

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ilmailulaitoksen
muuttamisesta osakeyhtiöksi**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi.

Esityksen mukaan Ilmailulaitos muutettaisiin valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi. Perustettavan osakeyhtiön tehtävänä olisi ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaverkoston ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten sekä tarjota lennonvarmistuspalveluja Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa siten kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään. Perustettava osakeyhtiö harjoittaisi liiketoimintaa toimialakohdaisen sääntelyn mukaisesti.

Valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Ilmailulaitoksen hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle osakeyhtiölle, jonka toimialana olisivat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta. Ilmailulaitoksen henkilöstö siirtyisi tai otettaisiin osakeyhtiön palvelukseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2010 talousarvioesitykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILAN ARVIOINTI.....	3
2.1 Valtion liikelaitokset	3
2.2 Ilmailulaitos	3
2.3 Kansainvälinen vertailu.....	4
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	4
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	5
4.1 Taloudelliset vaikutukset	5
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	6
4.3 Henkilöstövaikutukset.....	7
5 ASIAN VALMISTELU	7
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	8
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	9
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	9
2 VOIMAANTULO.....	11
3 SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	11
LAKIEHDOTUS	12
Laki Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi.....	12

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan komissio antoi loppuvuodesta 2007 ratkaisun niin sanotussa Tieliikelaitostapauksessa. Komission mukaan liikelaitoksen konkurssisuoja ja tuloverokäytäntö olivat yhteismarkkinoille soveltumattomia. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö asetti 18 päivänä maaliskuuta 2008 hankkeen selvittämään liikelaitosmallin soveltuvuutta sisämarkkinoille ja kartoittamaan mahdollisia uusia organisaatio- ja ohjausmalleja liikelaitosten toiminnan järjestämiseksi.

Selvitys kattaa kaikki viisi valtion liikelaitosta, jotka ovat Ilmailulaitos, Luotsausliikelaitos, Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Varustamoliikelaitos. Kunkin liikelaitoksen omistajaohjauksesta vastaava ministeriö osallistuu työhön. Työryhmän asettamiskirjeen mukaan hankkeen johtoryhmän tuli tehdä väliraportissaan tarvittavat linjaukset ja mahdolliset kehittämisehdotukset liikelaitoskohtaista valmistelua varten.

Väliraportin mukaan kilpailuneutraliteetin edellyttämä liikelaitoksen konkurssikelpoisuus edellyttäisi erillistä oikeushenkilöyttä sekä valtion liikelaitoksen hallinnassa olevan omaisuuden siirtämistä oikeushenkilön omaisuudeksi. Siten valtion nykyistä liikelaitosmallia ei voida pitää yhteismarkkinoille soveltuvana toimintamuotona.

Valtion liiketoimintaa tulisi harjoittaa pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Toimivilla markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa tapahtuva valtion liikelaitosmuotoinen liiketoiminta yhtiötetään. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltaman linjauksen mukaisesti Ilmailulaitoksen, Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen muuttamista osakeyhtiöiksi valmistellaan.

Vuoden 2010 alusta yhtiötettäisiin Ilmailulaitos ja Varustamoliikelaitos sekä Merenkululaitoksen tuotantotoiminta.

2 Nykytilan arviointi

2.1 Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitokset ovat julkista tehtävää toteuttavia liiketoimintaorganisaatioita, joi-

den omistaja-arvo muodostuu julkisesta ja taloudellisesta arvosta. Julkisella arvolla tarkoitetaan kustannustehokkaasti tuotettua yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Taloudellinen arvo on pääoman kustannuksen ylittävää tuottoa.

Kun liikelaitokset menestyvät liiketoiminnassaan, ne tarjoavat kilpailukykyiset ja tasokkaat liikennepalvelut elinkeinoelämälle, yhteiskunnalle ja kansalaisille. Liikelaitoksilta edellytetään kannattavuutta niin, että ne pystyvät investoimaan strategiseen kasvuun säilyttäen rahoitusrakenteensa terveenä sekä täyttävät tulos- ja voitonjakotavoitteet.

Valtio asettaa omistajaohjauksessaan liikelaitoksille vuosittain palvelu- ja toimintatavoitteet sekä tulos- ja tuloutustavoitteet. Taloudellisen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden tasapaino on olennainen tekijä liikelaitoksen omistajaohjauksen onnistumisen kannalta. Liikelaitoksen erityispiirre on nimenomaan se, että sillä on yhteiskunnallista ohjausta edellyttäviä tehtäviä.

2.2 Ilmailulaitos

Ilmailulaitoksen keskeisin tehtävä on huolehtia Suomen lentoasemaverkostosta ja lennonvarmistuspalvelujen saatavuudesta koko maassa. Ilmailulaitoksen lentoasemaverkosto koostuu 25 lentoasemasta, joista 21 on säännöllisen reittiliikenteen piirissä olevaa, kolme sotilaslentoasemaa sekä erikseen Helsinki-Malmi.

Vuonna 2008 Ilmailulaitos-konsernin liikevaihto oli 336,1 miljoonaa euroa, liikevoitto 46,6 miljoonaa euroa ja voitto 35,4 miljoonaa euroa. Ilmailulaitoksen toiminta on ollut liiketaloudellisesti kannattavaa; Ilmailulaitoksen liiketulos on ollut voitollinen koko sen olemassa olon ajan lukuun ottamatta vuotta 1992. Viimeisimpien viiden vuoden aikana Ilmailulaitoksen liiketulos on ollut vuosittain 15–34,7 miljoonaa euroa ja sijoitetun pääoman tuotto 2,8–5,3 prosenttia. Liikelaitos on viimeisimpien viiden vuoden aikana maksanut valtiolle voitontuloutusta yhteensä 49 miljoonaa euroa.

