuitenkin toteuttamiskelpoisimpana tapana.

Ilmailulain 41 b (a) §:n mukaan toimintarajoituksia harkittaessa on noudatettava tasapainoista lähestymistapaa. Valiokunta pitääkin hyvänä, että tasapainoisen lähestymistavan soveltaminen saattaa kannustaa lentoyhtiöitä miettimään lentoonlähtö- ja laskeutumiskäytäntöjä Euroopan laajuisesti.

Vaatimukset niukasti täyttävien suihkukoneiden liikennöintikielto voi tulla voimaan lain uuden 41 d (c) §:n mukaisesti vain vähitellen. Liikennöinti saadaan loppumaan aikaisintaan viiden vuoden kuluessa, joten yhtiöillä on aikaa sopeutua muutokseen. Valiokunta toteaa, että melualueella asuvien asukkaiden kannalta aika on pitkä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt esitettävät muutokset koskevat vain siviili-ilmailua. Näin ollen se ei vaikuta sotilasilmailun aiheuttamaan meluun, johon on tarvittaessa puuttava muin säännöksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Johtolause. Johtolauseessa ehdotetaan 39 pykälään lisättäväksi uusi 5 ja 6 momentti. Voimassa olevassa ilmailulain 39 §:ssä on viisi momenttia ja tämän vuoksi lisättävien momenttien tulee olla 6 ja 7 momentti. Virhe ehdotetaan korjattavaksi johtolauseetta muuttamalla.

Alla 41 §:n kohdalla esitetyistä syistä kyseiseen pykälään ei esitetä muutosta, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa johtolauseetta muutettavaksi siten, että 41 §:ää ei mainita siinä. Valiokunta on tehnyt vastaavat muutokset johtolauseen muotoiluihin.

39 §. Määritelmät. Johtolauseessa ehdotetaan 39 pykälään lisättäväksi uusi 5 ja 6 momentti. Voimassa olevassa ilmailulain 39 §:ssä on viisi momenttia ja tämän vuoksi lisättävien momenttien tulee olla 6 ja 7 momentti. Virhe ehdotetaan korjattavaksi johtolauseetta muuttamalla.

41 §. Käyttöoikeuden rajoittaminen. Asiantuntijakuulemisessa oikeusministeriö on kiinnittä-

nyt huomiota siihen, että Ilmailulaitoksen toimivalta jää esityksessä eräiltä osin epäselväksi. Esityksen kohdassa 2.3 Nykytilan arviointi todetaan, että ilmailulain 41 § on ajalta ennen uutta perustuslakia, joten siihen sisältyvät valtuutussäännökset tarkempien määräysten antamisesta eivät kaikilta osin ole niin yksityiskohtaisia ja tarkkarajaisia kuin mitä perustuslain 80 §:n 2 momentin nyttemmin muotoutunut tulkinta edellyttäisi.

Asiantuntijakuulemisessa oikeusministeriö on todennut, että direktiivi edellyttää kansallisesti nimenomaisesti Ilmailulaitokselle laissa määriteltyjä toimivaltuuksia tehdä hallintopäätöksiä. Eräiden säännösten osalta on erittäin epäselvää, tarkoittavatko säännökset normipäätöksen antamista vai toimivaltaa hallintopäätöksen tekemiseen.

Direktiivissä itsessään on säännös jäsenvaltion velvoitteesta järjestää muutoksenhakumahdollisuus direktiivissä tarkoitetuista eräistä päätöksistä. Suomalaisessa oikeussuojajärjestelmässä normipäätöksen käyttö ei sinänsä merkitse sitä, etteikö selkeästi tiettyyn henkilöryhmään tai muuhun kohderyhmään kohdistuvasta päätöksestä voitaisi tehdä hallintovalitusta.

