

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslagen till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (omarbetad SES2+-förordning) och ändring av förordningen (EU) 2018/1139

Utifrån 96 § 2 mom. i grundlagen sänds till riksdagen kommissionens förslag av den 22 september 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (COM (2020) 579 final, omarbetad SES2+-förordning) och förslaget till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet rörande förmågan hos Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet att verka som organ för prestationsgranskning inom det gemensamma europeiska luftfartsområdet (COM (2020) 577 final) samt den promemoria som uppgjorts över förslagen.

Helsingfors den 5 november 2020

Kommunikationsminister Timo Harakka

Konsultativ tjänsteman Mira Karppanen

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET PROMEMORIA EU 2020/1420
5.11.2020

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNINGAR OM:
OMARBETAD SES2+-FÖRORDNING OCH ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN (EU)
2018/1139**

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav den 22 september 2020 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (COM (2020) 579 final, omarbetad SES2+-förordning) och förslaget till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet rörande förmågan hos Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet att verka som organ för prestationsgranskning inom det gemensamma europeiska luftrummet (COM (2020) 577 final).

Initiativet om ett gemensamt europeiskt luftrum (Single European Sky, nedan också ”SES”) startades för 20 år sedan för att förbättra effektiviteten i den allmänna organiseringen och förvaltningen av det europeiska luftrummet genom att förnya den sektor som tillhandahåller flygtrafiktjänster. Med flygtrafiktjänster avses flygtrafikledningstjänster, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänster för flygtrafiktjänsterna samt flygbriefingtjänster. SES-förordningarna gäller för den civila luftfarten. Med anledning av förfarandet i samma luftrum och användningen av gemensamma flygtrafiktjänster påverkar SES dock också den militära luftfarten.

Målet med SES är att harmonisera det europeiska luftrummet, som är fragmenterat enligt medlemsstat. Det bedöms att ett gemensamt europeiskt luftrum genererar enorma nyttor i och med maximeringen av luftrumskapaciteten, de minskade kostnaderna i produktionen av flygtrafikledningstjänster, den förbättrade säkerheten och minskningen av flygtrafikens miljökonsekvenser.

SES har tidigare utvecklats med två lagstiftningspaket, med SES I och SES II. SES I består av följande fyra förordningar: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 (nedan ”ramförordningen”), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet (nedan ”förordningen om tillhandahållande av tjänster”), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 551/2004 om organisation och användning av det gemensamma europeiska luftrummet (s.k. ”förordningen om luftrummet”) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst (s.k. ”förordningen om driftskompatibilitet”). Med dessa förordningar införlivades flygledningstjänsterna i EU:s gemensamma trafikpolitik.

SES II består i sin tur av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1070/2009 från år 2009 om ändring av förordningarna (EG) nr 549/2004, (EG) nr 550/2004, (EG) nr 551/2004 och (EG) nr 552/2004 i syfte att förbättra det europeiska luftfartssystemets kvalitet och hållbarhet, med vilken alla fyra SES I-förordningar reviderades. Upprinnelsen utgjordes av att Europeiska kommissionen bedömde att det europeiska systemet för flygledningstjänst höll på att närma sig bristningsgränsen och att det fanns utrymme för förbättring i dess effektivitet.

Det s.k. andra utvidgandet av Europeiska byrån för flygsäkerhet EASA, vilket antogs år 2013, bidrog till SES-regleringen. Då EU-säkerhetsregleringen för flygtrafiktjänster fram till dess uteslutande baserat sig på SES-föreskrifterna, införlivades också flygtrafiktjänstsektorn i EASA-lagstiftningsramen med en ändring av den EASA-förordning som gällde vid tidpunkten i fråga (EG nr 216/2008).

År 2013 tog kommissionen också det s.k. SES2+-initiativet, vars syfte var att åtgärda brister som vid den tidpunkten identifierats i verksamhetens effektivitet och i den institutionella strukturen. Behandlingen av förslaget strandade dock i Europaparlamentet på grund av en tvist om Gibraltars ställning mellan Spanien och Storbritannien. Riksdagen har informerats om SES2+-förslaget med statsrådets skrivelse U 54/2013.

Uppdateringen av SES-regleringen har tagits upp i debatterna och under de senaste åren har kommissionen startat utredningar om hur SES:s framtid borde främjas. I en studie av luft- rummets arkitektur (på engelska "Airspace Architecture Study") analyserades vad nuvarande problem berodde på och hur de kunde lösas. En grupp av visa personer (på engelska "Wise Persons Group") funderade på visionen för förvaltningen av det europeiska luftrummet och kort- och långsiktiga metoder för att uppnå målet om ett gemensamt europeiskt luftrum. Under sin ordförandeperiod i Europeiska unionens råd ordnade Finland tillsammans med kommissionen konferensen Digital European Sky i september 2019, då ovan nämnda utredningar utgjorde utgångspunkt för debatterna. Vid konferensen gav luftfartsaktörerna kommissionen en gemensam förklaring för att främja SES. Därtill fördes en principdiskussion under Finlands ledning rörande framtiden för det gemensamma europeiska luftrummet vid trafikrådets möte 2.12.2019. Som avslutning av mötet bad rådet kommissionen att överlämna förslag för uppdatering av SES2+-förslaget, så att rådets beredningsorgan skulle kunna gå vidare i reformen av lagstiftningen. Det aktuella förslaget till förordning grundar sig följaktligen i huvudsak på kommissionens SES2+-initiativ från år 2013.

