

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om flygplatsnät och flygplatsavgifter

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2010 en proposition med förslag till lag om flygplatsnät och flygplatsavgifter (RP 313/2010 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Maija Ahokas, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomo Suvanto, finansministeriet
- överinspektör Reijo Lahtinen och kommandörkapten Petteri Leppänen, inrikesministeriet

- avdelningsstabsofficer Ahti Kurvinen, försvarsministeriet
- överstelöjtnant, biträdande avdelningschef Kimmo Hyvärinen, Flygstaben
- generaldirektör Samuli Haapasalo, Finavia Abp
- avdelningsdirektör Matti Tupamäki, Trafiksäkerhetsverket
- planeringschef Pekka Vuori, Finnair Abp
- ordförande Juhani Haapasaari, Luftfartsunionen rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Konkurrensverket
- FinnCommAirlines.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om flygplatsnät och flygplatsavgifter. Syftet med lagen är bland annat att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om flygplatsavgifter. Förutom på civil luftfart ska den föreslagna lagen även tillämpas på nationella grunder på militär och statlig luftfart med beaktande av Finlands samordnade system med flygplatser och flygtrafiktjänster.

I den föreslagna lagen bestäms om flygplatsnätbolagets skyldighet att svara för ett riksomfattande flygplatsnät och för flygplatstjänster samt om hur flygplatsavgifterna fastställs på bolagets flygplatser.

Det flygplatsnätbolag som avses i lagförslaget är det helt statsägda offentliga aktiebolaget Finavia Abp, som bildades vid ingången av 2010 när Luftfartsverket bolagiserades. Trafiksäker-

hetsverket utses att som en oberoende och självständig myndighet avgöra konflikter i samband med tillämpningen av lagen inom den civila luftfarten.

Syftet med bestämmelserna är att trygga utbudet av och tillgången till kostnadseffektiva flygplatstjänster i en situation där tjänsteleverantören har ett naturligt monopol.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Nätprincipen. Ett av syftena med den föreslagna lagen är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG om flygplatsavgifter. Behovet att lagstifta om flygplatsnätet har också aktualiserats i och med att Luftfartsverket vid ingången av 2010 bolagiserades och blev det helt statsägda Finavia Abp. Förslaget att det i lagen ska föreskrivas om skyldighet för flygplatsnätbolaget att svara för ett rikstäckande flygplatsnät och för flygplatstjänster är angeläget och välkommet, menar utskottet.

Helsingfors-Vanda flygplats är den enda flygplatsen i landet som omfattas av direktivet. Men på alla flygplatser som ingår i det finländska flygplatsnätet tillämpas utifrån nätprincipen en enhetlig prissättning så att samma servicenivå-baserade avgift tas ut för samma tjänst, oberoende av flygplatsens lönsamhet. Nätprincipen gör det möjligt att understödja ekonomiskt svaga flygplatser med inkomstöverskottet från mer lönsamma flygplatser, i praktiken Helsingfors-Vanda flygplats.

Med tanke på de regionalt likvärdiga flygtrafiktjänsterna i vårt land är det av vital betydelse att såväl Internationella luftfartsorganisationen (ICAO) och EU-direktivet godtar att kostnadstäckningen uppnås genom att nätet sammantaget fungerar kostnadseffektivt som ett för lufttransporter nödvändigt system. Utskottet har i många sammanhang understrukt flygtrafikens betydelse som en del av det riksomfattande trafiksystemet och den stora regionalpolitiska betydelse

delse som upprätthållandet av flygplatsnätet i dess nuvarande omfattning har. Flygplatsnätet kan upprätthållas bara om nätprincipen kan tillämpas på prissättningen.

Flygplatsavgifter. Lagen föreskriver om vissa grundläggande principer som utövarna av flygplatsverksamhet ska följa när de fastställer flygplatsavgifter. De bygger på ICAO:s rekommendationer och principbeslut om flygplatsavgifter. De viktigaste principerna är principen om kostnadstäckning och icke-diskriminering och principen användaren betalar. Hos oss grundar sig flygplatsernas verksamhet genomgående på avgifter som användarna betalar och på kommersiella intäkter. Bygginvesteringar finansieras inte med statsbudgetmedel, med undantag för vissa enskilda projekt vid provinsflygplatser som tilldelats pengar av regionala skäl eller i stimulanssyfte.

