

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Lentoliikenteen valvontamaksusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuoden 2020 heinä- ja lokakuun maksukausien maksujen suorittamista siirrettäisiin puolella vuodella eteenpäin. Lentoliikenteen valvontamaksua kannetaan valtiolle lentoturvallisuuden valvontaa ja ilmailun julkisia hallintotehtäviä varten.

COVID-19-tartuntatautiepidemian aiheuttaman poikkeustilan ja lentoliikennettä koskevien rajoitusten vuoksi tarvitaan väliaikaisia toimenpiteitä, joilla helpotetaan lentoasemayhtiöiden taloudellisia toimintaolosuhteita ja toiminnan jatkuvuutta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 neljänteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2020 ja olemaan voimassa 30.6.2021 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	6
6 Lausuntopalaute.....	6
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	7
8 Voimaantulo	7
9 Suhde muihin esityksiin.....	7
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	7
LAKIEHDOTUS	9
Laki lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta..	9

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Suomen kansantalous on suuresti riippuvainen kotimaisista ja kansainvälisistä lentoliikenteen yhteyksistä ja laajaa lentoasemien verkostoa pidetään tärkeänä. COVID-19-tartuntatautiepidemian paheneminen maaliskuussa 2020 on keskeyttänyt lentoliikenteen lähes kokonaan. Kansainvälisiä lentoyhteyksiä on lähinnä rahtiliikenteessä ja rajallisesti henkilöliikenteessä Helsinki–Vantaalla sekä muutamilla kotimaanreiteillä. Matkustajamäärät ovat erittäin alhaiset huhti–toukokuussa 2020.

Lentoasemayhtiöiden, Finavia Oyj:n ja Saimaan lentoasema-säätiön Lappeenrannan lentoaseman, tulot muodostuvat normaalioloissa pääosin lentoliikenteeltä ja matkustajilta kannetuista maksuista. Lentoliikenteen keskeydyttyä yhtiöt menettivät tulonlähteensä. Yhtiöillä on kuitenkin merkittäviä kiinteitä kustannuksia ja muita taloudellisia vastuita, jotka joudutaan hoitamaan. Lentoliikenteen valvontamaksu on lentoasemayhtiöille lakisääteinen kustannus. Maksua kannetaan lentoyhtiöiltä lentoasemalta lähtevän matkustajamäärän mukaan. Suuri osa kriisin aikaisesta lentomatkustamisesta on ollut ulkomailta palaavien suomalaisten matkustamista. Nykyinen laki ei sisällä joustoa valvontamaksun suorittamiseen.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on ryhtynyt pikaisiin toimenpiteisiin yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi ja elinkeinoelämän ja kansalaisten ahdingon helpottamiseksi epidemian aikana ja siitä toivuttaessa. Osana elvytystoimenpiteitä esitetään pidemmän maksuajan säätämistä lentoliikenteen valvontamaksun maksueriin loppuvuodesta 2020.

Muutos perustuu COVID-19-tartuntatautiepidemian aiheuttamiin poikkeusoloihin ja on tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi 30.6.2021 saakka.

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä yhteistyössä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Esityksestä on kiireellisyysvuoksi pyydetty lausunnot vain keskeisiltä toimijoilta ja valtiovarainministeriöltä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa ja ladattavissa valtioneuvoston hankeikkunassa (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM029:00/2020>).

2 Nykytila ja sen arviointi

Lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain (1249/2005) 4 §:n nojalla lentoliikenteen valvontamaksun määrä on lentoasemakohtaisesti 0,90 euroa jokaiselta edellisellä kalenterivuonna lentoasemalta kaupallisessa ilmakuljetuksessa olevalla ilma-aluksella lähteneeltä, vähintään kaksivuotiaalta matkustajalta. Maksu kannetaan lentoasemakohtaisesti vain 20 000 euroa ylittävältä osalta. Maksuvelvollinen on lentoaseman pitäjä. Lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n mukaan kalenterivuoden maksu on maksettava neljässä yhtä suuressa erässä viimeistään kunkin maksukauden toisen kalenterikuukauden 15 päivänä. Maksukaudella tarkoitetaan tammikuun, huhtikuun, heinäkuun ja lokakuun 1 päivänä alkavaa kolmen kalenterikuukauden jaksoa.

Lentoliikenteen valvontamaksua kannetaan valtiolle lentoturvallisuuden valvontaa ja ilmailun julkisia hallintotehtäviä varten. Valvontamaksu on tarkoitettu sellaisten ilmailuviranomaisen

tehtävien rahoittamiseen, joita ei rahoiteta valtion talousarviosta ja joita ei voi valtion maksuperustelain (150/1992) perusteella rahoittaa suoritemaksuilla. Tällaisia tehtäviä olisivat muun muassa siviili-ilmailun kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano ja soveltaminen sekä sellaiset liikenneoikeuksien käyttämiseen liittyvät luvat, joista kansainvälisen käytännön mukaan ei peritä maksuja. Lentoliikenteen valvontamaksu on asetettu soveltaen periaatetta, jonka mukaan lentoliikenteeltä voidaan periä lentoliikenteen valvontaan ja hallintoon liittyvät kustannukset. Lentoliikenteen valvontamaksu on vero. Sen kantamisesta ja valvonnasta huolehtii ilmailuviranomainen, Liikenne- ja viestintävirasto.