Ilmailulaitos on toiminut liikelaitosmuotoisena vuodesta 1991. Ilmailulaitos toimii jo

nykyisin hyvin osakeyhtiömäisesti. Liikelaitoksen hallitus valitsee toimitusjohtajan ja ylimmän johdon, valvoo johtoa ja päättää merkittävistä liiketoiminnan operaatioista. Vuosittaisissa tilinpäätöskokouksissa käsitellään soveltuvin osin asiat, jotka käsiteltäisiin osakeyhtiöiden yhtiökokouksissa. Hallituksen puheenjohtajan kanssa käydään vuosittain myös erilliset tulostavoitekeskustelut.

2.3 Kansainvälinen vertailu

Suomen kaltaisia verkostoperiaatteella toimivia lentoasemaorganisaatioita on isohkoissa, harvaan asutuissa Euroopan maissa ja maissa, joissa on tarve turvata yhteydet saaristoon. Näitä maita ovat Ruotsi, Norja, Espanja, Portugali ja Kreikka.

Euroopan tiheään asutuilla alueilla lentoasemat toimivat yleensä yksittäisinä yhtiöinä. Lentoasemia omistavat valtiot, alueet, kaupungit tai yksityiset toimijat yksin tai yhdessä muiden kanssa.

Lennonvarmistuspalveluille on tiheään asutuilla alueilla omat, yleensä maanlaajuiset erilliset palveluntarjoajansa.

Kaupallisten palveluiden osuus lentoasemien liiketoiminnassa kasvaa kaikilla Euroopan lentoasemilla ollen usein yli 50 prosenttia tuloksesta. Ilmailulaitoksessa osuus on noin 30 prosenttia. Myös kiinteistöliiketoiminnan osuus on kansainvälisesti kasvamassa.

Ruotsissa alueiden vastuu lentoasemista on kasvanut. Pienimmät lentoasemat siirrettiin vuonna 2005 kunnille. Valtion omistamalle LFV:lle jäi 16 lentoasemaa, joista kuudesta se voi luopua. Loput 10 lentoasemaa jäivät verkostomallilla LFV:n hoidettaviksi. LFV tullaan yhtiöittämään ja lennonvarmistustoiminta eriytetään erilliseksi organisaatioksi.

Norjassa valtionyhtiö Avinor omistaa 46 reittilentoasemaa, joista alle kymmenen on kannattavia. Valtio ostaa liikennettä noin 40 reitille. Avinor vastaa lennonvarmistuspalvelusta.

Tanskassa on yhdeksän reittilentoasemaa, joista kuusi on kunnallista ja yksi valtion omistuksessa. Pohjoismaiden suurin lentoasema Kööpenhamina toimii yhtiönä Roskilten lentoaseman kanssa. Sen suurin omistaja

on yksityinen, ja valtio omistaa 39 prosenttia. Lennonvarmistuksesta vastaa valtiollinen Naviair.

Iso-Britanniassa on noin 60 reittilentoasemaa, joista enemmistö toimii yksityisinä yhtiöinä. Espanjalaisomisteinen BAA on omistanut muun muassa Lontoon kolme suurta lentoasemaa, mutta se joutuu hallitsevan markkina-asemansa vuoksi luopumaan niistä Heathrow'ta lukuun ottamatta. Lennonvarmistuspalveluista vastaa NATS-yhtiö, josta valtio omistaa 49 prosenttia.

Saksassa on noin 50 reittilentoasemaa. Useimpien omistus jakaantuu paikallisten ja alueviranomaisten kesken. Lentoasemien yksityistäminen on 2000-luvulla lisääntynyt. Valtion omistama DFS-yhtiö hoitaa lennonvarmistuksen.

Ranskassa on 78 reittilentoasemaa. Enemmistön omistaa valtio, mutta useat ovat alueviranomaisten hoidossa. Pariisin lentoasemia hoitaa ADP-yhtiö, josta valtio omistaa 70 prosenttia. Pariisin ulkopuolisista lentoasemista 12 tärkeintä pidetään valtion omistuksessa. Julkisin varoin ostetun liikenteen osuus on Ranskassa Euroopan suurin.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ilmailulaitoksen liiketoiminta yhtiöitetään nykyisellä konsernirakenteella. Perustettava osakeyhtiö olisi elinkelpoinen ja pystyisi turvaamaan nykyiset yhteiskunnalliset tehtävänsä.

Ilmailulaitoksessa on katteellisia ja alikatteellisia liiketoimintoja. Yhteiskunnalle strategisesti tärkeitä alikatteellisia toimintoja, kuten maakuntalentoasemien ylläpito ja valtakunnalliset lennonvarmistuspalvelut, rahoitetaan yhteisön oikeuden sallimalla tavalla markkinaehtoisten ja kannattavien liiketoimintojen tuotoilla, joita ovat lentoasematointaan olennaisesti liittyvä kiinteistöliiketoiminta ja muut kaupalliset palvelut. Kaupallinen liiketoiminta on järjestetty kaikilta osin liiketaloudellisin perustein.

Ilmailulaitos ei tarvitse valtion talousarviorahoitusta edellä kuvatun ristosubvention mahdollisuuden ansiosta. Tilanteen jatkuminen myös yhtiöittämisen jälkeen edellyttää

liiketoimintarakenteen säilyttämistä ennal-
laan.

Perustettavan osakeyhtiön hallinnassa olisi Suomen lentoasemaverkon perusinfrastruktuuri varmistuen verkostoperiaatteen mukaisen valtakunnallisen lentoasemaverkon hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen tarjonnan Suomessa.

