

LVM - liikenne- ja viestintäministeriö

VN/8135/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n EASA-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Vakuutusvaatimuksen tulee olla oikeassa suhteessa vakuutettavan toiminnan riskiin

- Vakuuttamispakko on parempi vaihtoehto kuin kokonaan uuden lakisääteisen vakuutusjärjestelmän luominen miehittämättömille ilma-aluksille sivullisten suojaamiseksi miehittämättömän ilmailun aiheuttamilta vahingoilta.
- Hallituksen esitysluonnokseen kirjattu vakuutuksenottamisvelvollisuus on liian ankara. Miehittämättömien, alle 20 kilogrammaa painavien ilma-alusjärjestelmien käyttäjiltä ei tule edellyttää vastaavaa vakuutusta kuin kaupallista ilmakuljetusta harjoittavilta lentoyhtiöiltä.
- Vakuutusvaatimuksen tulee olla oikeassa suhteessa vakuutettavan toiminnan riskiin nähden. Liikenne- ja viestintävirastolle annettava määräysenantovaltuus mahdollistaa vakuutusvelvollisuuden räätälöimisen toiminnan laadun ja riskien perusteella.
- Ennakoitavuuden parantamiseksi Liikenne- ja viestintävirasto tulisi velvoittaa antamaan tarkemmat säännökset miehittämättömien ilma-alusten vakuuttamisesta.

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n EASA-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

1 Vakuuttamispakko on lakisääteistä järjestelmää parempi vaihtoehto sivullisten suojaamiseksi miehittämättömän ilmailun aiheuttamilta vahingoilta

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella on selvää, että sivullisten suojaamiseksi vastuuvakuutuspakkoa pidetään tarpeellisena vaarallisempana pidettävien miehittämättömän ilmailun toimintojen osalta. Vakuuttamispakko toimii paremmin kuin kokonaan uuden lakisääteisen vakuutusjärjestelmän luominen miehittämättömille ilma-aluksille, joka edellyttäisi lainsäädäntöä muun muassa vakuuttamisvelvollisuuden valvonnasta, laiminlyönnin seuraamuksista, valvovasta viranomaisesta sekä asettaa vakuutusyhtiölle pakon vakuuttaa kyseessä olevaa toimintaa. Tällä hetkellä osa kotimaisista vakuutusyhtiöistä vakuuttaa rajatusti miehittämätöntä ilma-alustoimintaa ja mikäli tämä olisi jatkossa lakisääteistä, se asettaisi toimijoille haasteita.

Vakuuttamispakko luo myös omia haasteita ja voi suunnata markkinaa enemmän kansainvälisille toimijoille. Tämä siitä syystä, että uusi lainsäädäntö voi vakuutusyhtiöiden tämänhetkisestä riskinvalinnasta riippuen tuoda korkeamman riskin toimintaa, kuten vaarallisen aineen kuljettaminen, näköyhteyden puuttuminen ja painavammat laitteet, vakuuttamisen piiriin. Uusi lainsäädäntö tulee edellyttämään riskiarviointia ja arviota siitä salliiko yhtiöiden riskipolitiikka tämän tyyppisen vakuuttamisen ylipäätään ja mikäli tämä hyväksytään, ehtokehitystä. Tämän tyyppiset riskit voivat tulla yhtiöillä jälleenvakuutus sopimuksissa vastaan ja siten estää markkinoiden syntymisen.

2 Vakuutusmarkkinan syntymistä alalle edistää se, jos vakuutusvaatimus ei ole ylimitoitettu

Hallituksen esitysluonnokseen kirjatun ilmailulain 139 §:n uuden 4 momentin mukaan:

Miehittämättömän ilmailun täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan 2 kohdan tarkoittaman miehittämättömän ilma-alusjärjestelmän käyttäjän on otettava ilmailun vakuutusasetuksen 4 artiklan mukainen vakuutus miehittämättömän ilmailun täytäntöönpanoasetuksen 5 artiklassa tarkoitetun erityinen toimintakategorian ja 6 artiklassa tarkoitetun sertifioitu toimintakategorian toimintaa varten alle 20 kilogrammaa painavien miehittämättömien ilma-alusjärjestelmien osalta.

FA:n näkemyksen mukaan näin kirjattu vakuuttamisvelvollisuus on liian ankara, erityisesti ottaen huomioon se, että EASA-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen 2019/947 4 artiklan mukainen avoimen kategorian toiminta, joka on hallituksen esitysluonnoksen muotoilussa vapautettu vakuutusvelvollisuudesta, muuttuu täytäntöönpanoasetuksen 2019/947 5 artiklan mukaiseksi erityisen kategorian toiminnaksi heti, jos kaikki avoimen kategorian edellytykset eivät täyty (esimerkiksi myös tilanteissa, joissa miehittämätöntä ilma-alusta lennätetään yli 120 m korkeudella hallituksen esitysluonnoksessa esitetyn ilmailulain 11 b §:n mukaisella UAS-ilmatilavyöhykkeellä, jossa 120 m korkeuden ylittäminen on sallittua).

Tämän lisäksi ilmailun vakuutusasetuksen 4 artiklan mukaan:

Vakuutettuihin riskeihin on sisällyttävä sotatoimet, terrorismi, kaappaus, tuhotyöt, ilma-aluksen laitton haltuunotto ja sisäiset levottomuudet.