Viime vuosina valvontamaksutuotto on ollut 11,7–13,3 milj. euroa. Ylijäämää on syntynyt lentomatkatustamisen voimakkaan lisääntymisen vuoksi ja sen seurauksena yksikköhintaa on alennettu. Tulot kohdennetaan valtion talousarvion momentille 11.19.05. Vuoden 2020 tuloarviossa otettiin huomioon yksikköhinnan muutos ja vuoden 2019 matkustajamääräkehitys. Valvontamaksun tuotto 11,8 milj. euroa tulee toteutumaan, koska se perustuu jo toteutuneisiin matkustajamääriin ja sen pohjalta lentoasemayhtiöille määrättyihin maksuihin. Jos maksuille annettaisiin lisää maksuaikaa, osa tuotoista kohdentuisi vuodelle 2021.

Lentoliikenteen valvontamaksun tuotot ja kustannukset					
1 000 euroa	2016	2017	2018	2019	2020 (TAE)
Tuotot	11 689	12 146	13 291	12 169	11 813
Kustannukset	10 560	11 464	10 820	10 213	11 815
Ylijäämä	1 129	682	2 471	1 956	-2
Kustannusvastaavuus	111 %	106 %	123 %	119 %	100 %

Ihmiset ovat reagoineet epidemiaan vähentämällä matkustamista voimakkaasti. Samoin valtion toteuttamalla epidemian torjuntatoimilla on ollut huomattava vaikutus lentomatkatustamisen määrään. Myös muissa maissa toteutetut rajoitustoimet ja ihmisten käyttäytymismuutokset ovat vähentäneet Suomeen matkustamista ja kauttakulkumatkustamista voimakkaasti. Nämä tekijät ovat puolestaan vähentäneet lentoyhteyksien tarjontaa huomattavasti.

Suomessa valtioneuvoston päätöksellä 17.3.2020 alkaen valtakunnan rajat ylittävä matkustaminen rajattiin vain paluuliikenteeseen, välttämättömään työmatkaliikenteeseen ja muuhun välttämättömään liikenteeseen. Kotimaanliikenteen rajoitteiden aikana 28.3.–15.4.2020 myös lentoliikennettä Uudenmaan ja muun Suomen välillä rajoitettiin voimakkaasti.

Valtioneuvosto päätti 4.5.2020, että rajaliikenteen säädösperustaisia rajoituksia puretaan 14.5.2020 alkaen niin, että Schengenin sisäraajat ylittävissä liikenteessä sallitaan työsuhteeseen ja toimeksiantoon perustuva työmatkaliikenne sekä muu välttämätön liikenne. Valtioneuvosto kuitenkin suositteli, ettei vapaa-ajalla matkustettaisi toistaiseksi ulkomaille.

Finavian tilastojen mukaan matkustajamäärät Suomen lentoasemilla lisääntyivät vielä tammikuussa 2020 ollen yhteensä noin kaksi miljoonaa saapunutta ja lähtenyttä matkustajaa. Helmikuussa kokonaisvolyymi aleni noin viisi prosenttia tammikuun matkustajamäärästä ja maaliskuussa matkustajamäärä väheni alle miljoonaan, eli alle puoleen tammikuun volyymistä. Huhtikuussa lentomatkatustajien määrä on ollut hyvin vähäinen eikä kaikilla lentoasemilla ole ollut liikennettä ollenkaan. Huhtikuun tilastot eivät olleet vielä käytettävissä.

Matkustajamäärän raju supistuminen tulee aiheuttamaan valvontamaksun tasoon korotuspaineita, ellei sitten päätetä pidättäytyä maksun muutoksilta. Valtiontalouden kannalta olisi tarve harkita valvontamaksun korottamista, mutta se lisäisi lentoliikennealan toimijoiden kustannuksia jo nykyisellään vaikeassa tilanteessa. Haasteena on pitää valvontamaksukertymä tasaisesti kustannusten mukaisella tasolla mekanismeilla, joka kytkeytyy matkustajamäärältään poikkeavaan vuoteen tai jopa useampaan vuoteen. Vaihtoehtona on ilmailun viranomaistoimintojen rahoittaminen talousarviosta nykyisen lain tavoitteiden vastaisesti.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on osaltaan lieventää COVID-19-tartuntatautiepidemian lentoasemayhtiöille aiheuttamia vaikeuksia ja ottaa huomioon niiden taloudellisen toimintakyvyn ylläpitämisen haasteet kriisin aikana ja siitä palautumisessa. Toimenpiteeseen ei sisälly suoraa tukea, vaan kyse on maksusuoritteisiin liittyvän jouston käyttöönnotosta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lentoliikenteen valvontamaksusta annettua lakia muutettavaksi siten, että vuoden 2020 heinä- ja lokakuun maksukausien maksujen suorittamista siirrettäisiin puolella vuodella eteenpäin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Lentoasemayhtiöille velvollisuus valvontamaksun maksamiseen on rasite, koska niiden maksukyky on heikentynyt. Matkustajamäärä on vähentynyt merkittävästi ja lentoasemaverkosta ja –maksuista annetuista lain (210/2011) mukaisista lentoasemamaksuista sekä kaupallisesta toiminnasta saatavat tulot vähenevät rajusti vuonna 2020. Lentoasemayhtiöt joutuvat rahoittamaan lakisääteisten velvoitteiden hoitamista lainanotolla. Siitä aiheutuu rahoituskustannuksia.

Jos valvontamaksun kahdelle loppuvuoden erälle annetaan kullekin kuusi kuukautta lisää maksuaikaa, siirtyy kustannus vuodelle 2021, jolloin lentoasemayhtiöiden tulovirta on todennäköisesti parempi. Toimenpide kohdistuisi kahteen lentoasemayhtiöön, joista Finavia Oyj operoi 19 matkustajalentoasemaa, mutta osalla niistä ei kanneta valvontamaksua matkustajamäärän vähäisyyden vuoksi. Lappeenrannan lentoasemayhtiö operoi yhtä lentoasemaa ja sen matkustajamäärät ylittävät valvontamaksun vähimmäisrajan.

Lentoliikenteen matkustajamäärien muutos ei poista viranomaistehtävien tarvetta eikä pääosin vaikuta tehtävien määrään. Viranomaistehtävien turvaaminen edellyttää tiettyä rahoitustasoa niin kuluvana vuonna kuin jatkossakin. Tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi tarvittava rahoitus on asetunut 11–12 miljoonaan euroon vuodessa. Nämä kustannukset on katettu vuosittain valvontamaksun tuotoilla.

Vuoden 2020 kaksi maksuerää, joille maksuaikaa myönnettäisiin, ovat Liikenne- ja viestintäviraston tietojen mukaan yhteensä 5,7 miljoonaa euroa. Tästä summasta pääosa on Finavia Oyj:n

lentoasemien valvontamaksuja ja pieni osa on Lappeenrannan lentoaseman valvontamaksua. Suurin hyöty rahoituskustannusten välttämistä kohdistuu ensin mainittuun yhtiöön.

Valtiontalouden kannalta maksuerien siirto edellyttää lentoliikenteen valvontatehtäville mainitun summan verran lisätalousarviossa osoitettavaa rahoitusta vuonna 2020.

Mainitut valvontamaksutulot siirtyisivät valtion talousarviossa vuodelle 2021. Se kompensoisi vuoden 2020 matkustajamäärien perusteella vähenevää valvontamaksutuloa ja lieventäisi painetta korottaa valvontamaksun tasoa vuonna 2021. Valvontatoimien rahoittamisessa ja valvontamaksussa tämän jälkeen tarvittavat muutokset voitaisiin arvioida tarkemmin kriisin väistyttyä.

Lentoasemayhtiöiden lentoyhtiöiltä kantama valvontamaksu siirtyy matkustajilta perittyjen matkalippujen hintaan. Koska valvontamaksun kantamisen perusteita tai maksun suuruutta ei muutettaisi, ei esityksellä olisi vaikutusta lentomatkustamisen hintaan ja lentomatkustamisen kysyntään.

Muut vaikutukset

Esityksellä ei ole erityisiä vaikutuksia ympäristöön tai liikenneturvallisuuteen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Lentoliikenteen valvontamaksun kantamisen perusteisiin tai maksun suuruuteen tehtävät muutokset voisivat olla vaihtoehto esitetyille toimenpiteelle. Ne voisivat kuitenkin johtaa maksutulojen ja taustalla olevien valvontatoiminnan kustannusten tasapainottamisen tarpeeseen selvästi pidemmällä aikavälillä ja mahdollisesti rajumpina muutoksia kuin nyt esitetty toimenpide. Lentolippujen hinnassa lentoliikenteen valvontamaksu on suhteellisen vähäinen (läpinäkyvä) erä, jonka poistamisella tai korottamisella pidättäytymisellä ei voida elvyttää matkustamisen kysyntää merkittävästi.

6 Lausuntopalautte

Esitysluonnos oli asian kiireellisyyden vuoksi nopealla lausuntokierroksella 11.5-12.5.2020. Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöltä, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta, Liikenne- ja viestintävirastolta, Finavia Oyj:ltä ja Lappeenrannan lentoasemalta. Lappeenrannan lentoasema ei lausunut asiassa. Yleisesti katsoen, esitystä kannatettiin lausuntokierroksella.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valvontatoiminnan täysimääräiseksi rahoittamiseksi valvontamaksun tason muutokset tulee arvioida tarkemmin mahdollisimman pian kriisin väistyttyä, jotta vältetään rahoittamasta ilmailun viranomaistoimintoja talousarviosta nykyisen lain tavoitteiden vastaisesti. Lisäksi valtiovarainministeriö totesi, että koronavirusepidemiaan liittyvien negatiivisten vaikutusten pienentämiseksi hallitus on päättänyt useista erilaisista yrityksiin kohdistuvista tukitoimista. Taloudellisen tilanteen heikkeneminen poikkeuksellisen voimakkaasti ja nopeasti tulee vaikuttamaan merkittävästi valtiontalouden rahoitusasemaan. Valtiovarainministeriö katsoi, että käyttöönotettavia tukitoimenpiteitä ja niiden mitoitusta pohdittaessa ei voida lähteä siitä, että välittömästi otetaan käyttöön kaikki mahdolliset keinot. Eri-

laisia tukitoimenpiteitä on tarpeen tarkastella osana sitä kokonaisuutta, jonka muodostavat hallituksen linjaukset ja valmisteilla olevat toimet. Valtiovarainministeriön mukaan tavoitteena tulee olla se, että julkisen sektorin voimavarat tulevat kohdennetuksi siten, että niiden vaikuttavuus muodostuu mahdollisimman suureksi.

Liikenne- ja viestintävirasto kannatti esitystä ja totesi, että lykkäämällä matkustajamaksujen tiilyksiä voidaan parantaa lentoaseman pitäjän kassanhallintaa.

Finavia Oyj:n omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto totesi, että ehdotettu lentoliikenteen valvontamaksujen siirtäminen puolella vuodella eteenpäin on Finavia Oyj:n taloudenpidon kannalta ehdottoman tärkeä ja kannatettava asia vallitsevassa tilanteessa. Finavia Oyj piti esitystä hyvin laadittuna, eikä esittänyt lisähuomioita.

Lausuntoyhteenvedo ovat ladattavissa hankeikkunassa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 § Maksun suorittaminen. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuoden 2020 heinäkuun ja lokakuun maksukausien maksuaikaa pidennettäisiin noin puolella vuodella. Normaalinmenettelyssä vuoden 2020 heinäkuun maksukauden maksu tulisi maksaa 15.8.2020 ja lokakuun maksukauden maksu tulisi maksaa 15.11.2020. Muutoksen jälkeen vuoden 2020 heinäkuun maksukauden maksu tulisi maksettavaksi 15.2.2021 vuoden 2021 ensimmäisen maksukauden yhteydessä ja vuoden 2020 lokakuun maksukauden maksu tulisi maksettavaksi 17.5.2021 vuoden 2021 toisen maksukauden yhteydessä. Maksuajan pidentäminen helpottaisi lentoasemayhtiöiden kassavarantoihin liittyvää tilannetta asiakastulojen ollessa hyvin vähäiset vuonna 2020.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.7.2020 ja olemaan voimassa 30.6.2021 asti.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2020 neljänneksi lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Lentoliikenteen valvontamaksun suoritusajan väliaikaisella siirrolla ei arvioida olevan vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Valvontamaksu on oikeudelliselta luonteeltaan vero ja esityksessä ehdotetaan maksujen siirtämistä lain soveltamisalaan kuuluvilta toimijoilta, jolloin toimenpide kohtelee mainittuja toimijoita perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti keskenään yhdenvertaisesti. Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia perustuslain 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen.

HE 77/2020 vp

Esityksellä pyritään tukemaan ja helpottamaan lentoasemayhtiöiden taloudellisia toimintaolosuhteita ja toiminnan jatkuvuutta COVID-19-tartuntatauti-epidemian aiheuttamissa poikkeusoloissa.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 kohdan mukaan ilmailu kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain (1249/2005) 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 979/2018, seuraavasti:

7 §

Maksun suorittaminen

Kalenterivuoden maksu on maksettava neljässä yhtä suuressa erässä viimeistään kunkin maksukauden toisen kalenterikuukauden 15. päivänä. Heinäkuun 1 päivänä 2020 alkavan maksukauden maksu on kuitenkin maksettava 15 päivänä helmikuuta 2021 ja lokakuun 1 päivänä 2020 alkavan maksukauden maksu on maksettava 17 päivänä toukokuuta 2021.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 30 päivään kesäkuuta 2021.

Helsingissä 20.5.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka