

HE 189/2002 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ilmailulain 66 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ilmailussa aiheutuneen vahingon korvaamista koskevaa ilmailulain sääntelyä. Nykyisin ilma-aluksen omistaja ja haltija ovat aluksen käyttäjän ohella aina vastuussa kolmannelle aiheutuneesta vahingosta, vaikka omistaja tai haltija eivät olisi millään tavoin voineet vaikuttaa aluksen käyttöön liittyviin riskeihin.

Ehdotuksen mukaan leasing-rahoittaja tai muu omistukseen perustuvan vakuusoikeu-

den haltija sekä ilma-aluksen vuokralleantaja vastaisivat kolmannelle aiheutuneesta vahingosta vain, jos niiden näytetään aiheuttaneen vahingon tahallisesti tai huolimattomuudesta. Lentoyhtiön tai muun ilma-aluksen käyttäjän vastuuseen ei ehdoteta muutoksia.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
PERUSTELUT	3
1. Nykytila.....	3
2. Nykytilan arviointi.....	3
3. Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset.....	5
4. Esityksen taloudelliset vaikutukset	5
5. Asian valmistelu	5
6. Voimaantulo	6
LAKIEHDOTUKSET	7
ilmailulain 66 §:n muuttamisesta	7
LIITE	8
RINNAKKAISTEKSTIT	8
ilmailulain 66 §:n muuttamisesta	8

PERUSTELUT

1. Nykytila

Ilmailussa aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään useissa eri laeissa. Ilmailuksessa kuljetetuille matkustajille ja omaisuudelle aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään ilmakuljetussopimuslaisissa (45/1977) ja ilmakuljetuslaisissa (387/1986). Kolmansille aiheutuvien henkilö- ja esinevahinkojen korvaamisessa on ilmailulain (281/1995) 66 §:n nojalla lähtökohtana, että korvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti. Vahingonkorvauslaista poiketen ilma-aluksen omistaja, haltija ja käyttäjä ovat kuitenkin pykälän 2 momentin nojalla vahingonkorvausvastuussa, vaikka vahinko ei olisi aiheutunut omistajan tai haltijan huolimattomuudesta. Omistaja, haltija ja käyttäjä ovat säännöksen perusteella yhteisvastuussa ja vastuu on rahamääräisesti rajoittamaton.

Yksityislentotoiminnassa ilma-aluksen omistaja, haltija ja käyttäjä ovat yleensä yksi ja sama henkilö. Laajamittaisessa ansiolentotoiminnassa sen sijaan on verrattain tavanomaista, että ilma-aluksen käyttäjänä oleva lentoyhtiö ei omista ilma-alusta, vaan sen käyttöoikeus perustuu niin sanottuun leasing-sopimukseen. Erityisesti suurten ja kalliiden koneityyppien hankinnassa leasing-järjestely helpottaa rahoituksen järjestämistä, joustavoittaa lentoyhtiön liiketoiminnan suunnittelua ja tarjoaa verotuksellisia etuja. Käytettävissä olevien tietojen mukaan maailmalla tällä hetkellä käytössä olevasta lentoyhtiöiden kalustosta yli 60 % on lentoyhtiöiden käytössä erilaisten leasing-järjestelyjen perusteella.

Ilmailun alalla on käytössä kahdentyyppisiä leasing-järjestelyjä. Niin sanotussa rahoitusleasingissa (*financial lease*) vuokrattavan aluksen omistajana on tyypillisesti rahoituslaitos. Ilma-alus annetaan korvausta vastaan lentoyhtiön hallintaan ja käyttöön pitkäaikaisella, keskimäärin noin 12 vuoden mittaisella sopimuksella. Rahoituslaitokselle omistaj asemalla on yksinomaan vakuusmerkitys. Omistajana se saa suojaa lentoyhtiön muita velkoja vastaan esimerkiksi lentoyhtiön

maksukyvyttömyystilanteessa. Järjestelylle on luonteenomaista, että rahoitusyhtiö ei millään tavalla osallistu omistamansa lentokaluston huoltamiseen tai ylläpitoon eikä siten voi vaikuttaa ilma-aluksen käyttöön tai siihen liittyviin vahinkoriskeihin.

Toinen ilmailussa laajasti käytetty leasing-muoto on käyttöleasing (*operational lease*), joka on järjestelynä verrattavissa tavanomaiseen irtaimen esineen vuokraan. Vuokranantajana voi olla esimerkiksi leasing-toimintaan erikoistunut yhtiö tai lentoyhtiö, joka vuokraa itselleen tarpeettomaksi käyvää kalustoaan toiselle lentoyhtiölle. Vuokrakausi on yleensä huomattavasti lyhyempi kuin rahoitusleasingissa. Käyttöleasingissa kaikki aluksen lentokelpoisuuden ylläpitoon liittyvät tehtävät jäävät yleensä aluksen vuokralleottavan lentoyhtiön vastuulle, jolloin vuokralleantajan asema rinnastuu rahoitusyhtiön asemaan rahoitusleasingissa. Poikkeuksellisesti vuokralleantaja tosin voi sitoutua huolehtimaan esimerkiksi vuoraesineen huolloista ja korjauksista vuokrakauden aikana.

Ulkopuoliselle ilma-aluksen omistussuhteet selviävät ilma-alusrekisteristä, johon on ilmailulain 8 §:n nojalla merkittävä tieto ilma-aluksen omistajasta, haltijasta, käyttäjästä ja edustajasta. Jos suomalainen ilma-alus on lentoyhtiön käytössä leasing-sopimuksen perusteella, rekisteriin on merkitty omistajaksi rahoitusyhtiö tai muu omistaja ja käyttäjäksi lentoyhtiö. Merkintöjä ilma-aluksen haltijasta tai edustajasta ei Suomen ilma-alusrekisteriin ole käytännössä juuri tehty.

2. Nykytilan arviointi

Ilmailulain 66 §:n 2 momentin nojalla ilma-aluksen omistajan ja haltijan vastuu on huolimattomuudesta riippumatonta silloinkin, kun sillä ei ole tosiasiaa mitään mahdollisuuksia vaikuttaa omistamansa ilma-aluksen lentokelpoisuuteen tai sen käyttämiseen. Tämä on vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden kannalta arvioituna on hyvin poikkeuksellista. Yleisen vahingonkorvausoikeudellisen pääsäännön mukaan

vahingonkorvausvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai huolimattomuus ja erityislainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön perustuva ankara vastuukin on yleensä kohdistettu vain sellaisiin henkilötahoihin, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa vastuun piirissä olevaan toimintaan ja sitä kautta vahinkoriskin suuruuteen.

Voimassa oleva vastuusääntely on myös kansainvälisesti arvioituna poikkeuksellisen ankaraa. Käytettävissä olevien tietojen mukaan vastaavaa sääntelyä ei ole missään Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Norjassa on voimassa Suomen sääntelyä pääpiirteissään vastaava sääntely, jonka muuttamista kuitenkin parhaillaan harkitaan.

Ilmailulain 66 §:n 2 momentin sääntely pohjautuu vuoden 1923 ilmailulakiin (139/1923). Ilmailun alkuaikoina toimintaan liittyvät vahinkoriskit olivat nykyiseen verrattuna moninkertaiset. Myöskään nykyisin tavanomaisia leasing-järjestelyjä ei tuolloin tunnettu, vaan ilma-aluksen omistaja oli säännönmukaisesti myös sen käyttäjä. Sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta ei laajemmin ole pohdittu ilmailulain vuosina 1964 ja 1994 tehtyjen kokonaisuudistusten yhteydessä. Tämä on ainakin osaltaan saattanut johtua siitä, että huolimattomuudesta riippumattoman vastuun kohdistumista omistajaan ei käytännössä ole pidetty ongelmallisena. Omistaja on nimittäin voinut käytännössä suojautua korvausvastuulta ennakolta edellyttämällä ilma-aluksen käyttäjän ottavan vahingon varalle vahinkoriskin kattavan vakuutuksen.

