

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till kommissionens genomförandeförordning om extraordinära åtgärder till följd av covid-19-pandemin under den tredje referensperioden (2020–2024) avseende prestations- och avgiftssystemet i det gemensamma europeiska luftrummet

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 10 juli 2020 till kommissionens genomförandeförordning om extraordinära åtgärder till följd av covid-19-pandemin under den tredje referensperioden (2020–2024) avseende prestations- och avgiftssystemet i det gemensamma europeiska luftrummet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 augusti 2020

Kommunikationsminister Timo Harakka

Konsultativ tjänsteman Mira Karppanen

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET PROMEMORIA EU/2020/0210
13.8.2020

FÖRSLAG TILL KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING OM EXTRAORDINÄRA ÅTGÄRDER TILL FÖLJD AV COVID-19-PANDEMIN UNDER DEN TREDJE REFERENSERPERIODEN (2020–2024) AVSEENDE PRESTATIONS- OCH AVGIFTSSYSTEMET I DET GEMENSAMMA EUROPEISKA LUFTRUMMET

1 Bakgrund

Den 10 juli 2020 lämnade Europeiska kommissionen till ledamöterna i kommittén för det gemensamma luftrummet ett förslag till kommissionens genomförandeförordning om extraordinära åtgärder till följd av covid-19-pandemin under den tredje referensperioden (2020–2024) avseende prestations- och avgiftssystemet i det gemensamma europeiska luftrummet. Under beredningen av genomförandeförordningen diskuterade kommittén innehållet i förslaget vid ett möte den 23–24 juni 2020. Kommittén har för avsikt att rösta om förslaget vid ett möte den 8 september 2020.

Den föreslagna genomförandeförordningen innebär ändringar i prissättningen av flygtrafiktjänster samt i prestationsmålen för flygtrafiktjänster och de nationella prestationsplaner som baserar sig på dem. Planerna inbegriper bland annat de nationella prestationsmålen för flygtrafiktjänster och enhetsavgifterna för de kostnader som luftrumsanvändare (det vill säga vanligen flygbolag, men även militär luftfart och annan myndighetstrafik) ska betala.

Prissättningen av flygtrafiktjänster regleras på EU-nivå. Regleringen behövs eftersom största delen av leverantörerna av flygtrafiktjänster är naturliga monopol. Med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet (550/2004/EG) fastställer kommissionen kriterier för prissättningen av flygtrafiktjänster för referensperioder på fem år. Prissättningen grundar sig på denna gemensamma europeiska femårsplanering, där priserna för flygtrafiktjänster fastställs på grundval av prognostiserade kostnader och trafikvolym. Under den tredje referensperioden 2020–2024 tillämpas kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/317 av den 11 februari 2019 om inrättande av ett prestations- och avgiftssystem i det gemensamma europeiska luftrummet och om upphävande av genomförandeförordningarna (EU) nr 390/2013 och (EU) nr 391/2013 ("prestationsförordningen").

Priserna på flygtrafiktjänster fastställs på grundval av prognostiserade kostnader och förväntade trafikvolym, och de faktiska kostnaderna och trafikvolymen jämförs med prognoserna i efterhand. Oförutsedda förändringar som överskrider vissa gränsvärden överförs retroaktivt till priserna för de kommande åren, vilket innebär att oförutsedda inkomstbortfall kan återkrävas och avkastningen återbetalas i prissättningen för de kommande åren. Det slutliga priset för varje år utgörs således av på förhand fastställda kostnader och trafikvolym samt justeringar till följd av oförutsedda förändringar. Därmed kan leverantörerna av flygtrafiktjänster inte ändra sin prissättning omedelbart när efterfrågan förändras.

Till metoderna för att anpassa det årliga priset enligt prestationsförordningen hör de mekanismer för trafikriskdelning och kostnadsriskdelning som baserar sig på artiklarna 27 och 28 i förordningen. Via mekanismerna delas risken för intäktsförändringar till följd av avvikelser i prognoserna för trafikvolym och kostnader mellan leverantörer av flygtrafiktjänster och luftrumsanvändare. Regleringen fastställer hur inkomstbortfall och intäkter ska fördelas mellan

leverantörer av flygtrafiktjänster och lufrumanvändare, om trafiken avviker från prognosen med en viss procentenhet. Intäkterna eller förlusterna av avvikelserna förs över retroaktivt till priserna för år $n + 2$, vilket betyder att de avvikelser som beror på trafikvolymerna 2020 läggs till priserna 2022. Eftersom trafikvolymerna 2020 är betydligt lägre än vad som prognostiserats, måste lufrumsanvändarna enligt de nuvarande bestämmelserna betala mycket höga avgifter för flygtrafiktjänster i 2022.

Medlemsstaterna ska för varje referensperiod utarbeta en prestationsplan på nationell nivå eller tillsammans med andra medlemsstater som ingår i samma funktionella lufrumsblock. Finlands preliminära prestationsplan på nationell nivå för flygtrafiktjänster för den tredje referensperioden godkändes av kommunikationsministeriet den 25 september 2019 och sändes till kommissionen i november 2019 inom den utsatta tiden. I början av 2020 meddelade kommissionen att Finland är en av de tre EU-medlemsstater vars prestationsplan den har för avsikt att godkänna. Till följd av covid-19-pandemin ändrades tidsplanen för godkännande av prestationsplaner och kommissionen har än så länge inte godkänt några nationella prestationsplaner.

2 Förslagets syfte

Syftet med kommissionens förslag till genomförandeförordning är att medverka till att den europeiska luftfartssektorn återhämtar sig från den globala kollaps i trafikvolymerna som orsakats av covid-19-pandemin. På grund av de åtgärder som olika medlemsstater vidtagit, bland annat stängning av statsgränserna, och det minskade antalet passagerare, har flygbolagen haft betydande ekonomiska svårigheter i hela Europa. Än så länge är det osäkert hur snabbt trafikvolymerna kommer att återgå till nivån före covid-19-pandemin.

Förslaget avser därför att stödja flygbolag vars solvens skulle rubbas av höga avgifter för flygtrafiktjänster när deras inkomster har sinat. Avgifterna för flygtrafiktjänster ingår i flygbolagens fasta kostnader eftersom de är obligatoriska för lufrumsanvändare. För leverantörer av flygtrafiktjänster skulle det leda till en oskälig ökning av flygbolagens trafik kostnader 2022 och 2023, om inkomstbortfallet till följd av covid-19-pandemin läggs på serviceavgifterna för de kommande åren i överensstämmelse med den mekanism som ingår i den gällande prestationsförordningen. Tanken med åtgärderna i kommissionens förslag är att fördela prisfluktuationerna till följd av covid-19-pandemin på de avgifter för flygtrafiktjänster som lufrumsanvändarna ska betala över flera år i stället för att pristopparna ackumuleras 2022 och 2023. På så sätt kan man säkerställa att de europeiska flygbolagen klarar sig ur krisen med livskraften i behåll.

Ett annat mål är att uppdatera prestationsmålen på unionsnivå och nationell nivå vad beträffar kostnadseffektivitet. Följaktligen måste de nationella prestationsplanerna uppdateras. De mål som ställdes upp och de preliminära nationella prestationsplaner som utarbetades 2019 beaktar inte den exceptionella situation som covid-19-pandemin gett upphov till. Därför är det nödvändigt att uppdatera dem.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Sedan utbrottet av covid-19-pandemin har de faktiska trafikvolymerna avvikit avsevärt från de prognoser för trafikvolymerna inom luftfarten som legat till grund för prissättningen av flygtrafiktjänsterna. Avgifterna för flygtrafiktjänster för 2022 skulle bli mycket höga, när praktiskt taget all flygtrafik i Europa har minskat kraftigt efter att gränserna har stängts och restriktioner införts i trafiken till följd av covid-19-pandemin. När flygbolagens inkomstbas rasat har bolagen ingen möjlighet att betala så höga avgifter för flygtrafiktjänster.

I förslaget ses åren 2020 och 2021 som en period, och de höjningar av avgifterna för flygtrafiktjänster som beror på den minskade trafikvolymen ska spridas ut över en längre tidsperiod för att underlätta läget för flygbolagen. I stället för att tillämpa mekanismen "år $n + 2$ " i prestationsförordningen föreslås höjningarna bli fördelade över en femårsperiod från och med 2023. Den behöriga myndigheten i en medlemsstat får dock förlänga perioden till sju år.

Dessutom ändras prestationsmålen för kostnadseffektivitet på unionsnivå och nationell nivå undantagsvis under den pågående referensperioden. Vidare tillåts medlemsstaterna uppdatera de preliminära prestationsplaner som de utarbetat nationellt eller på nivån för funktionella luft-rumsblock 2019 så att de bättre motsvarar nuläget. Enligt förslaget kommer kommissionen att fastställa unionstäckande prestationsmål den 1 april 2021 och uppdateringar av prestationsplanerna på nationell nivå ska lämnas till kommissionen för bedömning senast den 1 juli 2021. Korrigeringar av prestationsmålen och prestationsplanerna för den tredje referensperioden görs således retroaktivt, vilket innebär att de ursprungliga målen och planerna ska tillämpas också 2020 och 2021.

Det är mycket exceptionellt att avvika från regleringen under en pågående referensperiod. Förhållandena inom luftfartssektorn är emellertid exceptionellt svåra till följd av covid-19-pandemin och kräver den här typen av ändringar. Kommissionens genomförandeförordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

4 Rättslig grund samt förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 4.2 g i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), som förskriver att delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna ska tillämpas på transportområdet.

Enligt artikel 290.1 i FEUF kan det genom en lagstiftningsakt till kommissionen delegeras befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten. Enligt artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (ramförordning) fastställs det med den förordningen en harmoniserad rättslig ram för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet tillsammans med

a) Europaparlamentets och rådets förordning EG nr 551/2004 av den 10 mars 2004 om organisation och användning av det gemensamma europeiska luftrummet ("förordning om luftrummet")(11),

b) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 av den 10 mars 2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet ("förordning om tillhandahållande av tjänster")(12), och

c) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 av den 10 mars 2004 om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst ("förordning om driftskompatibilitet")(13),

samt med de genomförandebestämmelser som kommissionen antagit på grundval av denna förordning och de förordningar som nämns ovan.

Enligt artikel 11.3 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 om en ram för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (ramförordning) ska kommissionen bedöma huruvida de nationella eller funktionella luftrumsblockmålen överensstämmer med de gemenskapsomfattande prestationsmålen utifrån de kvalitetskriterier som avses i punkt 6 d.

I den händelse att kommissionen slår fast att en eller fler av de nationella eller funktionella luftrumsblockmålen inte uppfyller bedömningskraven kan kommissionen, i enlighet med det rådgivande förfarande som avses i artikel 5.2, rekommendera att den eller de berörda nationella tillsynsmyndigheterna ska föreslå reviderade prestationsmål. Medlemsstaten eller medlemsstaterna i fråga ska anta reviderade prestationsmål och lämpliga åtgärder som de i god tid ska meddela till kommissionen.

Om kommissionen finner att de reviderade prestationsmålen och de aviserade åtgärderna är otillräckliga kan kommissionen, i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 5.3, besluta att medlemsstaterna i fråga ska vidta korrigeringsåtgärder.

Alternativt får kommissionen, med lämplig styrkande bevisning, besluta om en översyn av de gemenskapsomfattande prestationsmålen i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 5.3.

Enligt artikel 15.4 i förordning (EG) 550/2004 ska tillämpningsföreskrifter om avgiftssystemet för flygtrafiktjänster fastställas i enlighet med kommittéförfarandet i artikel 8 i ramförordningen.

5 Förslagets konsekvenser i Finland

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen och myndigheternas verksamhet

Kommunikationsministeriet ska i samarbete med Transport- och kommunikationsverket göra nödvändiga ändringar i den preliminära nationella prestationsplanen från 2019 för flygtrafiktjänster avseende den tredje referensperioden.

5.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Åtgärderna i kommissionens förslag till genomförandeförordning underlättar för luftrumsanvändarna, det vill säga i synnerhet för flygbolagen, när prishöjningarna på flygtrafiktjänster som beror på sjunkande trafikvolym sprids ut över en längre tidsperiod än i den gällande regleringen. Detta får således en sänkande effekt på kassaflödet för leverantörer av flygtrafiktjänster under de närmaste åren. I Finland tillhandahålls flygtrafiktjänster av Air Navigation Services Finland Oy (nedan ANS Finland), som med stöd av 108 § i luftfartslagen (864/2014) har utsetts till leverantör av flygtrafikledningstjänster i Finlands luftrum.

På grund av det exceptionella läget har flera europeiska stater stött eller planerar att stödja sina nationella flygbolag och/eller leverantörer av flygtrafiktjänster på nationell nivå. De viktigaste jämförelseobjekten sett ur Finlands synvinkel är de övriga nordiska länderna. Bland annat har Sveriges regering i en tilläggsbudgetproposition avsatt ett stöd på 900 miljoner kronor (cirka 86 miljoner euro) för Luftfartsverket, som är producent av flygtrafiktjänster. Norge har understött leverantören av flygtrafiktjänster, Avinor, med 5 miljarder norska kronor (cirka 460 miljoner euro). Vidare har Norge stött flygbolag som är verksamma i landet med sammanlagt 6 miljarder norska kronor (nästan 550 miljoner euro) genom lånegarantier till Norwegian Air Shuttle och SAS AB samt Widerøe, som bedriver regional verksamhet. Norge har dessutom stött möjligheterna att upprätthålla de viktigaste förbindelserna genom att använda 3 miljarder kronor (cirka 275 miljoner euro) till köp av trafik på de viktigaste linjerna. Med den subvent-

ionerade trafiken har man fått kunder och därigenom också inkomster för leverantören av flygtrafiktjänster.