Ilmailulain muutoksessa on kysymys EY:n sekundäärilainsäädännön täytäntöönpanosta. Sinänsä sovellettaessa kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön oikeutta oikeudenkäyntimenettelyä ja oikeussuojakeinoja koskevat säännökset määräytyvät pääsääntöisesti kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan. Yhteisön oikeus rajoittaa kansallista prosessisääntelyä kahden EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitetyn peruseriaatteen mukaisesti, joista toinen on tehokkuuseriaate ja toinen vastaavuseriaate. Vastaavuseriaatteen mukaisesti jäsenvaltion prosessisäännökset eivät saa johtaa siihen, että yhteisön oikeuden turvaamien oikeuksien toteuttaminen on epäedullisempää kuin samankaltaisten jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvien vaatimusten toteuttaminen. Kansallisen prosessisääntelyn on siten kohdeltava EY-oikeutta vähintään kuin kansallista oikeutta vastaavissa tilanteissa. Yhteisön oikeuden tehokkuus- ja vastaavuseriaatteen mukaisesti oikeusministeriö on pitä-

nyt parempana, että ilmailulakiin lisättävät säännökset tarkoittaisivat kaikilta osin Ilmailulaitoksen toimivaltasäännöksiä tehdä viime kädessä valituskelpoisia hallintopäätöksiä.

Valiokunta ehdottaa, että lainsäädäntötekniisesti selvennys toteutetaan siten, että ilmailulain 41 §:ää ei muuteta lainkaan. Ilmailulain 41 §:ään ehdotetut kaksi uutta momenttia voidaan sen sijaan muodostaa omaksi uudeksi pykäläkseen 41 a, jolloin vastaavasti 41 a § muuttuisi 41 b §:ksi jne.

Tässä mallissa uusi 41 a ja 41 c § hahmottuvat lähinnä säännöksiksi Ilmailulaitokselle kuuluvasta toimivallasta tehdä alustava periaatteellinen päätös niistä edellytyksistä, joilla konkreettisesti soveltamistilanteessa voidaan myöhemmin rajoittaa lentoliikennettä. Tämä alustava kannanotto voi olla sekin valituskelpoinen päätös, sillä KHO:n oikeuskäytännössä erilaisia periaatepäätöksiä on voitu myös pitää valituskelpoisina, mikäli periaatepäätöksillä on myöhempään päätöksentekoon ulottuvia oikeusvaikutuksia.

Oikeusministeriön arvion mukaan hahmotus, jossa osaa ehdotettuja säännöksiä pidettäisiin toimivaltasäännöksinä periaatepäätöksille eikä toimivaltasäännöksinä normipäätöksille ja muita säännöksiä konkreettisesti hallintopäätöksen tekemiseen toimivallan antavina säännöksinä, toteuttaa oikeussuojan saatavuutta huomattavasti paremmin kuin päätöksenteon luokittelu kokonaisuudessaan tai osaksi normipäätökseksi. Normipäätöksenteon osalta huomioon on lisäksi otettava se, että perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla keskushallintoviranomaisen määräystenantovaltuus edellyttää vielä tarkempaa ja täsmällisempää toimivallan määrittelyä kuin valtioneuvostolle ja ministeriöille kuuluvien asetuksenantoimivaltuuksien määrittely.

Muutoksen seurauksena valiokunta on vastavasti tarkistanut pykälänumeroinnin ja pykälä-

viittaukset kaikissa 41 §:n jäljessä olevissa pykälissä sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännöksessä.

41 a §. Meluhaittojen rajoittaminen. Valiokunta ehdottaa yllä olevan johdosta 41 §:ssä olutta kahta momenttia uuteen 41 a §:ään, jonka otsikkona on "Meluhaittojen rajoittaminen". Valiokunta on myös tarkistanut pykäläviittaukset koskemaan 41 b—41 e §:ää.

41 d (c). Vaatimukset niukasti täyttävien suihkukoneiden erityiset toimintarajoitukset. Valiokunta ehdottaa pykälään uutta 4 momenttia, jolla varmistetaan, että direktiivi tulee täsmällisesti implementoiduksi myös rajoitusten ilmoittamisvelvollisuuden osalta niin, ettei pykälien lukija joudu päättelemään asiaa muiden säännösten kautta.