Samalla perustettavaan osakeyhtiöön siirrettävä liiketoimintakokonaisuus varmistaisi taloudelliset edellytykset suomalaisen elinkeinoelämän kannalta strategisen kansainvälisen yhteystarjonnan ylläpitämiseen ensisijaisesti Helsinki-Vantaan lentoasemalla osana suomalaista kilpailukykyä ja lentoasemaverkoston kautta koko maan hyväksi verkostoperiaatteella. Tällä rakenteella luodaan Suomelle keskeisen tärkeät kilpailukykyedellytykset lentoasemien kilpailullisessa toimintaympäristössä, jossa erityisesti koko verkoston tulo- ja muutosmuodostukselle oleellisen Helsinki-Vantaan lentoaseman relevantti markkina on vähintään eurooppalainen.

Ilmailulaitos on osa eri liikennemuotojen liikennejärjestelmäkokonaisuutta, eikä sitä ole tarkoituksenmukaista tulosohtajata tai järjestää sen omistajaohjausta eri ministeriöistä kuin muiden liikennemuotojen virastoja. Osakeyhtiö olisi luonteeltaan ensisijaisesti valtion omistuksessa oleva erityisyhtiö ja toissijaisesti markkinaehtoinen toimija, johon valtiolla on strategisen omistuksen intressi.

Perustettavan yhtiön yhteiskunnallinen ohjaus voidaan ensisijaisesti varmistaa toimialalainsäädännöllä. Valtiolla on Ilmailulaitoksen toimintaan nähden vahva liikennepoliittinen intressi, joten perustettavan yhtiön omistajaohjauksen säilyttäminen liikenne- ja viestintäministeriössä on perusteltua.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Perustettavan yhtiön tase perustuisi Ilmailulaitoksen varoihin ja velkoihin 31 päivänä joulukuuta 2009. Osakeyhtiön omavaraisuusasteeseen vaikuttaisivat kuitenkin luovutettavan omaisuuden arvonmääritystä, henkilöstön lisäeläkevakuutusta, investointeja, lentoliikenteen hinnoittelua ja Kehärataa koskevat järjestelyt sekä omistajan tuottovaatimukset,

jotka on selvitetty jäljempänä. Ilmailulaitoksen varallisuus siirrettäisiin yhtenä kokonaisuutena apporttiomaisuudeksi osakeyhtiöön, ja liikelaitoksen liiketoiminnot säilyttäisiin nykyisellään.

Ilmailulaitoksen kysyntä laskee vuonna 2009 tämän hetkisen arvion mukaan 10 prosenttia, ja liiketoiminnan tuloksen arvioidaan olevan positiivinen mutta lähellä nollatulosta vuonna 2009. Arvio perustuu tähänhetkiseen tulosennusteeseen, joka poikkeaa edellä kuvatun kysyntämuutoksen ja määräaikaisten liikennemaksujen hinnanalennusten vuoksi liikelaitokselle asetetuista vuoden 2009 29,4 miljoonan euron tulostavoitteesta.

Perustettavan osakeyhtiön osakepääomaksi tulisi Ilmailulaitoksen nykyinen peruspääoma 185 miljoonaa euroa. Perustettavan osakeyhtiön aloittava tase olisi arviolta noin 842 miljoonaa euroa ja konsernin 961 miljoonaa euroa. Omavaraisuusaste tarkentuisi luovutettavan apporttiomaisuuden arvonmäärityksen perusteella. Omavaraisuusaste olisi jäljempänä selvitettyin muutoksin perustettavassa osakeyhtiössä arviolta 66 prosenttia. Konsernin omavaraisuusaste olisi vastaavasti arviolta 58 prosenttia. Taseratkaisulla turvattaisiin perustettavan osakeyhtiön investointikyky laskevassa kysyntä- ja hinnoittelutilanteessa.

Henkilöstön eläketurvan tason säilyttämiseksi perustettava yhtiö ottaisi erillisen lisäeläkevakuutuksen, jonka hinnaksi arvioidaan Ilmailulaitoksessa alustavasti 40 miljoonaa euroa. Arvio tarkentuu Valtiokonttorin laskelmien perusteella jatkovalmistelun aikana. Lisäeläkevakuutus tulisi perustettavan yhtiön vastattavaksi tasejärjestelynä yhtiötä perustettaessa.

Lennonvarmistusalan yhteistyöstä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 69/2000, Eurocontrol) mukaisen Euroopan lennonvarmistusjärjestön jäsenmaksun siirtämistä Ilmailulaitokselta liikenne- ja viestintäministeriön maksettavaksi selvitetään.

Valtion talousarvioon ei sisälly Ilmailulaitokselle suoraa hintatukea tai vastaavia liiketoimintaan kohdistettuja tukimäärärahoja. Vuonna 2008 verkostoperiaatteen aiheuttama alijäämä oli arviolta yhteensä 30 miljoonaa euroa (vuonna 2007 22,1 miljoonaa euroa) ilman pääomakorvauksia.

Lentoasemaverkoston alijäämän kattaminen järjestettäisiin sen mukaisesti, mitä Ilmailulaitoksen yhtiöittämisestä nyt esitetään sisältäen kiinteistö- ja muun kaupallisen liiketoiminnan järjestämisen osana perustettavaa osakeyhtiötä.

Verkoston alijäämä on lisääntynyt kotimaan asiakaskysynnän voimakkaan laskun vuoksi, ja alijäämän odotetaan kasvavan lisää vuonna 2009 erityisesti määräaikaisten liikennemaksujen hinnanalennusten vuoksi.