I den föreslagna 5 § anges de viktigaste principerna för flygplatsavgifter som ska tillämpas i flygplatsnätet. Det har påpekats för utskottet att det inte kommer att vara lätt att tillämpa principerna i praktiken, eftersom användarna har mycket olika syn på priserna och elementen som påverkar dem. De ideliga pristvisterna som var upptakten till flygplatsavgiftsdirektivet kommer till synes i lagförslagets starka fokusering på öppenhet och genomblickbarhet. Regelbundna samråd mellan flygplatsoperatörerna och flygplatsanvändarna är ett obligatorium innan beslut fattas om flygplatsavgifterna. Varje part har också möjlighet att hänskjuta frågor till en oberoende tillsynsmyndighet.

Utskottet understryker att våra flygplatsavgifter varit förmånliga europeiskt sett; de har legat högt upp i den billigaste tredjedelen. Genom att

gå in för en transparent prissättning och ett kostnadseffektivt tjänsteutbud kan vi fortsatt hålla flygplatsavgifterna skäligen och flygtrafiken konkurrenskraftig såväl internationellt som i förhållande till andra transportslag, poängterar utskottet.

Statlig och militär luftfart. Den föreslagna lagen ska tillämpas inte bara på civil luftfart utan också på nationella grunder på militär och statlig luftfart med beaktande av Finlands samordnade system med flygplatser och flygtrafiktjänster. För civil och militär luftfart gäller t.ex. enhetliga kostnads- och servicenivåbaserade prissättningsprinciper för flygplatsavgifterna. Det betyder att avgifterna för statsluftfartyg och militära luftfartyg ska motsvara avgifterna för tjänster som tillhandahålls luftfartyg inom den civila luftfarten, om det inte är fråga om en särskild tjänst enligt 9 §. Avgifterna fastställs av flygplatsbolagets styrelse på företagsekonomiska grunder efter kundkonsultationer med flygbolagen.

Utskottet har uppmärksammat på det problem militära luftfartyg och statsluftfartyg utgör med avseende på en öppen prissättning av flygplatstjänsterna. Parternas åsikter går isär när det gäller tjänsternas kostnadstäckning och de särskilda tjänsterna enligt 9 § och avgifterna för dem. Mest bekymmer har frågan om rimliga kostnader och kravet på skälig avkastning på tjänsterna väckt. Här uppges det handla om centrala frågor som bl.a. med hänsyn till medborgarnas säkerhet kräver ministeriegemensamma beslut eller som anknyter till prisförhandlingar och eventuella avtalstvister mellan ett statsägt bolag och statliga myndigheter. De här förhandlingsfrågorna kan inte lösas på lagnivå, också då man ser till den rådande principen att den civila luftfarten inte ska tvingas stå för kostnader som den statliga/militära luftfarten gett upphov till. Det gäller att snabbt hitta fungerande och bestående lösningar på hur den statliga och den militära luftfartens flygplatsavgifter ska fås att bli skäligen och de förvaltningsspecifika anslagen för avgifterna att räcka till och hur de särskilda

tjänsterna ska definieras, prissättas och finansieras, poängterar utskottet.

Flygplatsnätet och flygplatstjänsterna är absolut nödvändiga exempelvis för gränsbevakningens och försvarsmaktens flygverksamhet, eftersom den verksamheten stöder sig på de flygplatser Finavia har ansvaret för. Till de tunga frågorna hör om flygplatserna håller öppet t.ex. när gränsbevakningen eller försvarsmakten behöver det. Det är ytterst angeläget att gränsbevakningens och försvarsmaktens livsviktiga flygverksamhet tryggas genom ett avsevärt förbättrat samarbete med Finavia. Det är helt oacceptabelt, menar utskottet, att t.ex. avsaknaden av t.o.m. överenskomna flygplatstjänster kan leda till avbräck i verksamheten och tidsspillan för flygräddningstjänsten.

Utskottet föreslår därför att riksdagen godkänner följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att man gör en övergripande undersökning av säkerhetsmyndigheternas behov i fråga om flygplats- och flygtrafiktjänster och ser till att myndigheterna kan fullgöra sina lagstadgade uppgifter för flygplatstjänsternas del. Kommunikationsministeriet ska rapportera om detta till kommunikationsutskottet senast den 1 september 2012.