Finland har understött flygbolaget Finnair Abp och ANS Finland. I en tilläggsbudgetproposition i maj 2020 ingick en statsborgen på högst 540 miljoner euro för lån till Finnair Abp och i en tredje tilläggsbudget beviljades ett anslag på sammanlagt 700 miljoner euro, med vilket staten tecknar aktier i en emission som ordnas av Finnair Abp. Vid behov kan staten också vara med i andra arrangemang för rekapitalisering. I en tilläggsbudgetproposition i juni ingick det dessutom ett anslag på 3,4 miljoner euro till Transport- och kommunikationsverket för att verket ska kunna betala medlemsavgiften till Eurocontrol (European Organisation for Safety of Air Navigation), som är den organisation som ansvarar för säkerheten inom den europeiska flygtrafiktjänsten, för 2020 i stället för ANS Finland. Enligt ANS Finlands uppfattning finns det dock en risk för att anslaget på 3,4 miljoner euro under de kommande åren måste dras av från kostnadsunderlaget för flyglinjetjänsten.

ANS Finland har tillhandahållit flygtrafiktjänster för den luftfart som har bedrivits i Finlands luftrum under covid-19-pandemin, bland annat för militär luftfart samt för så kallade returflyg som ordnats för att återsända medborgare från olika länder till sina hemländer och för godstrafik. När trafikvolymerna rasat är verksamheten vid ANS Finland emellertid förlustbringande redan på grundval av den gällande regleringen och kommissionens förslag till genomförandeförordning skulle ytterligare försämra ANS Finlands ekonomiska situation de närmaste åren. För att sänka kostnaderna har ANS Finland eftersträvat omfattande sparåtgärder bland annat genom att dra ner på verksamheten och permittera personal. Sparåtgärderna kan inverka på punktligheten i trafiken, och det kan hända att ANS Finland inte kan tillhandahålla normal kapacitet i alla lägen.

Enligt ANS Finland skulle en spridning av avgifterna för flygtrafiktjänster dock vara ett sätt att samordna de intressen som berör både luftrumsanvändarna och leverantörerna av flygtrafiktjänster. Också för leverantörer av flygtrafiktjänster är det nödvändigt att förhindra att flygbolag drabbas av insolvens, eftersom deras affärsverksamhet baserar sig på avgifter som tas ut av flygbolagen. I och med kommissionens förslag till genomförandeförordning är det dock motiverat att nationellt följa upp ANS Finlands ekonomiska situation och bedöma behovet av en eventuell stödordning.

5.3 Miljökonsekvenser

Förslaget till genomförandeförordning har inte konstaterats ha några miljökonsekvenser.

6 Förslaget i förhållande till grundlagen och konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser relaterade till grundlagen eller till de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Den föreslagna genomförandeförordningen gäller alla leverantörer av flygtrafiktjänster och luftrumsanvändare som är verksamma inom unionens territorium. Konsekvenserna av förslaget berör således alla flygbolag och flygtrafiktjänster inom unionen på samma sätt. Följaktligen inverkar förslaget inte på konkurrensen.

Förslaget till genomförandeförordning påverkar näringsverksamheten för den nationella leverantören av flygtrafiktjänster i och med att framtida prishöjningars andel av kassaflödet sprids ut över flera år. Den sammanlagda inkomsten för leverantören av flygtrafiktjänster påverkas dock inte av genomförandeförordningen.

7 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och den nationella behandlingen

Kommittén för det gemensamma luftrummet diskuterade innehållet i förslaget vid ett möte den 23–24 juni 2020. Den har för avsikt att rösta om förslaget vid ett möte i september.

Denna U-skrivelse om kommissionens förslag till genomförandeförordning baserar sig på engelskspråkigt material. Utkastet till U-skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande i trafiksektionen den 16–20 juli 2020. Avsikten är att statsrådet ska lämna U-skrivelsen till riksdagen genom ett beslut av statsrådets allmänna sammanträde den 13 augusti 2020. U-skrivelsen lämnas då till riksdagen inom tidsfristen på sex veckor.

8 Ålands behörighet

Enligt 27 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om luftfarten. Förslaget till genomförandeförordning hör således till rikets lagstiftningsbehörighet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det vara viktigt att aktörer inom luftfartssektorn stöds med lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att den europeiska luftfartssektorn så snabbt som möjligt ska återhämta sig från den exceptionella situationen till följd av covid-19-pandemin.

Vidare anser statsrådet det vara nödvändigt att för de kommande åren underlätta flygbolagens ekonomiska situation, eftersom flygbolagen har drabbats exceptionellt hårt av det nästan totala sammanbrottet i trafikvolymerna.

Statsrådet stöder kommissionens åtgärder för att betrakta år 2020 och 2021 som en period och för att sprida de höjningar som överförs på priserna över en längre tidsperiod än vad den nuvarande regleringen tillåter. Vidare konstaterar statsrådet dock att det samtidigt är nationellt nödvändigt att också bevaka den ekonomiska situationen för leverantören av flygtrafiktjänster.

Dessutom stöder statsrådet förslaget att uppdatera prestationsmålen för kostnadseffektivitet och de nationella prestationsplaner som baserar sig på dem för att de ska motsvara nuläget.