

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi lentoasemaverkosta ja -maksuista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2010 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmis-
televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen
laiksi lentoasemaverkosta ja -maksuista
(HE 313/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Maija Ahokas, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomo Suvanto, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Reijo Lahtinen ja komentajakapteeni Petteri Leppänen, sisäasiainministeriö

- osastoesiupseeri Ahti Kurvinen, puolustusministeriö
- everstiluutnantti, apulaisosastopäällikkö Kimmo Hyvärinen, Ilmavoimien Esikunta
- pääjohtaja Samuli Haapasalo, Finavia Oyj
- osastonjohtaja Matti Tupamäki, Liikenteen turvallisuusvirasto
- suunnittelupäällikkö Pekka Vuori, Finnair Oyj
- puheenjohtaja Juhani Haapasaari, Ilmailualan Unioni IAU ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Kilpailuvirasto
- FinnComm Airlines.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lentoasemaverkosta ja -maksuista. Lailla pantaisiin muun ohessa täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lentoasemamaksuista. Ehdotettua lakia sovellettaisiin siviili-ilmailun lisäksi kansallisin perustein sotilasilmailuun ja valtion ilmailuun huomioiden Suomen yhteen sovitettu lentoasema- ja lennonvarmistusjärjestelmä.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin lentoasemaverkkoyhtiön velvoitteesta ylläpitää valtakunnallista lentoasemaverkkoa ja lentoasemapalve-

luita sekä lentoasemamaksujen määräytymisestä yhtiön lentoasemilla.

Lakiehdotuksessa tarkoitettu lentoasemaverkkoyhtiö olisi valtion kokonaan omistama julkinen osakeyhtiö Finavia Oyj, joka muodostettiin vuoden 2010 alussa, kun Ilmailulaitos yhtiöitettiin. Liikenteen turvallisuusvirasto toimisi riippumattomana ja itsenäisenä viranomaisena ja ratkaisisi lain soveltamiseen liittyviä ristiriitalanteita siviili-ilmailun osalta.

Sääntelyn tavoitteena on turvata kustannustehokkaiden lentoasemapalvelujen tarjonta ja saa-

tavuus tilanteessa, jossa palveluntarjoajalla on luonnollinen monopoli.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

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.

Verkostoperiaate. Ehdotetulla lailla pantaisiin muun ohella täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lentoasemamaksuista (2009/12/EY). Lentoasemaverkkoa koskeva sääntelytarve on tullut ajankohtaiseksi myös siksi, että Ilmailulaitos on yhtiöitetty vuoden 2010 alussa valtion kokonaan omistamaksi Finavia Oyj:ksi. Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää erittäin tärkeänä ja kannatettavana sitä, että laissa ehdotetaan säädettäväksi lentoasemaverkko-yhtiön velvollisuus ylläpitää valtakunnallista lentoasemaverkkoa ja lentoasemapalveluita.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluu ainoana suomalaisena lentoasemana Helsinki-Vantaan lentoasema. Suomessa lentoasemaverkon eri lentoasemilla sovelletaan kuitenkin verkostoperiaatteen mukaisesti yhtenäistä hinnoittelua siten, että samasta palvelusta peritään samanlaista palvelutasoon perustuvaa maksua yksittäisen lentoaseman kannattavuudesta riippumatta. Verkstoperiaate mahdollistaa taloudellisesti heikon lentoaseman tukemisen kannattavampien lentoasemien eli käytännössä Helsinki-Vantaan lentoaseman tuloylijäämällä.

Valiokunta pitää maamme alueellisesti tasavertaisten lentoliikennepalvelujen kannalta elintärkeänä sitä, että Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) ja EU-direktiivissä on hyväksytty kustannusvastaavuuden täyttyminen sillä, että verkosto kokonaisuudessaan toimii ilmakuljetusten tarvitsemana järjestelmänä kustannustehokkaasti. Liikenne- ja viestintävaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut lentoliik-

kenteen merkitystä osana valtakunnallista kattavaa liikennejärjestelmää ja maamme nykyisen laajuisen lentoasemaverkoston ylläpitämisen suurta aluepoliittista merkitystä. Tämä on mahdollista ylläpitää vain siten, että hinnoittelussa voidaan soveltaa verkstoperiaatetta.

Lentoasemamaksut. Laissa ehdotetaan säädettäväksi tietyistä peruseriaateista, joita lentoasematoiminnan harjoittajien tulisi noudattaa, kun ne määrittelevät lentoasemamaksuja. Ehdotuksen periaatteet noudattavat ICAO:n lentoasemamaksujen määräytymistä koskevia suosituksia ja periaatepäätöksiä. Keskeisiä periaatteita ovat kustannusvastaavuus, syrjimättömyys ja käyttäjä maksaa -periaate. Lentoasemien toiminta ja investoinnit perustuvat Suomessa kokonaan käyttäjien maksuihin ja kaupallisiin tuloihin, eikä rakennusinvestointeihin käytetä valtion talousarviorahoitusta lukuun ottamatta eräitä alueellisiin tai elvytysperustein tehtyjä rahoitusjärjestelyjä yksittäisiin hankkeisiin maakuntalentoasemilla.

Hallituksen esityksen 5 § sisältää lentoasemaverkossa sovellettavat keskeiset lentoasemamaksujen periaatteet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näiden periaatteiden soveltaminen ei ole käytännössä yksinkertaista, vaan käyttäjillä on hyvin erilaiset näkemykset hinnoista ja niihin vaikuttavista elementeistä. Lentoasemamaksudirektiivin säätämisen taustalla olleet alituiset hintakiistat näkyvät käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa avoimuuden ja läpinäkyvyyden korostamisessa. Lentoaseman pitäjien ja käyttäjien välillä edellytetään käytävän säännöllisiä neuvotteluja ennen kuin lentoasemamaksuista päätetään. Kummallekin osapuolelle kuuluu myös mahdollisuus vedota riippumattomaan valvontaviranomaiseen.

Valiokunta korostaa, että Suomessa lentoasemamaksut ovat olleet eurooppalaisittain edulli-

set ja eurooppalaisessa vertailussa halvimman kolmanneksen yläpäässä. Valiokunta pitää tärkeänä, että läpinäkyvällä hinnoittelulla ja kustannustehokkaalla palvelujen tarjonnalla varmistetaan edelleen lentoasemamaksujen kohtuullisuus ja lentoliikenteen kilpailukyky sekä kansainvälisesti että suhteessa muihin kotimaisiin liikennemuotoihin.

Valtion ilmailun ja sotilasilmailun toimintaedellytykset. Ehdotettua lakia sovellettaisiin siviili-ilmailun lisäksi kansallisin perustein sotilasilmailuun ja valtion ilmailuun huomioiden Suomen yhteen sovitettu lentoasema- ja lennonvarmistusjärjestelmä. Siviili- ja sotilasilmailuun sovellettaisiin esimerkiksi yhtenäisiä kustannusten aiheuttamiseen ja palvelutasoon perustuvia lentoasemamaksujen hinnoitteluperiaatteita. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion ilma-aluksilta ja sotilasilma-aluksilta perittävien maksujen on vastattava siviili-ilmailun ilma-aluksille tarjottavista palveluista perittäviä maksuja, ellei kyseessä ole lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitettu erillispalvelu. Maksut määrää liikeloudellisin perustein lentoasemayhtiön hallitus lentoyhtiöiden kanssa käytyjen asiakaskonsultaatioiden jälkeen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sotilasilma-alukset ja valtion ilma-alukset ovat lentoasemapalvelujen hinnoittelun läpinäkyvyyden kannalta ongelmallisia. Osapuolilla on näkemys eroja palvelujen kustannusvastaavuudesta ja lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetuista erillispalveluista ja niiden maksuista. Erityistä huolta ovat aiheuttaneet maksujen tason kohtuullisuus ja niihin liittyvä kohtuullisen tuoton vaatimus. Kysymys on valiokunnan saaman selvityksen mukaan jopa kansalaisten turvallisuuden näkökulmasta keskeisistä asioista, jotka tulisi ratkaista ministeriöiden välillä, tai asioista, jotka liittyvät valtion omistaman yhtiön ja valtion viranomaisten keskinäisiin hintaneuvotteluihin ja mahdollisiin sopimuserimielisyyksiin. Näitä neuvottelukysymyksiä ei voi ratkaista lain tasolla, ottaen huomioon myös vallitsevan periaatteen, jonka mukaan siviili-ilmailu ei saa joutua maksamaan valtion/sotilasilmailun kustannuk-

sia. Valiokunta korostaa, että valtion ilmailun ja sotilasilmailun lentoasemamaksujen tason kohtuullisuuteen ja näihin maksuihin varattujen hallinnonalakohtaisten määrärahojen riittävyteen sekä ns. erillispalveluiden määrittelyyn, hinnoitteluun ja rahoitukseen on löydettävä pikaisesti toimivat ja pysyvät ratkaisut.

Valiokunta toteaa, että lentoasemaverkko ja -palvelut ovat välttämätön osa esimerkiksi rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien lento-toimintaa näiden tukeutuessa toiminnassaan Finavian ylläpitovastuulla oleviin lentoasemiin. Eräs keskeinen kysymys on lentoasemien aukiolo esimerkiksi rajavartiolaitoksen tai puolustusvoimien tarvitsemina aikoina. Valiokunta pitää välttämättömänä korostaa, että rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien elintärkeä lentotoiminta tulee turvata nykyistä huomattavasti paremmassa yhteistyössä Finavian kanssa. Valiokunta ei pidä millään tavoin hyväksyttävänä sitä, että esimerkiksi lentopelastustoiminnalle voi käytännössä aiheutua toiminnallisia esteitä ja aikaviivettä johtuen jopa sovittujen lentoasemapalvelujen puutteista.

Valiokunta ehdottaa, että asiasta hyväksytään seuraava lausuma:

Eduskunta edellyttää, että turvallisuusviranomaisten lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluja koskevat tarpeet selvitetään kattavasti ja turvataan lentoasemapalvelujen osalta näiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien toteuttamismahdollisuudet. Liikenne- ja viestintäministeriön tulee antaa asiasta liikenne- ja viestintävaliokunnalle selvitys viimeistään 1.9.2012.

Ulkomainen lentoasemaomistus. Ehdotetun lain 4 §:n 2 momentissa säädetään lentoasemaverkoon kuuluvasta säännöllisen reittiliikenteen lentoasemasta ja siitä, että se voi olla lentoasemaverkkoyhtiön tytäryhtiön hallinnassa. Lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä on ollut esillä kysymys edellä tarkoitettun tytäryhtiön omistuksen rajaamisesta vain kotimaisiin tahoihin. Saadun selvityksen mukaan omistajaohjauksen näkökulmasta ei ole näköpiirissä, että

lentoasemaverkkoyhtiö siirtyisi tulevaisuudessaan ulkomaiseen omistukseen. Tästä syystä ei ole nähty tarvetta kirjata asiaa esitykseen. Valiokunta korostaa lentoasemaverkoston strategista tärkeyttä mm. maanpuolustukselle. Lentoasemaverkon omistussuhteita sekä yhteistyö- ja alihankintasopimuksia koskevassa päätöksenteossa on aina otettava huomioon myös maanpuolustukselliset ja muut turvallisuusnäkökohdat.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Valiokunta ehdottaa teknisluonteisena korjauksena pykälän 2 momentissa olevan sanan "siviili-" muuttamista sanaksi "siviili-ilmailun".

4 §. Lentoasemaverkko ja -palvelut. Pykälän 3 momentti sisältää valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Asetuksella ei voi antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa, että valtuutusta tarkennetaan siten, että se koskee tarkempien säännösten antamista momentissa tarkoitetuista asioista.

10 §. Neuvotteluja varten annettavat tiedot. Pykälän 3 momentti käsittelee neuvotteluja varten annettujen tietojen salassa pitoa. Pykälän sana-

muodon voi tulkita siten, että myös lentoaseman pitäjän ja lentoaseman käyttäjän luovuttamat omat tiedot on pidettävä salassa. Valiokunta ehdottaa momenttia täsmennettäväksi siten, että lentoaseman pitäjän ja lentoaseman käyttäjän salassapitovelvollisuus koskee heidän saman pykälän 1 ja 2 momentin perusteella saamiaan tietoja.

Valiokunta ehdottaa myös samassa momentissa olevan lakiviittauksen yksinkertaistamista poistamalla siinä oleva pykäläviittaus turhana.

13 §. Muutoksenhaku. Valiokunta ehdottaa pykälän sanamuodon yksinkertaistamista siten, että siitä voidaan poistaa epämääräinen ilmaisu "sitä kuin". Pykälässä tarkoitettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Mutoksenhausta säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

lentoasemaverkosta ja -maksuista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

(1 mom. kuten HE)

Lain tarkoituksena on edistää ilmailua ylläpitämällä ja kehittämällä valtakunnallista lentoasemaverkkoa ja -palveluita siviili-ilmailun, valtion ilmailun ja sotilasilmailun tarpeita varten.

2 ja 3 §
(Kuten HE)

4 §

Lentoasemaverkko ja -palvelut

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Lentoasemaverkkoon kuuluvista lentoasemista ja niillä annettavien palvelujen ylläpidosta sekä lentoasemaverkkoyhtiön ylläpitämistä muista lentoasemista voidaan antaa *tarkempia* säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

(4 mom. kuten HE)

5—9 §
(kuten HE)

10 §

Neuvotteluja varten annettavat tiedot

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Lentoaseman pitäjän ja lentoaseman käyttäjien on pidettävä salassa 1 ja 2 momentin *perus-*

teella saamansa tiedot, jos ne koskevat liikesalaisuuksia tai yrityksen taloudellista asemaa tai ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) (*poist.*) tai muun lain mukaisesti.

11 ja 12 §
(Kuten HE)

13 §

Muutoksenhaku

Päätökseen, jonka Liikenteen turvallisuusvirasto tekee palvelujen tarjoamista tai niiden hinnoittelua koskevan erimielisyyden ratkaisemiseksi 12 §:n nojalla, haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. *Muutoksenhausta säädetään* hallintolainkäyttölaissa (586/1996) (*poist.*).

14 ja 15 §
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että turvallisuusviranomaisten lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluja koskevat tarpeet selvitetään kattavasti ja turvataan len-

toasemapalvelujen osalta näiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien toteuttamismahdollisuudet. Liikenne- ja viestintäministeriön tulee antaa asiasta liikenne- ja viestintävaliokunnalle selvitys viimeistään 1.9.2012.

LiVM 27/2010 vp — HE 313/2010 vp

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Martti Korhonen /vas	Mats Nylund /r
vpj.	Saara Karhu /sd	Pentti Oinonen /ps
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Markku Pakkanen /kesk
	Leena Harkimo /kok	Lyly Rajala /kok
	Kalle Jokinen /kok	Tero Rönni /sd
	Jyrki Kasvi /vihr	Janne Seurujärvi /kesk (osittain)
	Risto Kuisma /sd (osittain)	Ilkka Viljanen /kok (osittain)
	Lauri Kähkönen /sd	Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.