Ilmailulaitoksen hallitus teki 28 päivänä elokuuta 2009 päätöksen alentaa lentoasema- ja lennonvarmistusmaksuja sekä turvamaksuja keskimäärin 10,3 prosenttia kaupallisessa siviililentoliikenteessä. Määräaikainen alennuskausi alkoi 1 syyskuuta 2009 ja jatkuu vuoden loppuun. Vuosien 2010 ja 2011 alennuksista päätetään myöhemmin.

Osana määräaikaisten liikennemaksujen hinnanalennusta perustettavan osakeyhtiön voitontuloutusta vuonna 2010 ja osinkoa vuonna 2011 alennettaisiin molempina vuosina viidellä miljoonalla eurolla.

Ilmailulaitoksen asiakkaina on valtiontalouden piiriin kuuluvia toimijoita, jotka rahoittavat toimintansa talousarviomäärärahoihin. Ilmailulaitoksen palvelutoiminta on kuitenkin kustannusperusteista tai alikatteellista.

Ilmailulaitoksen yhtiöittämisen yhteydessä esitetään, että siviili- ja sotilasilmailun hinnoitteluperiaatteet yhtenäistettäisiin perustettavaan yhtiöön kohdistuvan laintasoisen hinnoittelusääntelyn kautta. Tämä toteutettaisiin kustannusneutraalisti siten, että eri osapuolien kustannusjaossa ei tapahtuisi oleellisia muutoksia nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Perustettava osakeyhtiö on sitoutunut merkittävään investointiohjelmaan, jota on tarkoitus jatkaa liiketaloudellisin perustein sekä Helsinki-Vantaan lentoasemalla että maakuntalentoesemilla vastaamaan pitkän aikavälin kysyntäennusteita. Investointien määrä tulee lähivuosina olemaan noin 50 miljoonan euron tasolla. Palvelu- ja turvallisuustason ylläpitämiseen liittyvien hankkeiden lisäksi investointiohjelmaan sisältyy merkittäviä uusinvestointeja esimerkiksi Oulun lentoaseman laajentamiseen, Kehäradan lentoaseman rautatieasemaan ja Helsinki-Vantaan keskiterminaalin peruskorjaukseen. Ilmailulaitoksen

voitontuloutusta vuonna 2009 alennettiin Helsinki-Vantaan keskiterminaalin peruskorjausinvestoinnin käynnistämiseksi elvytys-hankkeena.

Eräissä tapauksissa TE-keskukset ja kunnat ovat osallistuneet maakuntien lentoasemien investointeihin. Valtion vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa on Oulun lentoaseman laajennusinvestointia varten 6 miljoonan euron kertaluontoinen määräraha. Näiden tukien myöntämisessä on otettu huomioon EU:n valtiontukisäännökset.

Valtion vuoden 2009 toisen lisätalousarvioehdotuksen mukaan Ilmailulaitos toteuttaisi omana hankkeenaan ja omalla rahoituksellaan 30 miljoonan euron määräiseksi arvioidun Kehäradan Lentoasema-nimisen rautatieaseman. Lisäksi Ratahallintokeskuksen ja Ilmailulaitoksen sopimuksella olisi tarkoitus muuttaa Kehäradan linjausta Viinikkalassa ja perustettava osakeyhtiö maksaisi muutoksesta maksusuutenaan 15 miljoonaa euroa, joka tuloutettaisiin valtiolle vuonna 2012. Kehärata on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2014.

Perustettava osakeyhtiö siirtyisi normaalin yhtiöverotuksen piiriin. Ilmailulaitoksesta annetun lain (1245/2005) 7 §:n mukainen vakuuttamisen rajaamista koskeva säännös ja sen perusteella annettu valtioneuvoston päätös kumoutuisivat. Perustettava osakeyhtiö ottaisi tätä vastaavan vahinkovastuuvakuutuksen kansainvälisiltä vakuutusmarkkinoilta.

Ilmailulaitoksen yhtiöittämisellä ei olisi muita valtiontaloudellisia vaikutuksia.

4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Perustettavan osakeyhtiön keskeisin tehtävä on huolehtia Suomen lentoasemaverkostosta ja lennonvarmistuspalvelujen saatavuudesta koko maassa. Valtiolla olisi perustettavaan osakeyhtiöön nähden strategisen omistuksen intressi.

Yhteisön oikeuden voimassa oleva toimialasääntely kattaa merkittävän osan Ilmailulaitoksen toiminnasta. Lennonvarmistusta koskevat säännökset ovat suoraan velvoittavia yhteisön asetuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö on nimennyt Ilmailulaitoksen ilmailiikennepalveluiden tarjoajaksi Suomessa vuoden 2018 loppuun. Ilmailulaitoksen

aluevalvontatehtävistä säädetään aluevalvontalain (755/2000) 24 a §:ssä.

Lentoasemaliiketoimintaa koskeva lentoasemamaksudirektiivi on tullut voimaan, ja sen kansallinen täytäntöönpano-aika päättyy vuonna 2011.

Lentoasemamaksudirektiivin täytäntöönpanon aikataulutavoitteena olisi se, että lakiehdotus lentoasemaverkosta annettaisiin syksyllä 2009. Näin turvattaisiin verkostoperiaatteen soveltaminen maakuntakenttien ylläpidossa ja lennonvarmistuksessa. Laissa säädettäisiin yhtiön oikeudesta ja velvollisuudesta huolehtia Ilmailulaitoksen nykyisestä lentoasemaverkosta valtionyhtiönä.

Ilmailulaitoksen varautumiseen ja maanpuolustukseen liittyvät tehtävät otettaisiin vastaavasti huomioon valmisteltavana olevassa ilmailulain uudistuksessa. Perustettavalle osakeyhtiölle asetettaisiin nykyistä vastaavat varautumista ja huoltovarmuutta koskevat velvoitteet ja rajoitukset. Esimerkiksi nykyiset aluevalvontatehtävät säilyisivät ennallaan.

Siviili- ja sotilasilmailun hinnoitteluperiaatteet yhtenäistettäisiin perustettavaan yhtiöön kohdistuvan laintasoisen hinnoittelusääntelyn kautta, mikä osaltaan korostaisi yhtiön yhteiskunnallisia perustehtäviä ja velvoitteita omalla toimialallaan.

Verkostoperiaatteen yhtiöoikeudelliset kysymykset varmistettaisiin yhtiöjärjestyksen määrärajoilla.

4.3 Henkilöstövaikutukset

Ilmailulaitoksen koko henkilöstö siirtyisi tai otettaisiin perustettavan osakeyhtiön työntekijöiksi yhtiön perustamisesta lukien. Ilmailulaitoksen palveluksessa on arviolta 1700 perustettavaan osakeyhtiöön siirtyvää henkilöä.

Ilmailulaitoksen virat lakkaisivat ja niihin perustuvat virkasuhteet sekä määräaikaiset virkasuhteet päättyisivät ilman irtisanomista ja henkilöstö otettaisiin työsuhteeseen yhtiöön. Ilmailulaitoksen virkasuhteinen henkilöstö otettaisiin osakeyhtiön palvelukseen aikaisempaa virkaa vastaavaan tehtävään. Virkojen lakkaaminen ja virkasuhteiden päättyminen ei edellyttäisi suostumusta. Virkasuhteessa on noin 300 henkilöä.

Ilmailulaitoksen työsuhteinen henkilöstö siirtyisi osakeyhtiön palvelukseen työsuhteeseen. Määräaikainen virka- ja työsuhteinen henkilöstö otettaisiin tai siirtyisi määräaikansa osoittamaksi ajaksi yhtiön palvelukseen määräaikaiseen työsuhteeseen.

Työntekijöihin ja palvelussuhteen ehtoihin sovellettaisiin, mitä laissa säädetään tai sen nojalla säädetään tai määrätään ja mitä yhtiötä sitovassa työehtosopimuksessa ja työsuhteessä sovitaan.

Periaatteena olisi, että Ilmailulaitoksesta osakeyhtiöön siirtyvän henkilöstön eläketurva vastaa sitä nykyistä ansaittua eläketurvaa, joka henkilöllä valtiolla on eläkeiän, valtion peruseläkkeen suuruuden ja lisäeläkekarttuman suhteen. Lisäeläketurvan hinnaksi arvioidaan Ilmailulaitoksessa alustavasti 40 miljoonaa euroa. Lisäeläketurvan kustannukset otettaisiin huomioon perustettavan yhtiön taseessa.

Yhtiöittäminen ei sinänsä vaikuttaisi henkilöstön määrään tai mahdollisiin sopeuttamistoimiin.

5 Asian valmistelu

Valtiovarainministeriön 18 päivänä maaliskuuta 2008 asettamassa työryhmässä selvitetään liikelaitosmallin soveltuvuutta sisämarkkinoille ja kartoitetaan mahdollisia uusia organisaatio- ja ohjausmalleja liikelaitosten toiminnan järjestämiseksi.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 6 päivänä maaliskuuta 2009 valtiovarainministeriön liikelaitoshankkeen väliraportissaan ehdottamaa etenemistapaa valtion liikelaitosten uudelleen organisoimiseksi ja ohjaukseksi. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi linjausta, jonka mukaan Ilmailulaitos yhtiöitetään.

Peruslinjauksen mukaisesti talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 28 päivänä huhtikuuta 2009 liikenne- ja viestintäministeriön esitystä Ilmailulaitoksen yhtiöittämisestä, aikataulusta ja sisällöstä, jonka mukaisesti hallituksen esitys on laadittu.

Hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Ilmailulaitos on käynyt yhteistoiminnasta yrityksissä annetun

lain (334/2007) mukaiset neuvottelut liikelaitoksen henkilöstön kanssa.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot toimialaan liittyviltä ministeriöiltä ja viranomaisilta, Ilmailulaitokselta, henkilöstöjärjestöiltä, elinkeinoelämän edustajilta, lentoyhtiöiltä ja muilta keskeisiltä sidosryhmiltä. Lausunnoissa pääosin puollettiin yhtiöittämistä tai siihen suhtauduttiin neutraalisti.

Useissa lausunnoissa otettiin kantaa toimialan rajaamiseen, kilpailuneutraaliteettiin sekä henkilöstön lisäeläkevastuun järjestämiseen ja sen vaikutukseen perustettavan osakeyhtiön kannalta. Lausunnoissa otettiin kantaa verkostoperiaatteen rahoittamiseen ja lentoliikennemaksuihin. Useissa lausunnoissa todettiin, että lentoliikennetoimialan kustannukset eivät saa nousta yhtiöittämiseen liittyvien järjestelyjen, kuten lisäeläkevastuun kattamisen, seurauksena.

Lausunnoissa otettiin kantaa Ilmailulaitoksen varautumistehtäviin ja huoltovarmuuteen liittyviin seikkoihin. Asiaa on tarkemmin se-

lostettu kohdassa 4.2 Yhteiskunnallinen ohjaus.

Lausuntojen perusteella henkilöstöä ja verotusta koskevia säännöksiä ja perusteluja on täsmennetty. Lisäksi esitykseen on lisätty erillinen siirtymäsäännös.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2010 talousarvioesitykseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön virastouudistuksen yhteydessä esitetään muutettavaksi useita lakeja, joissa on myös säädetty Ilmailulaitoksesta. Ilmailulaitoksen yhtiöittäminen on otettu tässä valmistelussa huomioon siten, että viittaukset joko poistettaisiin tai muutettaisiin viittauksiksi perustettavan osakeyhtiön toimintaan.

Yhtiöittämiseen liittyvät toimialalainsäädännön muutokset tehtäisiin samassa yhteydessä valmisteltavana olevassa ilmailulain uudistuksessa sekä uudessa laissa lentoasemaverkosta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Perustettava osakeyhtiö. Ilmailulaitos yhtiöitettäisiin perustamalla valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Osakeyhtiön toimialana olisi lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lento- liikenteeseen liittyvä liiketoiminta.

Perustettava osakeyhtiö jatkaisi Ilmailulaitoksen toimintaa sellaisenaan. Yhtiön tehtävänä olisi siten ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaverkostoa ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää. Palveluita tarjottaisiin sekä siviili- että sotilasilmailun tarpeita varten. Liikenne- ja viestintäministeriön nimeämänä ilmaliikennepalveluiden tarjoajana yhtiön keskeisenä tehtävänä olisi myös lennonvarmistuspalvelu Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa.

Yhtiön julkisista palvelutehtävistä säädettäisiin erikseen toimialalainsäädännössä, kuten uudistettavassa ilmailulaissa ja aluevalvontalaissa. Perustettavaan osakeyhtiöön kohdistuu laaja-alainen toimialasääntely, jonka mukaisesti yhtiön yhteiskunnalliset tehtävät varmistetaan. Yhtiöittämisen yhteydessä toimialalainsäädäntöä tarkennettaisiin tätä tarkoitusta varten.

2 §. Luovutusvaltuus. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa Ilmailulaitoksen hallinnassa oleva omaisuus, immateriaaliset oikeudet ja liiketoiminta Ilmailulaitoksen toimintaa jatkamaan perustettavalle, lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettulle osakeyhtiölle. Luovutusvaltuus kattaisi siten Ilmailulaitos-liikelaitoksen sellaisenaan varoineen ja velkoineen. Valtioneuvosto valtuuttaisi tämän mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriön hoitamaan luovutusjärjestelyt.

3 §. Luovutuksen ehdot. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto määräisi luovutettavan omaisuuden ja sen arvon sekä ehdot, joilla luovutus tapahtuu. Luovutus tapahtuisi valtioneuvoston valtuutuksen perusteella erillisellä luovutuskirjalla, jossa luovutettava varallisuus yksilöidään. Luovutus tehtäisiin lain vahvistamisen jälkeen 10 §:n 3 momentin

mukaisesti ja tulisi voimaan lain voimaantulon kanssa samanaikaisesti. Valtioneuvosto määräisi myös muista omaisuuden luovuttamiseen ja osakeyhtiön muodostamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto määräisi, mikä osa omaisuudesta luovutetaan osakeyhtiöön osakkeita vastaan. Luovutus tehtäisiin niin sanottuna apportiomaisuuden luovutuksena perustettavaan osakeyhtiöön, mitä vastaan valtio merkitsisi osakeyhtiön kaikki osakkeet. Liikelaitoksen nykyinen peruspääoma tulisi osakepääomaksi osakeyhtiöön.

4 §. Verotus. Varainsiirtoverolain (931/1996) 43 §:ssä säädetään liiketoimintasiirron yhteydessä toimintaa jatkamaan perustetulle yhteisölle tapahtuvan kiinteistön tai arvopaperin luovutuksen verovapaudesta. Verohallinto myöntää verovapauden hakemuksesta. Kun 1 §:ssä tarkoitettua yhtiöittämisessä olisi kyse elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1998) tarkoitusta liiketoimintasiirrosta, varainsiirtoverolain 43 §:n mukainen verovapaus soveltuisi vastaavasti. Hakemusmenettelyä ei kuitenkaan ole pidettävä tarkoituksenmukaisena, minkä vuoksi pykälän 1 momenttiin otettaisiin säännös 1 §:ssä tarkoitettun luovutuksen yhteydessä tapahtuvien kiinteistöjen ja arvopaperien luovutusten verovapaudesta.

Yhtiöittäminen vastaisi järjestelynä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 d §:ssä tarkoitettua liiketoimintasiirtoa. Osakeyhtiön liiketoimintasiirto voidaan toteuttaa lainkohdassa mainituin edellytyksin ja jatkuvuusperiaatetta noudattaen ilman välittömiä tuloveroseuraamuksia. Keskusverolautakunta on antanut ennakkoratkaisun n:o 59/1999, joka koskee valtion liikelaitoksen liiketoimintakokonaisuuden apporttisiirtoa. Ratkaisun mukaan myös valtion liikelaitoksen toteuttamaan siirtoon voitiin soveltaa elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 d §:n liiketoimintasiirtoa koskevia säännöksiä edellyttäen, että järjestely tehdään mainitussa lainkohdassa säädetyt edellytykset täyttyen. Pykälän 2 momentissa olisi selventävänä säännöksenä viittaus elinkeinotulon verotta-

misesta annetun lain 52 d §:n soveltamisesta yhtiöittämiseen.