Prissättningen av flygtrafiktjänster har reglerats på EU-nivå. Ovan beskrivna EU-reglering innehåller prestationsmål för flygtrafiktjänster, vilka ska sättas upp på EU-nivå och nationellt. Utifrån dessa uppgörs på det nationella planet eller mellan länderna i funktionella luftrumsblock en prestationsplan, som innehåller bland annat nationella prestationsmål för flygtrafiktjänsterna och enhetspriserna för de kostnader som ska betalas av luftrumsanvändarna (bl.a. flygbolagen, den militära och övriga myndighetsluftfarten).

2 Målet med förslagen

Det europeiska luftrummet har under de senaste åren blivit trångt, eftersom efterfrågan på flygtrafik överstigit flygtrafiktjänstkapaciteten i vissa områden. Trängseln har orsakat svåra förseningar i flygtrafiken, i synnerhet åren 2018 och 2019. Bland annat på grund av trängseln och ekonomiska orsaker har flygbolagen inte alltid flugit rakaste möjliga rutt. Dessa omständigheter leder till längre restider och också ökade utsläpp, då bränslekonsumtionen ökar. År 2020 har situationen varit en annan på grund av den tillfälliga exceptionella situation som COVID-19-pandemin orsakat. Flygtrafikvolymerna har rasat på grund av de åtgärder som olika medlemsländer vidtagit, såsom stängning av staternas gränser, och det sinade antalet passagerare. COVID-19-pandemin har visat att prestations- och avgiftsregleringen för flygtrafiktjänster inte är särskilt flexibel och att den inte förmår beakta till exempel exceptionellt stora avvikelser från trafikprognosen i trafikvolymen. Målet med förslaget till förordning är att ge möjlighet att ingripa i synnerhet i dessa problem.

Målet med den omarbetade SES 2+-förordningen är att förbättra den övergripande effektiviteten i organiseringen och förvaltningen av det europeiska luftrummet genom att reformera den

sektor som tillhandahåller flygtrafiktjänster. Målet är att på så sätt uppnå mer exakta flygtidtabeller, rakare flyggrutter, kortare flygtider och mindre utsläpp i flygtrafiken.

Ett ytterligare mål med lagstiftningsprojektet är att förbättra konkurrenskraften för EU:s lufttransportsystem. Dess syfte är att effektivisera flygtrafikledningstjänstens prestation, förbättra användningen av flygledningstjänstkapaciteten, säkerställa att utbudet av flygtrafiktjänster är öppet och stärka de nationella tillsynsmyndigheternas ställning samt stärka processen för att trappa upp prestationsmålen. Ett ytterligare syfte med förordningen är att stärka rollen för nätverksförvaltaren, det vill säga Network Managern, och i anslutning till Europeiska unionens byrå för luftsäkerhet EASA administrativt sett skapa nytt organ för prestationsgranskning (Performance Review Body).

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (omarbetad SES2+-förordning)

I förslaget till förordning har fyra SES-förordningar slagits samman till en förordning. Detta har förutsatt att de ändras och författningen har delats in i sex kapitel. Det första kapitlet innehåller allmänna bestämmelser, såsom tillämpningsområdet och definitioner. Det andra kapitlet innehåller regleringen rörande den nationella tillsynsmyndigheten. Det tredje kapitlet behandlar tjänsteutbudet. Det fjärde kapitlet innehåller föreskrifter om nätverksförvaltningen (Network Management). Det femte kapitlet reglerar luftrumets interoperabilitet och teknologiska innovationer. Det sjätte kapitlet innehåller slutbestämmelser.

Nationella myndigheter (definitionerna 39 och 40 i artikel 2 och artiklarna 3, 4 och 5)

Enligt förslaget till förordning stärks rollen för de nationella tillsynsmyndigheterna och de borde vad gäller organisation och finansiering helt och hållet differentieras från de flygledningsorganisationer som övervakar dem. Den centrala uppgiften för de nationella tillsynsmyndigheterna är att säkerställa att leverantörer av flygtrafiktjänster och flygfältsoperatörer följer de föreskrifter som utfärdats för dem. De nya uppgifterna för den nationella tillsynsmyndigheten är att bevilja ekonomiska certifikatet för leverantören av flygtrafiktjänster och bedöma och fastställa prissättningen hos tjänsteleverantören av allmän information (Common Information Service, CIS) rörande tjänster inom obemannad luftfart. Det inbördes förhållandet mellan flygsäkerhetsövervakningen och den ekonomiska övervakningen förtydligas. Därtill ställs närmare krav på kompetensen och oberoendet hos den avlönade personalen och för säkerställandet av tillräcklig myndighetsfinansiering.