Kaikki tahallisten tekojen seurauksena syntyvät vahingot ovat lähtökohtaisesti vastuuvakuuttamiskelvottomia, eikä tällaista turvaa ole Suomessa tarjolla muuten kuin osana lakisääteisiä vastuuvakuutuksia. Jos säädetään velvollisuus ottaa vakuutus miehittämättömällä ilma-aluksella tahallisesti aiheutettuihin vahinkoihin, kuten terrorismivahinkoihin, eivät suomalaiset vakuutusyhtiöt tule tarjoamaan lain vaatimukset täyttäviä vakuutuksia, eikä vakuutusmarkkinaa silloin synny.

Vakuutusmarkkinan syntymistä alalle edistää se, jos laissa säädetyt vakuutusvaatimukset eivät ole ylimitoitettuja.

3 Erityinen ja sertifioitu toimintakategorioiden mukaiselle toiminnalle voidaan FA:n näkemyksen mukaan säätää vastuuvakuutusvelvollisuus, jos se on oikeassa suhteessa toiminnan riskeihin nähden

FA:n näkemyksen mukaan miehittämättömän ilmailun täytäntöönpanoasetuksen 5 artiklan erityinen ja 6 artiklan sertifioitu toimintakategorioiden miehittämätön ilma-alustoiminta voidaan säätää vastuuvakuutusvelvollisuuden piiriin, kunhan vastuuvakuutusvelvollisuus on oikeassa suhteessa toiminnasta aiheutuviin riskeihin nähden. Miehittämättömän ilmailun osalta ala on vielä uusi ja kehittymätön, eikä kaikkia riskejä tunneta. Tämän lisäksi miehittämättömän ilmailun jo nyt tunnetut riskit vaihtelevat suuresti toiminnan laadun mukaan. Vakuutusvelvollisuuden tarkempi sisältö tulisikin lain sijaan määritellä viranomaisen antamassa määräyksessä, sillä viranomaisen antama määräys mahdollistaa joustamisen vakuutusvelvollisuudesta toiminnan laadun ja riskien perusteella alan kehittyessä.

Erityinen ja sertifioitu kategorian toiminnasta voitaisiin siten säätää esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin tapahtumanjärjestäjän vastuuvakuutusvelvollisuudesta säädetään kokoontumislain 16 §:ssä. Kokoontumislain 16 §:n mukaan:

Jos tilaisuuden järjestämisestä voi aiheutua vahinkoa henkilölle tai omaisuudelle, poliisi voi määrätä yleisötilaisuuden järjestämisen edellytykseksi, että järjestäjällä on riittävä vastuuvakuutus mahdollisen korvausvelvollisuutensa varalta.

Vastaava muotoilu voisi miehittämättömien ilma-alusten osalta kuulua ilmailulain 139 §:n 4 momentissa seuraavasti:

Jos miehittämättömän ilmailun täytäntöönpanoasetuksen 5 artiklassa tarkoitetun erityinen toimintakategorian tai 6 artiklassa tarkoitetun sertifioitu toimintakategorian toiminnasta miehittämättömän ilma-alusjärjestelmän painaessa alle 20 kilogrammaa voi aiheutua vahinkoa henkilölle tai omaisuudelle, Liikenne- ja viestintävirasto voi määrätä toiminnan edellytykseksi, että miehittämättömän ilmailun täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan 2 kohdan tarkoittaman miehittämättömän ilma-alusjärjestelmän käyttäjällä on riittävä vastuuvakuutus mahdollisen korvausvelvollisuutensa varalta.

FA:n näkemyksen mukaan miehittämättömälle ilma-alustoiminnalle asetettava vastuuvakuutusvelvollisuus tulee ensisijaisesti voida täyttää yhteisön ottamalla vakuutuksella silloin, kun miehittämättömän ilma-alustoimintaa harjoitetaan osana yhteisön toimintaa, ja miehittämättömän ilma-alusjärjestelmän kauko-ohjaaja on yhteisön palveluksessa. Tämä on tarpeen esimerkiksi tilanteessa, jossa kiinteistöväilytysyritys hankkii ilmakehää varten miehittämättömän ilma-aluksen, jota kiinteistöväilytysyrityksen palveluksessa olevat välittäjät kauko-ohjaavat kohteiden kuvaamiseksi osana kiinteistöväilytystoimintaa. Tätä tulee tarkentaa säännöksen perusteluissa.

FA ehdottaa, että ilmailulain 139 §:ään lisättäisiin 4 momentin lisäksi uusi 5 momentti, jossa velvoitettaisiin Liikenne- ja viestintävirasto antamaan tarkemmat määräykset siitä, milloin vastuuvakuutus tulee ottaa ja minkä sisältöisenä. Ilmailulain 139 §: uusi 5 momentti voisi kuulua seuraavasti:

Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkemmat määräykset 4 momentin mukaisesta edellytyksestä ottaa vastuuvakuutus, vastuuvakuutuksen määrästä ja sisällöstä.

Säättämällä liikenne- ja viestintävirastolle velvollisuus antaa määräyksiä vastuuvakuutuksen ottamisesta ja sisällöstä, parannettaisiin ennustettavuutta, kun vakuutuksenottaja tietäisi selkeästi etukäteen, milloin ja minkälainen vastuuvakuutus on tarpeen. Määräystä annettaessa tulee ottaa huomioon toiminnan laatu ja sen riskit. Määräys on helpommin muutettavissa kokemuksen karttuessa ja tilanteen kehittyessä kuin laki. Määräyksenantovelvoite on kuitenkin erittäin perusteltu ennustettavuuden takaamiseksi.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi