

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 7 § i lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om temporär ändring av 7 § i lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken. Lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken ändras enligt förslaget så att betalningen av avgifterna för de avgiftsperioder som börjar i juli och oktober 2020 skjuts upp med ett halvt år. Tillsynsavgiften för flygtrafiken uppbärs till staten för tillsyn över flygsäkerheten och för offentliga förvaltningsuppgifter inom luftfarten.

På grund av de undantagsförhållanden som råder och de begränsningar som flygtrafiken är föremål för till följd av COVID-19-epidemin behöver tillfälliga åtgärder vidtas för att underlätta de ekonomiska verksamhetsbetingelserna och den fortsatta verksamheten för flygplatsbolagen.

Propositionen hänför sig till den fjärde tilläggsbudgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2020 och gälla till och med den 30 juni 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	3
3 Målsättning	5
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	5
4.1 De viktigaste förslagen.....	5
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	5
5 Alternativa handlingsvägar	6
6 Remissvar	6
7 Specialmotivering	7
8 Ikraftträdande.....	7
9 Förhållande till andra propositioner.....	7
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	8
LAGFÖRSLAG	9
Lag om ändring av 7 § i lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken	9

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Finlands samhällsekonomi är i hög grad beroende av inrikes och internationella flygtrafikförbindelser, och det anses vara viktigt att landet har ett omfattande nätverk av flygplatser. Den epidemi som orsakats av sjukdomen COVID-19 förvärrades i mars 2020 vilket har lett till att flygtrafiken avbrutits nästan helt. Internationella flygförbindelser upprätthålls närmast inom godstransport och i begränsad omfattning inom persontransport på Helsingfors–Vanda-flygfält samt på ett antal inrikes rutter. Passagerarvolymerna har varit mycket små i april–maj 2020.

Inkomsterna för flygplatsbolagen och för Finavia Abp samt för Villmanstrands flygplats som förvaltas av Saimaan lentoasema säätio uppkommer under normala förhållanden huvudsakligen av de avgifter som tas ut av flygtrafiken och av passagerarna. När flygtrafiken har avbrutits har bolagen förlorat sina inkomstkällor. Bolagen har dock betydande fasta kostnader och andra ekonomiska åtaganden, som måste skötas. Tillsynsavgiften för flygtrafiken utgör en lagstadgad kostnad för flygplatsbolagen. Avgiften tas ut av flygbolagen enligt antalet passagerare som avgår från flygplatsen. En stor del av flygresorna under krisen har varit resor för finländare som återvänt från utlandet. Den gällande lagen möjliggör ingen flexibilitet i betalningen av tillsynsavgiften.

Statsminister Sanna Marins regering har vidtagit snabba åtgärder för att trygga samhällets funktion och för att underlätta näringslivets och medborgarnas svåra situation under epidemin och när återhämtningen småningom börjar. Som en del av stimulansåtgärderna föreslås bestämmelser om förlängd betalningstid för de avgiftsposter för tillsynsavgiften för flygtrafiken som ska betalas i slutet av 2020.

Ändringen föranleds av de undantagsförhållanden som orsakats av COVID-19-epidemin, och den är avsedd att vara en temporär lösning som gäller till den 30 juni 2021.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid kommunikationsministeriet i samarbete med Transport- och kommunikationsverket. På grund av att propositionen är brådskande har utlåtanden begärts endast av centrala aktörer och av finansministeriet.

Beredningsunderlaget för regeringspropositionen finns i den offentliga tjänsten och kan laddas ner i statsrådets tjänst för projektinformation under projektnumret (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM029:00/2020>).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Enligt 4 § i lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken (1249/2005) uppgår tillsynsavgiften för flygtrafiken på varje flygplats till 0,90 euro per passagerare som fyllt två år och som under det föregående kalenderåret har avrest från flygplatsen med ett luftfartyg i kommersiell lufttransport. Avgiften uppbärs per flygplats endast till den del den överstiger 20 000 euro. Flygplatsens ledningsenhet är betalningsskyldig. Enligt 7 § i lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken ska avgiften för ett kalenderår betalas i fyra lika stora poster senast den 15 dagen i betalningsperiodens (avgiftsperiodens) andra kalendermånad. Med avgiftsperiod avses en period av tre kalendermånader som börjar den 1 januari, april, juli respektive oktober.

Tillsynsavgiften för flygtrafiken uppbärs till staten för tillsyn över flygsäkerheten och för de offentliga förvaltningsuppgifter som gäller luftfarten. Tillsynsavgiften är avsedd för att finansiera sådana luftfartsmyndighetsuppgifter som inte finansieras med medel ur statsbudgeten och som inte kan finansieras i form av prestationsavgifter med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Till dessa uppgifter hör bland annat genomförande och tillämpning av internationella avtal om civil luftfart samt sådana trafikrättighetstillstånd för vilka det enligt internationell praxis inte tas ut avgifter. Tillsynsavgiften för flygtrafiken har fastställts enligt principen att avgifter kan tas ut av flygtrafiken för kostnader för tillsyn över och förvaltning av flygtrafiken. Tillsynsavgiften för flygtrafiken är en skatt. För uttaget av och tillsynen över avgiften svarar luftfartsmyndigheten, dvs. Transport- och kommunikationsverket.

Under de senaste åren har intäkterna av tillsynsavgiften rört sig kring 11,7–13,3 miljoner euro. På grund av den kraftiga ökningen av antalet flygresor har det uppkommit ett överskott, och som en följd av detta har priset per enhet sänkts. Inkomsterna tas in i statsbudgeten under moment 11.19.05. I inkomstposten för 2020 beaktades förändringen i priset per enhet och utvecklingen av passagerarantalet år 2019. En intäkt på 11,8 miljoner euro från tillsynsavgifter kommer att realiseras, eftersom den baserar sig på redan realiserade passagerarvolymen och på de avgifter som utifrån detta påförts flygplatsbolagen. Om det ges mer betalningstid för avgifterna, kommer en del av intäkterna att hänföras till 2021.

Intäkter av och kostnader för tillsynsavgiften för flygtrafiken					
1 000 euro	2016	2017	2018	2019	2020 (budgetprop.)
Intäkter	11 689	12 146	13 291	12 169	11 813
Kostnader	10 560	11 464	10 820	10 213	11 815
Överskott	1 129	682	2 471	1 956	-2
Kostnadsmotsvarighet	111 %	106 %	123 %	119 %	100 %

Människorna har reagerat på epidemin genom att kraftigt minska sitt resande. Också statens åtgärder för att bekämpa epidemin har i betydande utsträckning påverkat antalet flygresor. Även de restriktioner som införts i andra länder och förändringarna i människornas beteende globalt har kraftigt minskat resandet till Finland och transitresandet. Dessa faktorer har i sin tur avsevärt minskat utbudet av flygförbindelser.

I Finland begränsades den 17 mars 2020 genom statsrådets beslut resorna över riksgränserna så att endast återresor, nödvändig pendeltrafik och annan nödvändig trafik tillåts. Under de restriktioner som gällde i inrikestrafiken under perioden 28 mars–15 april 2020 begränsades också flygtrafiken mellan Nyland och det övriga Finland kraftigt.

Statsrådet beslutade den 4 maj 2020 att de rättsliga begränsningarna av gränstrafiken avvecklas från och med den 14 maj 2020 så att det i trafiken inom Schengenområdet blir tillåtet att företa arbetsresor som baserar sig på ett anställningsförhållande eller ett arbetsuppdrag samt andra nödvändiga resor. Statsrådet rekommenderade dock att man tills vidare inte reser utomlands på fritiden.

Enligt Finavias statistik ökade antalet passagerare på flygplatserna i Finland ännu i januari 2020 med sammanlagt cirka två miljoner ankommande och avgående passagerare. I februari minskade den totala volymen med cirka fem procent jämfört med passagerarvolymen i januari, och i mars minskade passagerarvolymen till under en miljon, dvs. till under hälften av volymen i januari. I april har antalet flygresenärer varit mycket litet och vissa flygplatser har inte haft någon trafik alls. Någon statistik för april har ännu inte varit tillgänglig.

Den kraftiga minskningen i passagerarantalet kommer att medföra ett tryck på att höja nivån på tillsynsavgiften, såvida man inte beslutar att avstå från att ändra avgiften. Med tanke på statsfinanserna behöver man överväga att höja tillsynsavgiften, men detta skulle öka kostnaderna för aktörerna inom luftfartsbranschen i en situation som redan i nuläget är svår. Utmaningen är att få inflödet av tillsynsavgifter att hållas stabilt på en nivå som motsvarar kostnaderna med hjälp av en mekanism som är kopplad till ett år eller rentav flera år med avvikande passagerarantal. Alternativet är att i strid med målen i den gällande lagen finansiera myndighetsverksamheten inom luftfarten med medel ur statsbudgeten.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att lindra de svårigheter som COVID-19-epidemin orsakar flygplatsbolagen och att beakta de utmaningar som hänför sig till upprätthållandet av bolagens ekonomiska funktionsförmåga under krisen och vid återhämtningen från den. Åtgärden inbegriper inget direkt stöd, utan det handlar om att införa flexibilitet i fråga om betalningsprestationerna.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken ändras så att betalningen av avgifterna för de avgiftsperioder som börjar i juli och oktober 2020 skjuts upp med ett halvt år.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

Skyldigheten att betala tillsynsavgift utgör en belastning för flygplatsbolagen eftersom deras betalningsförmåga är nedsatt. Passagerarvolymerna har minskat betydligt, och inkomsterna av flygplatsavgifter enligt lagen om flygplatsnät och flygplatsavgifter (210/2011) och av kommersiell verksamhet kommer att minska kraftigt år 2020. Flygplatsbolagen kommer att bli tvungna att finansiera fullgörandet av sina lagstadgade skyldigheter genom upplåning. Detta medför finansieringskostnader.

Om det ges ytterligare sex månader betalningstid för var och en av de två poster för tillsynsavgiften som ska betalas i slutet av året, hänförs kostnaden till 2021, då flygplatsbolagens inkomstflöde sannolikt kommer att vara bättre. Åtgärden kommer att gälla två flygplatsbolag, av vilka Finavia Abp driver 19 passagerarflygplatser. För en del av dessa flygplatser tas det emellertid inte ut någon tillsynsavgift på grund av det ringa antalet passagerare. Villmanstrands flygplatsbolag driver en flygplats, och passagerarvolymerna vid flygplatsen överskrider minimigränsen för tillsynsavgiften.

Förändringen i passagerarvolymerna inom flygtrafiken undanröjer inte behovet av myndighetsuppgifter och påverkar i huvudsak inte mängden uppgifter. Tryggandet av myndighetsuppgifterna kommer att förutsätta en viss finansieringsnivå såväl under det innevarande året som framöver. Den finansiering som behövs för att sköta uppgiftshelheten har legat kring 11–12 miljoner euro/år. Dessa kostnader har årligen täckts med intäkterna av tillsynsavgiften.

De två betalningsposter för 2020 för vilka det föreslås förlängd betalningstid uppgår enligt uppgifter från Transport- och kommunikationsverket till sammanlagt 5,7 miljoner euro. Största delen av detta belopp utgörs av tillsynsavgifter för Finavia Abp:s flygplatser medan en mindre del utgörs av tillsynsavgifter för Villmanstrands flygplats. Det förstnämnda bolaget kommer att ha den största nyttan när det gäller att undgå finansieringskostnader.

Med tanke på statsfinanserna förutsätter överföringen av betalningsposterna att det år 2020 i en tilläggsbudget anvisas finansiering för tillsynsuppgifterna inom flygtrafiken till ett belopp som motsvarar det ovannämnda beloppet.

De ovannämnda inkomsterna av tillsynsavgifter kommer i statsbudgeten att hänföras till 2021. Detta kommer att kompensera den minskning av inkomsterna av tillsynsavgifter som föranleds av passagerarvolymerna 2020 och lindra trycket på att höja nivån på tillsynsavgiften år 2021. De ändringar i finansieringen av tillsynsåtgärderna och i tillsynsavgiften som eventuellt ännu behövs efter detta kan bedömas närmare när den omedelbara krisen är över.

Den tillsynsavgift som flygplatsbolagen tar ut av flygbolagen överförs till de biljettpreiser som tas ut av passagerarna. Eftersom varken grunderna för uttaget av tillsynsavgift eller beloppet av avgiften ändras, har propositionen inga konsekvenser för priset eller efterfrågan på flygresor.

Övriga konsekvenser

Propositionen har inga särskilda konsekvenser för miljön eller trafiksäkerheten.

5 Alternativa handlingsvägar

Ett alternativ till den föreslagna åtgärden är att man ändrar grunderna för uttaget av tillsynsavgiften för flygtrafiken eller beloppet av avgiften. Detta kan dock medföra ett behov av att balansera inkomsterna av avgiften och de underliggande kostnaderna för tillsynsverksamheten på klart längre sikt och eventuellt innebära kraftigare förändringar än den föreslagna åtgärden. I biljettpiserna utgör tillsynsavgiften för flygtrafiken en relativt liten (transparent) post. Genom att avskaffa eller avstå från att höja avgiften kan man inte i någon nämnvärd grad stimulera efterfrågan på resor.

6 Remissvar

På grund av ärendets brådskande natur var propositionsutkastet på snabb remiss 11.5–12.5.2020. Utlåtanden om utkastet till proposition har begärts av finansministeriet, avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli, Transport- och kommunikationsverket, Finavia Abp och Villmanstrands flygplats. Villmanstrands flygplats yttrade sig inte i ärendet. Allmänt taget understödde remissinstanserna propositionen.

Enligt finansministeriets uppfattning bör förändringarna i nivån på tillsynsavgiften bedömas närmare så snart som möjligt efter att den akuta krisen är över, för att tillsynsverksamheten ska kunna finansieras till fullt belopp. På så sätt undviker man att myndighetsverksamheten inom luftfarten finansieras med medel ur statsbudgeten i strid med målen i den gällande lagen. Finansministeriet konstaterade dessutom att regeringen för att minska de negativa effekterna av coronavirusepidemin har beslutat om flera olika stödåtgärder som riktar sig till företag. Den exceptionellt kraftiga och snabba försämringen av den ekonomiska situationen kommer att ha betydande konsekvenser för saldot i statsfinanserna. Finansministeriet ansåg att man när man överväger vilka stödåtgärder som ska införas och hur de ska dimensioneras inte kan utgå ifrån att alla möjliga metoder omedelbart tas i bruk. Olika stödåtgärder behöver granskas som en del av den helhet som består av regeringens riktlinjer och de åtgärder som är under beredning. Enligt finansministeriet bör målet vara att den offentliga sektorns resurser riktas så att deras genomslagskraft blir så stor som möjligt.

Transport- och kommunikationsverket understödde propositionen och konstaterade att uppskov med redovisningen av passageraravgifterna kan förbättra flygplatsoperatörernas förvaltning av kassamedlen.

Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli, som ansvarar för ägarstyrningen av Finavia Abp, konstaterade att förslaget om att skjuta upp betalningen av tillsynsavgiften för flygtrafiken med ett halvt år är en oerhört viktig åtgärd som kan understödjas med tanke på Finavia Abp:s ekonomi i det rådande läget. Finavia Abp ansåg att propositionen är väl avfattad och framförde inga ytterligare anmärkningar.

Sammandraget av utlåtandena kan laddas ner i statsrådets tjänst för projektinformation.

7 Specialmotivering

7 §. Betalning av avgiften. Det föreslås att *1 mom.* ändras så att betalningstiden för de avgiftsperioder (betalningsperioder) som börjar i juli och oktober 2020 förlängs med ett halvt år. Enligt normala förfaranden ska avgiften för den avgiftsperiod som börjar i juli 2020 betalas den 15 augusti 2020 och avgiften för den avgiftsperiod som börjar i oktober betalas den 15 november 2020. Efter ändringen ska avgiften för den avgiftsperiod som börjar i juli 2020 betalas den 15 februari 2021 i samband med den första avgiftsperioden för 2021, medan avgiften för den avgiftsperiod som börjar i oktober 2020 ska betalas den 17 maj 2021 i samband med den andra avgiftsperioden för 2021. Den förlängda betalningstiden underlättar situationen med tanke på flygplatsbolagens kassareserv, då kundinkomsterna är mycket små år 2020.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2020 och gälla till och med den 30 juni 2021.

9 Förhållande till andra propositioner

Propositionen hänför sig till den fjärde tilläggsbudgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Att betalningen av tillsynsavgiften för flygtrafiken temporärt skjuts upp bedöms inte ha några konsekvenser med avseende på tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Tillsynsavgiften är till sin juridiska karaktär en skatt, och i propositionen föreslås det att betalningen av avgifterna senareläggs för de aktörer som omfattas av lagens tillämpningsområde. Således behandlas genom åtgärden alla berörda aktörer sinsemellan likvärdigt i enlighet med jämlikhetsprincipen i 6 § i grundlagen. Propositionen bedöms inte ha några konsekvenser med avseende på näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen.

Med propositionen försöker man stödja och underlätta de ekonomiska verksamhetsbetingelserna och den fortsatta verksamheten för flygplatsbolagen under undantagsförhållandena till följd av COVID-19-epidemin.

Enligt 27 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehövrighet i fråga om luftfart.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om temporär ändring av 7 § i lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen om tillsynsavgift för flygtrafiken (1249/2005) 7 § 1 mom., sådant
det lyder i lag 979/2018, som följer:

7 §

Betalning av avgiften

Avgiften för kalenderåret ska betalas i fyra lika stora poster senast den 15 dagen i betalningsperiodens andra kalendermånad. Avgiften för den betalningsperiod som börjar den 1 juli 2020 ska dock betalas den 15 februari 2021 och avgiften för den betalningsperiod som börjar den 1 oktober 2020 ska betalas den 17 maj 2021.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 30 juni 2021.

Helsingfors den 20 maj 2020

Statsminister

Sanna Marin

Kommunikationsminister Timo Harakka