

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 23/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av luftfartslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av luftfartslagen (RP 216/2004 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Yrjö Mäkelä, kommunikationsministeriet
- specialrådgivare Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- överinspektör Anni Rimpiläinen, miljöministeriet
- miljöchef Mikko Viinikainen, Luftfartsverket
- miljö- och säkerhetschef Pertti Pitkänen, Finnair Abp.

PROPOSITIONEN

I luftfartslagens 6 kap. tas in exaktare bestämmelser om driftsrestriktioner på grund av buller vid flygplatser. Genom lagändringen genomförs på nationell nivå Europaparlamentets och rådets direktiv om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen. Till luftfartslagen fogas i direktivet förutsatta bestämmelser om allmänna regler

på flygplatser gällande bekämpningen av flygbuller samt om principer för införande av driftsrestriktioner. Luftfartsverket får av bullerskäl införa driftsrestriktioner för användningen av jetplan, om detta är nödvändigt med beaktande också av andra tillgängliga metoder för att minska bullerolägenheter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Det har påpekats för utskottet att de i paragraferna angivna begränsningarna sällan blir tillämpliga i Finland, om över lag. Men det ansågs mest praktiskt att genomföra direktivet genom att ändra luftfartslagen.

Enligt 41 b (a) § i luftfartslagen ska god avvägning följas när driftsrestriktioner övervägs. God avvägning kan få flygbolag att fundera över

sina start- och landningsrutiner inom hela Europa, något som utskottet välkomnar.

Förbudet mot trafik med jetplan som uppfyller bullernormen med liten marginal kan enligt nya 41 d (c) § träda i kraft bara stegvis. Efter-som det räcker minst fem år att få slut på trafiken har bolagen tid att anpassa sig. Utskottet påpekar att tiden är lång för dem som bor inom bullerzonen.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid att de nu föreslagna ändringarna endast gäller civil luftfart. De har med andra ord ingen effekt på bullret från militära luftfartyg. Det bullret måste i förekommande fall åtgärdas med andra bestämmelser.

Detaljmotivering

Ingressen. Regeringen föreslår i ingressen att till 39 § fogas nya 5 och 6 mom. I den gällande luftfartslagen har 39 § fem moment och därför bör kompletteringsmomenten vara 6 och 7 mom. Utskottet föreslår att felet korrigeras i ingressen.

Av orsaker som nämns under 41 § nedan föreslås inga ändringar i paragrafen. Därför föreslår utskottet att ingressen ändras genom en strykning av 41 §. Utskottet har omformulerat ingressen i enlighet härmed.

39 §. Definitioner. I ingressen föreslås att nya 5 och 6 mom. fogas till 39 §. I den gällande luftfartslagen har 39 § fem moment och följaktligen bör kompletteringsmomenten vara 6 och 7 mom. Utskottet föreslår att felet korrigeras i ingressen.

41 §. Begränsning av nyttjanderätten. Under förhöret av sakkunniga påpekade justitieministeriet att Luftfartsverkets befogenheter inte är helt klara på alla punkter i propositionen. I avsnittet 2.3 Bedömning av nuläget framhåller regeringen att "luftfartslagens 41 § härstammar från tiden före den nya grundlagen, varför de bemyndigandebestämmelser om meddelande av närmare föreskrifter som ingår i den inte till alla delar är så detaljerade och noggrant avgränsade som den nuvarande tolkningen av 80 § 2 mom. i grundlagen förutsätter".

Justitieministeriet underströk under förhöret att direktivet nationellt uttryckligen kräver att Luftfartsverket i lag ges befogenheter att fatta förvaltningsbeslut. I vissa bestämmelser är det ytterst oklart om de avser normbeslut eller befogenhet att fatta förvaltningsbeslut.

Själva direktivet innehåller en bestämmelse om medlemsstaternas skyldighet att se till att vissa i direktivet avsedda beslut kan överklagas. I vårt eget rättsskyddssystem utesluter ett normbeslut inte att ett förvaltningsbesvär inte skulle kunna anföras över ett beslut som klart och tydligt riktar sig till en persongrupp eller någon annan målgrupp.

Ändringen av luftfartslagen handlar om att genomföra ett EU-direktiv. Men när en nationell domstol behandlar gemenskapsrätt utgår den i regel från bestämmelserna om rättegångsförfarande och rättsmedel i den nationella rättsordningen. EG-domstolen har i sin rättspraxis utvecklat två principer som gör att gemenskapsrätten begränsar de nationella processuella bestämmelserna, nämligen effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen. Likvärdighetsprincipen innebär att en medlemsstats processuella bestämmelser inte får leda till att det blir mindre förmånligt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten än liknande anspråk som grundas på nationell rätt. De nationella processuella bestämmelserna måste alltså ta hänsyn till EG-rätten minst lika bra som till den nationella rätten i liknande fall. Mot bakgrunden av gemenskapsrättens krav på effektivitet och likvärdighet har justitieministeriet ansett det lämpligt att de nya bestämmelserna i luftfartslagen på alla punkter bemyndigar Luftfartsverket att i sista hand fatta överklagbara förvaltningsbeslut.

Utskottet föreslår att förtydligandet lagtekniskt görs så att inga ändringar görs i luftfartslagens 41 §. De två nya moment som föreslagits i 41 § kan däremot avknoppas till en egen ny paragraf, 41 a, varvid 41 a § blir 41 b § och så vidare.

I denna modell kan nya 41 a § och 41 c § främst gestaltas som bestämmelser om Luftfartsverkets behörighet att fatta ett preliminärt principiellt beslut om de villkor som senare i en kon-

kret tillämpningssituation kan åberopas för att begränsa flygtrafik. Denna preliminära ståndpunkt kan vara ett överklagbart beslut, eftersom högsta förvaltningsdomstolen i sin rättspraxis ansett att principbeslut av olika slag kan överklagas om de får rättsliga konsekvenser för senare beslut.

Mönstret där en del av de föreslagna bestämmelserna betraktas som fullmakter att fatta principbeslut och inte normbeslut och de övriga bestämmelserna som konkreta fullmakter att fatta förvaltningsbeslut tillgodoser enligt justitieministeriets bedömning rättssäkerheten avsevärt bättre än om beslutsfattande i sin helhet eller bitvis klassas som normbeslut. När det gäller normbeslut bör man dessutom komma ihåg att grundlagens 80 § 2 mom. kräver att centrala förvaltningsmyndigheters normgivningsbemyndigande måste vara ännu mer exakt avgränsat än det bemyndigande att utfärda förordning som gäller för statsrådet och ministerierna.

Till följd av ändringen har utskottet sett över paragrafnumreringen och paragrafhänvisningarna i alla paragrafer efter 41 § samt i ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen.

41 a §. Bullerbegränsning. Med hänvisning till det ovan sagda föreslår utskottet att de två från 41 § avknoppade momenten bildar en ny 41 a § med rubriken "Bullerbegränsning". Utskottet har

också ändrat paragrafhänvisningarna till att gälla 41 b—41 e §.

41 d (c). Särskilda driftsrestriktioner för jetplan som uppfyller bullernormen med liten marginal. Utskottet föreslår att paragrafen kompletteras med ett nytt 4 mom. som bekräftar att direktivet genomförs till fullo också i fråga om underrättelseskyldigheten för begränsningar för att läsaren inte ska tvinga sluta sig till detta via andra bestämmelser.

Utskottet har också ändrat paragrafhänvisningen till att gälla 41 c §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen. Bestämmelsen innehåller ett fel när det gäller tillämpningstidpunkten för 41 d (c) §. Direktivet ger luftfartyg som är registrerade i utvecklingsländer en övergångstid på 10 år, alltså till den 28 mars 2012 som anges i detaljmotiven till förslaget. Utskottet har också ändrat paragrafhänvisningen till att gälla 41 d §. Utskottet har gjort korrigeringarna i bestämmelsen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kommunikationsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av luftfartslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till 39 § i luftfartslagen av den 3 mars 1995 (281/1995) nya 6 och 7 mom. (utesl.) och till lagen nya 41 a—41 e § som följer:

39 §
(Som i RP)

41 § (*Utesl.*)

41 a § (*Ny*)

Bullerbegränsning

Luftfartsverket kan dessutom i enlighet med 41 b—41 e § för att förebygga bullerolägenheter införa driftsrestriktioner vid en flygplats, vid vilken det sammanlagda antalet starter och landningar med jetplan under de tre senaste kalenderåren i medeltal uppgått till fler än 50 000 per år. Driftsrestriktionerna kan gälla jetplans tillträde till flygplatsen, trafikförbud för jetplan som uppfyller bullernormen med liten marginal samt trafikeringsstider för jetplan.

I fråga om ändring och upphävande av driftsbegränsningar som avses i 1 mom. gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om införande av dem.

41 b (a) och 41 c (b) §
(Som 41 a och 41 b § i RP)

41 d (c) §

Särskilda driftsrestriktioner för jetplan som uppfyller bullernormen med liten marginal

Om andra slags driftsrestriktioner konstateras vara otillräckliga enligt den bedömning som

avses i 41 c §, kan Luftfartsverket förbjuda eller begränsa trafik med jetplan som uppfyller bullernormen med liten marginal.

(2 och 3 mom. som 41 c § 2 och 3 mom. i RP)

Underrättelse om begränsningar enligt 1—3 mom. skall lämnas i enlighet med artikel 11 i det i 41 c § 2 mom. nämnda direktivet. (Nytt)

41 e (d) §
(Som 41 d § i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

Från och med den 28 mars 2012 skall 41 d § i denna lag tillämpas på jetplan som är registrerade i en stat som avses i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen, om bullercertifiering enligt den standard som avses i volym I, andra delen, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen angående internationell civil luftfart har beviljats för planet och planet har trafikerat på en flygplats som avses i 41 a § 1 mom. i denna lag under perioden mellan den 1 januari 1996 och den 31 december 2001. Dessutom förutsätts att jetplanet har varit registrerat i staten i fråga under hela nämnda tid och att det fortfarande trafikeras av en fysisk eller juridisk person som är etablerad i staten.

Helsingfors den 26 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Mikko Alatalo /cent
Leena Harkimo /saml
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Inkeri Kerola /cent
Risto Kuisma /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Eero Reijonen /cent
Pertti Salovaara /cent
Arto Seppälä /sd
Timo Seppälä /saml
Lasse Virén /saml
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.