Valiokunta on myös tarkistanut pykäläviittauksen koskemaan 41 c §:ää.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Säännöksessä on virhe 41 d (c) §:n soveltamisajankohdan osalta. Kehitysmäiden ilma-aluksia varten direktiivissä annettu siirtymäaika on 10 vuotta asetuksen voimaantulosta, eli määräpäivä on 28 maaliskuuta 2012, kuten ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu. Valiokunta on myös tarkistanut pykäläviittauksen koskemaan 41 d §:ää. Valiokunta on tehnyt vastaavat korjaukset säännöksen muotoiluihin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset**Laki****ilmailulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 3 päivänä maaliskuuta 1995 annetun ilmailulain (281/1995) 39 §:ään uusi 6 ja 7 momentti (poist.) sekä lakiin uusi 41 a—41 e § seuraavasti:

39 §
(Kuten HE)

41 § (Poist.)

41 a § (Uusi)

Meluhaittojen rajoittaminen

Ilmailulaitos voi lisäksi asettaa 41 b—41 e §:n mukaisesti meluhaittojen ehkäisemiseksi toimintarajoituksia lentoasemalla, jolla kolmen perättäisen viimeksi kuluneen kalenterivuoden aikana suihkukoneiden lento-olentojen ja laskujen yhteismäärä on keskimäärin enemmän kuin 50 000 vuodessa. Toimintarajoitukset voivat koskea suihkukoneiden pääsyä lentoasemalle, niukasti vaatimukset täyttävien suihkukoneiden liikennöinnin kieltä sekä suihkukoneiden liikennöintiäaikoja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimintarajoitusten muuttamisesta ja poistamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä niiden asettamisesta säädetään.

41 b (a) ja 41 c (b) §
(Kuten HE:n 41 a ja 41 b §)

41 d (c) §

Vaatimukset niukasti täyttävien suihkukoneiden erityiset toimintarajoitukset

Ilmailulaitos voi kieltää vaatimukset niukasti täyttävien suihkukoneiden liikennöinnin tai ra-

joittaa niiden liikennöintiä, jos 41 c §:ssä tarkoitettussa arvioinnissa todetaan muunlaiset rajoitukset riittämättömiksi.

(2 ja 3 mom. kuten HE:n 41 c §:n 2 ja 3 mom.)

Edellä 1—3 momentissa tarkoitetuista rajoituksista on ilmoitettava 41 c §:n 2 momentissa tarkoitetun direktiivin 11 artiklan mukaisesti. (Uusi)

41 e (d) §
(Kuten HE:n 41 d §)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 41 d §:ää sovelletaan meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/30/EY 8 artiklassa tarkoitettussa valtiossa rekisteröityyn suihkukoneeseen 28 päivästä maaliskuuta 2012, jos suihkukoneelle on myönnetty Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 16 olevan I niteen II osan 3 luvussa määritellyn standardin mukainen meluhyväksyntä ja suihkukoneella on liikennöity tämän lain 41 a §:n 1 momentissa tarkoitettulla lentoasemalla 1 päivän tammikuuta 1996 ja 31 päivän joulukuuta 2001 välisenä aikana. Edellytyksenä on lisäksi, että suihkukone on ollut kyseisen valtion rekisterissä koko mainitun ajan ja sitä liikennöi edelleen

kyseiseen valtioon sijoittautunut luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Laukkanen /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Matti Kangas /vas	Eero Reijonen /kesk
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Leena Harkimo /kok	Arto Seppälä /sd
	Saara Karhu /sd	Timo Seppälä /kok
	Marjukka Karttunen /kok	Lasse Virén /kok
	Inkeri Kerola /kesk	Raimo Vistbacka /ps.
	Risto Kuisma /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.