Utländskt flygplatsäggande. I 4 § 2 mom. föreslås en bestämmelse om att en flygplats för reguljär trafik som hör till flygplatsnätet får drivas av flygplatsnätbolagets dotterbolag. Under beredningen av lagförslaget diskuterades det om dotterbolagets ägande borde begränsas till finländska aktörer. Ur ägarstyrningssynvinkel lär det inte finnas något som tyder på att flygplatsnätbolaget skulle övergå i utländsk ägo inom de närmaste åren. Därför såg man ingen anledning till att inkludera detta i propositionen. Utskottet vill poängtera hur viktigt flygplatsnätet är strategiskt för bl.a. försvaret. Beslut om flygplatsnätets ägande och om samarbets- och entreprenadavtal ska alltid fattas med hänsyn även till försvarsaspekten och andra säkerhetssynpunkter.

Detaljmotivering

1 §. *Lagens syfte*. Utskottet föreslår den tekniska ändringen i 2 mom. att ordet "siviili-" byts ut mot "siviili-ilmailun". Ändringen påverkar inte den svenska texten.

4 §. *Flygplatsnät och flygplatstjänster*. I 3 mom. bemyndigas statsrådet att utfärda förordning. Eftersom det inte är tillåtet att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om sådant som hör till lagstiftningens område, föreslår utskottet att bemyndigandet preciseras med att det gäller närmare bestämmelser om frågor som avses i momentet. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

10 §. *Information som ska lämnas för samråd*. Paragrafens 3 mom. handlar om sekretess för information som ska lämnas för samråd. Paragrafen kan tolkas så att också den information som flygplatsoperatören och flygplatsanvändarna själva lämnat är sekretessbelagda. Utskottet föreslår att momentet preciseras så att flygplatso-

peratörens och flygplatsanvändarens sekretesskyldighet gäller uppgifter som de fått med stöd av 1 och 2 mom.

Dessutom föreslår utskottet att laghänvisningen i momentet förenklas genom att den onödiga paragrafangivelsen stryks. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

13 §. *Ändringssökande*. Utskottet föreslår att skrivningen förenklas genom att det vaga uttrycket "i enlighet med" stryks. Beslut som avses i paragrafen överklagas genom besvär hos marknadsdomstolen. Bestämmelser om överklagande finns i förvaltningsprocesslagen (58/1996).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag**Lag****om flygplatsnät och flygplatsavgifter**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

(1 mom. som i RP)
(2 mom. som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

2 och 3 §
(Som i RP)

4 §

Flygplatsnät och flygplatstjänster

(1 och 2 mom. som i RP)
(3 mom. som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)
(4 mom. som i RP)

5—9 §
(Som i RP)

10 §

Information som ska lämnas för samråd

(1 och 2 mom. som i RP)

Flygplatsoperatören och flygplatsanvändarna ska hemlighålla information som *de fått med stöd av* 1 och 2 mom., om den gäller affärshemligheter eller ett företags ekonomiska ställning eller om den är sekretessbelagd enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) eller någon annan lag.

11 och 12 §
(Som i RP)

13 §

Ändringsökande

Beslut som Trafiksäkerhetsverket har meddelat med stöd av 12 § för att avgöra meningsskiljaktigheter om tillhandahållande eller prissättning av tjänster får överklagas genom besvär hos marknadsdomstolen. *Bestämmelser om överklagande finns i förvaltningsprocesslagen (586/1996).*

14 och 15 §
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att man gör en övergripande undersökning av säkerhetsmyndigheternas behov i fråga om flygplats- och flygtrafiktjänster och ser

till att myndigheterna kan fullgöra sina lagstadgade uppgifter för flygplatstjänsternas del. Kommunikationsministeriet ska rapportera om detta till kommunikationsutskottet senast den 1 september 2012.

Helsingfors den 18 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Saara Karhu /sd
medl. Mikko Alatalo /cent
Leena Harkimo /saml
Kalle Jokinen /saml
Jyrki Kasvi /gröna
Risto Kuisma /sd (delvis)
Lauri Kähkönen /sd

Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf
Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Tero Rönni /sd
Janne Seurujärvi /cent (delvis)
Ilkka Viljanen /saml (delvis)
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.