5 §. Vastuu liikelaitoksen sitoumuksista. Pykälän 1 momentin mukaisesti perustettava osakeyhtiö ottaisi vastatakseen Ilmailulaitoksen tekemistä sellaisista laina-, takaus-, hankinta- ja toimitussopimuksista sekä muista sitoumuksista, joihin Ilmailulaitos on toimintansa aikana sitoutunut ja jotka koskevat osakeyhtiölle luovutettua omaisuutta ja liiketoimintaa. Osakeyhtiö vastaisi kuitenkin vain niistä Ilmailulaitoksen velvoitteista, jotka ovat luovutuksen kohteena ja joista Ilmailulaitos olisi liikelaitoksena luovutushetken jälkeenkin vastannut.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion toissijaisen vastuun jatkumisesta. Säännöksellä varmistettaisiin toiminnan ja sopimusten jatkuvuus yhtiöittämisen yhteydessä.

6 §. Liikelaitoksen toiminnan jatkuvuus hallintoasioissa. Pykälän 1 momentin mukaisesti Ilmailulaitoksen osakeyhtiölle luovutettuun omaisuuteen ja liiketoimintaan kohdistuvat oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevat hallinto- ja hallintolainkäyttöpäätökset olisivat voimassa siten, että ne kohdistuvat Ilmailulaitosta koskevilta osin perustettavaan osakeyhtiöön ilman eri päätöstä. Yhtiöittämisen jälkeen perustettava osakeyhtiö olisi siten samassa asemassa kuin Ilmailulaitos olisi ollut.

Pykälän 2 momentin mukaan vireillä olevissa hallintoasioissa osakeyhtiö tulisi hallinto- ja hallintolainkäyttömenettelyssä Ilmailulaitoksen sijaan ilman eri päätöstä. Momentin mukaan hallinto- ja hallintolainkäyttöllinen jatkuvuus olisi selvyuden vuoksi turvattu myös vireillä olevissa asioissa.

7 §. Henkilöstön asema. Pykälässä olisi säännökset henkilöstön asemasta osakeyhtiön perustamisen yhteydessä. Ilmailulaitoksen työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyisi ja virkasuhteinen henkilöstö otettaisiin osakeyhtiön palvelukseen työsuhteeseen. Määräaikainen henkilöstö siirtyisi tai otettaisiin määräaikansa osoittamaksi ajaksi yhtiön palvelukseen määräaikaiseen työsuhteeseen.

Pykälän 2 momentin mukaan työntekijöihin ja palvelussuhteen ehtoihin yhtiössä sovellettaisiin mitä laissa säädetään tai sen nojalla säädetään tai määrätään ja mitä yhtiötä

sitovassa työehtosopimuksessa ja työsopimuksessa sovitaan.

Pykälän 3 momentin mukaan Ilmailulaitoksen virat lakkaisivat ja niihin perustuvat virkasuhteet sekä määräaikaiset virkasuhteet päättyisivät ilman irtisanomista. Virkojen lakkaaminen ja virkasuhteiden päätyminen ei edellyttäisi suostumusta.

8 §. Tilintarkastus ja tilinpäätös. Pykälässä olisi säännös siitä, miten liikelaitoksen viimeinen tilinpäätös on laadittava ja tilintarkastus hoidettava. Koska tilinpäätös ja tilintarkastus koskevat liikelaitoksen toimintaa, sovellettaisiin valtion liikelaitoksista annetun lain aineellisia säännöksiä, vaikkakin näiden toimenpiteiden suorittajana olisi osakeyhtiö.

9 §. Siirtymäsäännökset. Ilmailulaitoksen nimeämistä ilmaliikennepalveluiden tarjoajaksi koskevaa liikenne- ja viestintäministeriön päätöstä sovellettaisiin sellaisenaan, kunnes toisin säädetään tai päätetään. Ilmaliikennepalvelujen tarjoajan tehtävät säilyisivät nimeämispäätöksen ja voimassa olevan toimialalainsäädännön mukaisesti muuttumattomina.

Suomen Lennonjohtajien Yhdistys ry:n ja Liikenne- ja Erityisalojen Työntekijät ry:n välistä virkaehtosopimusta, joka on sovittu olemaan voimassa 1 päivästä lokakuuta 2008 28 päivään helmikuuta 2011, sovellettaisiin perustettavassa osakeyhtiössä osapuolten välisenä työehtosopimuksena edellä mainitun voimassaolokauden loppuun. Työehtosopimuksen osallisina ovat Suomen Lennonjohtajien Yhdistys ry ja Liikenne- ja Erityisalojen työntekijät ry.

10 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta ja toimenpiteistä, joihin valtioneuvosto voisi ryhtyä valmistellakseen osakeyhtiön perustamista. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2010 alusta. Ilmailulaitoksesta annettu laki ehdotetaan samalla kumottavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan kuitenkin sovellettaisiin tällä lailla kumotun Ilmailulaitoksesta annetun lain 4 §:n mukaisia tehtäviä, jotka koskevat ilmaliikennepalvelujen tarjoajaa, sellaisinaan perustettavaan osakeyhtiöön siihen saakka, kunnes toisin säädetään tai päätetään. Säännöksellä tarkoitettaisiin niitä nimetyille ilmaliikennepalvelujen tarjo-

ajalle osoitettuja tehtäviä, joiden jatkuvuudesta säädettäisiin myös 9 §:n 1 momentissa.

Lisäksi pykälään ehdotetaan säännökset toimenpiteistä, joihin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa. Ilmailulaitoksessa tulisi voida tehdä tarpeellisia valmisteluja ja järjestelyjä jo ennen lain voimaantuloa. Vastaavasti valtioneuvosto voisi syksyllä 2009 tehdä päätöksen yhtiön perustamisesta, merkitä yhtiön osakkeet, määrätä luovutettavan omaisuuden arvon, määrätä luovutuksen ehdoista ja muista järjestelyistä. Selvyyden vuoksi todettaisiin, että ennen lain voimaantuloa tehtävään luovutukseen sovellettaisiin myös 4 §:ssä säädettyä verovapautta.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

3 Säättämisjärjestys

Ehdotuksen tarkoituksena on siirtää Ilmailulaitoksen toiminta perustettavalle osakeyhtiölle. Laissa säädettäisiin erityisesti liikelaitoksen sitoumuksien jatkuvuudesta, valtion toissijaisesta vastuusta sekä henkilöstön asemasta suhteessa uuteen osakeyhtiöön. Säädetyt oikeudet vastaavat liikelaitoksen velvoitteita suhteessa näihin asianosaisiin.