Yhdysvalloissa viime vuoden syyskuussa tapahtuneiden terrori-iskujen seurauksena ilma-alusten omistajien riski joutua ilmailulain nojalla korvausvastuuseen on merkittävästi lisääntynyt. Tuolloin aiheutuneiden vahinkojen määrä ylitti sen, mitä ilmailussa yleisesti oletettiin pahimmassa tapauksessa voivan aiheutua. Vastaavien tekojen toistuminen lienee mahdollista. Näistä syistä vakuutusyhtiöt sanoivat irti lentoyhtiöiden niin sanotut sotariskivakuutukset kolmansille aiheutuvien henkilö- ja esinevahinkojen osalta, minkä jälkeen korvausriskiä ei enää ole ollut mahdollista liiketaloudellisesti järkevin kustannuksin kattaa vapailta markkinoilta otettavien vakuutuksien.

Ilmaliikenteen jatkuvuuden turvaamiseksi muun muassa Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sopineet valtioneuvostojensa välillä, joka osittain kattaa aikaisemmin sotariskivakuutuksilla katettuja riskejä. Valtioneuvostojen välillä on kuitenkin tilapäinen. Järjestelyn jatkuminen lokakuun 2002 jälkeen on toistaiseksi avoinna. Takuujärjestely on lisäksi useissa maissa, kuten Suomessa, rajoitettu koskemaan ainoastaan ilma-alusten käyttäjinä toimivien lentoyhtiöiden korvausvastuuta. Leasing-järjestelyssä omistaja-asemassa oleva rahoitusyhtiö tai muu vuokralleantaja ei siten tällä hetkellä voi tehokkaasti suojautua ilma-aluksen ilmailuun käyttämiseen liittyvän vahingon varalta, vaikka tällaisten vahinkojen aiheutumista voidaan pitää aikaisempaa todennäköisempänä.

Nykyisessä verrattain epävarmassa tilanteessa leasing-rahoittajat ja vuokralleantajat ovat aiempaa haluttomampia luovuttamaan kalustoa käyttöön sellaisissa valtioissa toimiville lentoyhtiöille, joissa ankara vastuusääntely ulottuu poikkeuksetta ilma-aluksen omistajaan ja haltijaan. Tällä seikalla saattaa olla vaikutusta leasing-järjestelyjä hyödyntävien suomalaisten lentoyhtiöiden rahoituskustannuksiin ja pidemmällä tähtäimellä myös niiden mahdollisuuksiin saada käyttöönsä kalustoa leasing-sopimusten perusteella. Jo tällä hetkellä suomalaisten lentoyhtiöiden on vastuusääntelyn ankaruuden vuoksi käytännössä vaikea saada käyttöönsä kalustoa lyhytaikaisilla sopimuksilla muilta lentoyhtiöiltä. On myös mahdollista, että ulkomaisille lentoyhtiöille kalustoa toimittavat rahoitusyhtiöt ja muut vuokralleantajat pyrkivät leasing-sopimuksiin otettavilla ehdoilla rajoittamaan omistamansa kaluston käyttöä Suomen ilmatilassa. Tällä haluttaisiin varmistaa se, että vahinkoa ei voi aiheutua Suomessa eivätkä vastuukysymykset tule arviotaviksi Suomen lain nojalla. Tällaiset liikennöintirajoitukset vaikeuttaisivat ilmailua Suomen alueella ulkomaisten lentoyhtiöiden kalustolla.

Kolmannelle aiheutuvat henkilö- ja esinevahingot johtuvat lähes poikkeuksetta välittömästi ilma-aluksen käytöstä. Tyypillisin vahinkotilanne lienee se, että ilma-alus maahan pudotessaan vahingoittaa maassa ihmisiä ja omaisuutta. Ilma-aluksen maahanpudotami-

sen syynä on yleensä sen käyttämiseen liittyvä seikka. Poikkeuksellisesti syynä voi tosin olla käyttäjästä riippumatonkin syy, kuten valmistusvirhe, lennonjohdon virhe tai ilma-aluksen puutteellinen huolto. Näistä syistä olisi sinänsä perusteltua rajata ilma-aluksen omistaja tai haltija, jolla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa ilma-aluksen käyttöön, kokonaan normaalia ankaramman vastuusääntelyn ulkopuolelle.

On kuitenkin toisaalta on otettava huomioon, että ankaran vastuujärjestelmän keskeisenä tavoitteena on vahinkoa kärsineiden kolmansien osapuolten suojaaminen. Maassa olevien kolmansien osapuolten ei kohtuudella voida edellyttää millään tavoin ennakolta varautuvan lento-onnettomuustilanteessa aiheutuviin vahinkoihin. Mitä ankarampaa vastuu on ja mitä useammat tahot ovat yhteisvastuussa korvausten maksamisesta, sitä varmempaa on, että vahinkoa kärsinyt saa täyden korvauksen vahingostaan. Näistä syistä omistajan vastuusta ei voida kokonaan luopua ainakaan ilman perusteellista valmistelua.

3. Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on muuttaa ilmailuun sovellettavia vastuusääntöjä siten, että ne eivät vaikuttaisi epäedullisesti suomalaisten lentoyhtiöiden mahdollisuuksiin tehdä ilma-aluksia koskevia leasing-järjestelyjä. Pyrkimyksenä on myös välttää tilanne, jossa ulkomaisten lentoyhtiöiden liikennöinti Suomeen vaikeutuisi leasing-sopimusten perusteella käytössä olevaan kalustoon kohdistuviin rajoitusten vuoksi.

Ilmailulain 66 §:n peruseriaatteita ei ehdoteta muutettavaksi. Omistaja ja haltija olisivat tulevaisuudessa lähtökohtaisesti yhdessä ilma-aluksen käyttäjän kanssa vastuussa ilma-aluksen käyttämisestä ilmailuun kolmannelle aiheutuneesta vahingosta. Ilmailulain 66 §:n 2 momentissa säädetyn huolimattomuudesta riippumattoman vastuun alaa rajoitettaisiin kuitenkin siten, ettei se koskisi omistuksenpidätysoikeuden tai muun omistukseen perustuvan vakuusoikeuden haltijaa taikka ilma-aluksen vuokralleantajaa. Edellytyksenä olisi, että ilma-aluksen käyttäjä, joka

joka tapauksessa vastaa vahingosta huolimattomuudestaan riippumatta, on asianmukaisesti merkitty rekisteriin.

Omistukseen perustuvan vakuusoikeuden haltija tai ilma-aluksen vuokralleantaja olisi jatkossakin vastuussa vahingosta, jos sen näytettäisiin aiheuttaneen vahingon tahallaan tai huolimattomuudesta. Siten esimerkiksi käyttöleasing-sopimukseen perustuvan huoltovelvollisuutensa laiminlyönyt vuokralleantaja olisi käyttäjän ohella vastuussa kolmannelle aiheutuneesta vahingosta, jos vahingon näytettäisiin aiheutuneen asianmukaisten huoltotoimien laiminlyömisestä.

Ilma-aluksen omistajaa ja käyttäjää koskevat merkinnät tehdään aina sen valtion rekisteriin, johon ilma-alus on rekisteröity, minkä vuoksi ulkomailla rekisteröidyn aluksen käyttäjää ei voida rekisteröidä Suomen ilma-alusrekisteriin. Ehdotettavan säännöksen kannalta ei olisi merkitystä sillä, onko käyttäjä rekisteröity Suomen ilma-alusrekisteriin vai vieraan valtion vastaavaan rekisteriin.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Ehdotettu sääntely merkitsisi, että ilmailusta kolmannelle aiheutuneen vahingon yhteisvastuulliseen korvaamiseen velvollisia olisi eräissä tapauksissa nykyistä vähemmän. Korvausriskin kohdistuminen yksinomaan ilma-aluksen käyttäjään saattaisi vähäisessä määrin nostaa käyttäjän vakuuttamiskustannuksia, joskin tällaista vaikutusta on pidettävä epätodennäköisenä. Toisaalta ehdotukset osaltaan varmistaisivat leasing-järjestelyjen saatavuuden ja niistä saatavat edut niille lentoyhtiöille, jotka tällaisia järjestelyjä hyödynnäisivät.

5. Asian valmistelu

Ehdotus on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. Esityksestä ovat antaneet lausunnon kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Ilmailulaitoksen viranomaisyksiköt, Kuluttajavirasto, Air Botnia Oy Ab, Finnair Oyj sekä GE Capital Aviation Services Ltd. Lausunnonantajat Kuluttajavirastoa lukuunottamatta ovat

suhtautuneet ehdotukseen myönteisesti. Finnair Oyj ja GE Capital Aviation Services Ltd. painottivat, että ehdotettu muutos on erittäin tärkeä leasing-järjestelyjen saatavuuden turvaamiseksi suomalaisille lentoyhtiöille.

Kuluttajavirasto vastusti leasing-omistajien vapauttamista vastuusta esittäen, että niiden vastuu voitaisiin korkeintaan säätää toissijaiseksi suhteessa ilma-aluksen käyttäjän vastuuseen. Virasto epäili esityksen lähtökohtia osin virheellisiksi katsoen muun muassa, että leasing-vuokralleantaja voi aina halutessaan vaikuttaa rahoittamansa ilma-aluksen käyttöön ja myös varautua tehokkaasti ennalta

ankaraan vastuuseen perustuvan korvausriskin varalle.

6. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Lakia sovellettaisiin, kun vahingon aiheuttanut tapahtuma, kuten ilma-aluksen maahanputoaminen, on sattunut lain voimaantulon jälkeen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotukset***1.****Laki****ilmailulain 66 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 3 päivänä maaliskuuta 1995 annetun ilmailulain (281/1995) 66 §:n 2 momentti seuraavasti:

66 §

Vahingonkorvausvastuu

Ilma-aluksen omistaja, haltija ja käyttäjä ovat huolimattomuudestaan riippumatta yhteisvastuussa vahingosta, joka ilma-aluksen käyttämisestä ilmailuun aiheutuu henkilölle tai omaisuudelle, jota ei kuljeteta samassa ilma-aluksessa. Ilma-alukseen kohdistuvan

omistuksenpidätysoikeuden tai muun omistukseen perustuvan vakuusoikeuden haltija taikka ilma-aluksen vuokralleantaja ei kuitenkaan ole vastuussa tämän momentin nojalla edellyttäen, että tieto ilma-aluksen käyttäjästä on merkitty ilma-alusrekisteriin.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 200 .

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2002

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN***Oikeusministeri Johannes Koskinen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

ilmailulain 66 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 3 päivänä maaliskuuta 1995 annetun ilmailulain (281/1995) 66 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

66 §

Vahingonkorvausvastuu

Vahingosta, joka ilma-aluksen käyttämisestä ilmailuun aiheutuu henkilölle tai omaisuudelle, jota ei kuljeteta samassa ilma-aluksessa, ovat ilma-aluksen omistaja, haltija sekä käyttäjä yhteisvastuussa, vaikkeivät nämä olisikaan aiheuttaneet vahinkoa tahallisesti tai tuottamuksellisesti.

Ehdotus

66 §

Vahingonkorvausvastuu

Ilma-aluksen omistaja, haltija ja käyttäjä ovat huolimattomuudestaan riippumatta yhteisvastuussa vahingosta, joka ilma-aluksen käyttämisestä ilmailuun aiheutuu henkilölle tai omaisuudelle, jota ei kuljeteta samassa ilma-aluksessa. Ilma-alukseen kohdistuvan omistuksenpidätysoikeuden tai muun omistukseen perustuvan vakuusoikeuden haltija taikka ilma-aluksen vuokralleantaja ei kuitenkaan ole vastuussa tämän momentin nojalla edellyttäen, että tieto ilma-aluksen käyttäjästä on merkitty ilma-alusrekisteriin.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 200.*