Ehdotusta valmisteltaessa on edellä esitetyn perusteella katsottu, että laki voidaan säätää tavallisena lakina.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Perustettava osakeyhtiö

Ilmailulaitoksen toiminta siirretään perustettavalle osakeyhtiölle. Valtio merkitsee osakeyhtiötä perustettaessa kaikki sen osakkeet.

Yhtiön toimialana ovat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta.

Yhtiön tehtävänä on ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaverkostoa ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten sekä tarjota lennonvarmistuspalveluja Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa siten kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään.

Yhtiön julkisista palvelutehtävistä säädetään erikseen.

2 §

Luovutusvaltuutus

Valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan Ilmailulaitoksen hallinnassa oleva omaisuus, immateriaaliset oikeudet ja liiketoiminta 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulle osakeyhtiölle.

3 §

Luovutuksen ehdot

Valtioneuvosto määrää luovutettavan omaisuuden ja sen arvon sekä ehdot, joilla luovutus tapahtuu. Valtioneuvosto määrää myös muista omaisuuden luovuttamiseen ja osakeyhtiön muodostamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Valtioneuvosto määrää, mikä osa omaisuudesta luovutetaan osakeyhtiöön osakkeita vastaan.

4 §

Verotus

Osakeyhtiö ei ole velvollinen suorittamaan varainsiirtoveroa kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta 2 §:ssä tarkoitetun luovutuksen yhteydessä.

Tuloverotuksessa noudatetaan soveltuvin osin elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 d §:ssä tarkoitettua liiketoimintasiirtoa koskevia säännöksiä.

5 §

Vastuu liikelaitoksen sitoumuksista

Osakeyhtiö vastaa laina-, takaus-, hankinta- ja toimitussopimuksista sekä muista sitoumuksista, joihin Ilmailulaitos on toimintansa aikana sitoutunut ja jotka koskevat osakeyhtiölle luovutettua omaisuutta ja liiketoimintaa.

Valtion toissijainen vastuu Ilmailulaitoksen ottamista lainoista ja sitoumuksista jää voimaan.

6 §

Liikelaitoksen toiminnan jatkuvuus hallintoasioissa

Ilmailulaitoksen osakeyhtiölle luovutettuun omaisuuteen ja liiketoimintaan kohdistuvat oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevat hallinto- ja hallintolainkäyttöpäätökset ovat voimassa siten, että ne kohdistuvat Ilmailulaitosta koskevilta osin perustettavaan osakeyhtiöön ilman eri päätöstä.

Vireillä olevissa hallintoasioissa osakeyhtiö tulee hallinto- ja hallintolainkäyttömenettelyssä Ilmailulaitoksen sijaan ilman eri päätöstä.

7 §

Henkilöstön asema

Ilmailulaitoksen palveluksessa tämän lain voimaan tullessa oleva työsuhteinen henkilöstö siirtyy ja virkasuhteinen henkilöstö otetaan osakeyhtiön palvelukseen työsuhteeseen. Määrääjäksi Ilmailulaitoksen palvelukseen otetut henkilöt siirtyvät tai otetaan osakeyhtiön palvelukseen vastaavaksi määrääjäksi.

Työntekijöihin ja palvelussuhteen ehtoihin yhtiössä sovelletaan mitä laissa säädetään tai sen nojalla säädetään tai määrätään ja mitä yhtiötä sitovassa työehtosopimuksessa ja työ-sopimuksessa sovitaan.

Osakeyhtiön palvelukseen otettavien Ilmailulaitoksen virkamiesten virat lakkaavat tämän lain tullessa voimaan. Viran lakatessa virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista.

8 §

Tilintarkastus ja tilinpäätös

Ilmailulaitoksen viimeisen toimintakauden tilintarkastukseen ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1185/2002) säädetään. Osakeyhtiö hoitaa näiltä osin liikelaitoksen tehtävät.

9 §

Siirtymäsäännökset

Ilmailulaitoksen nimeämistä ilmaliikennepalveluiden tarjoajaksi koskevaa liikenne- ja viestintäministeriön päätöstä sovelletaan sellaisenaan, kunnes toisin säädetään tai päätetään.

Suomen Lennonjohtajien Yhdistys ry:n ja Liikenne- ja Erityisalojen Työnantajat ry:n välisen virkaehtosopimuksen määräyksiä sovelletaan perustettavassa osakeyhtiössä osapuolten välisenä työehtosopimuksena sopimuksessa sovitun voimassaolokauden loppuun.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan Ilmailulaitoksesta 29 päivänä joulukuuta 2005 annettu laki (1245/2005).

Tällä lailla kumotun Ilmailulaitoksesta annetun lain 4 §:n mukaisia tehtäviä, jotka koskevat ilmaliikennepalvelujen tarjoajaa, sovelletaan sellaisinaan perustettavaan osakeyhtiöön siihen saakka, kunnes toisin säädetään tai päätetään.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Valtioneuvosto voi tehdä ennen lain voimaantuloa 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä, joihin sovelletaan myös 4 §:ää.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Liikenneministeri *Anu Vehviläinen*