Utveckling av prestations- och avgiftssystemet (definitionerna 3, 18–22, 29, 30, 45, 55, 56 i artikel 2, artiklarna 6, 7 och 10–25)

Enligt den gällande prestations- och avgiftsregleringen uppgör den nationella myndigheten en prestationsplan och Europeiska kommissionen bedömer och godkänner den. Enligt förslaget skulle den nationella prestationsplanen i fortsättningen uppgöras av leverantören av flygtrafikledningstjänster. Avsnittet rörande terminaltjänster och avgifterna för dessa i planen skulle i fortsättningen bedömas och godkännas av en nationell myndighet och avsnittet rörande en route-, det vill säga undervägstjänster och -avgifter av organet för prestationsgranskning. Terminaltjänster skulle avse inflygnings- och flygplatskontrolltjänster och flyginformationstjänster på flygplatsen. Undervägstjänster under flygtiden skulle avse flygtrafikledningstjänster då ett flyg är i luften (med undantag för landning och stigningsfasen) och de flygtrafiktjänster som behövs för att tillhandahålla flygtrafikledningstjänster under flygtiden. Enligt förslaget borde avgifterna för flygtrafiktjänster ändras så att de uppmuntrar leverantörer av flyg-

trafiktjänster, flygplatserna och luftrumsanvändare att beakta miljöaspekter eller bättre servicekvalitet, såsom användning av hållbara bränslen, utökande av kapaciteten, minskning av förseningar eller annan hållbar utveckling.

Därtill skulle man precisera kraven rörande ekonomisk stabilitet och en tillräcklig ansvars- och försäkringstäckning hos leverantörer av flygtrafiktjänster, vilka ska påvisa detta genom att hos den nationella tillsynsmyndigheten ansöka om ett ekonomiskt certifikat (economic certificate). I enlighet med den gällande regleringen utnämner medlemsstaten bland leverantörerna av flygtrafiktjänster de leverantörer av flygtrafikledningstjänster och vädertjänster vilka med ensamrätt producerar tjänster i det luftrum som medlemsstaten ansvarar för. I fortsättningen skulle enbart leverantören av flygtrafikledningstjänster utnämnas på detta sätt. Nedan följer mer om tillhandahållandet av vädertjänster och andra stödtjänster för flygtrafiktjänsterna.

Med förslaget skulle referensperioderna för prestationsregleringen minskas från fem år till minst två år och till högst fem år. Regleringens flexibilitet skulle också ökas genom att utfärda bestämmelser om hur prestationsmålen kan ändras mitt under en referensperiod, om de inte längre överensstämmer med situationen. Kommissionens skulle tilldelas befogenheter att fastställa en enhetlig enhetsavgift för undervägstjänster med en genomförandeförordning, då luftrummet på nytt blir trångt efter återhämtningen från COVID-19-pandemin. Enhetsavgiften skulle grunda sig på det viktade medelvärdet på enhetsavgifterna hos leverantörer av flygtrafiktjänster och den skulle inte få orsaka konsekvenser för tjänsteleverantörernas intäkter. Därtill föreslås det att kommissionen ges befogenheter att utfärda verkställighetsförordningar rörande verkställigheten av prestations- och avgiftsregleringen.

Konkurrensutsättningen av stödtjänster och inflygnings- och flygplatskontrolltjänst (definitionerna 4, 6, 10, 23, 38 i artikel 2 och artiklarna 7 och 8)

Enligt förslaget till förordning kan tillhandahållandet av stödtjänster för flygtrafiktjänster (kommunikations- och övervakningstjänster, flygbriefingtjänster, datatjänster för flygledningstjänst och vädertjänster) och inflygnings- och flygplatskontrolltjänster ordnas på marknadsvillkor för att förbättra deras effektivitet. Leverantören av flygtrafikledningstjänster skulle enligt förslaget ha rätt att konkurransutsätta stödtjänster för flygtrafiktjänster. Leverantörer av stödtjänster ska dock uppfylla vissa förutsättningar, inklusive de krav som gäller för nationell säkerhet och försvaret av landet. Flygplatsoperatören skulle å sin sida ha rätt att konkurransutsätta flygplatskontrolltjänster. Om medlemsstaten så tillåter, ska flygplatsoperatören eller den nationella tillsynsmyndigheten därtill ha rätt att konkurransutsätta inflygningskontrolltjänster. Stödtjänster och inflygnings- och flygplatskontrolltjänster ska konkurransutsättas på ett öppet och transparent sätt. På flygtrafikledningstjänster skulle utnämningsskravet fortsättningsvis tillämpas.

Prissättningen av tjänster som tillhandahålls i U-space-luftrum (definition 22 i artikel 2, artikel 9)

Den omarbetade SES2+-förordningen skulle också innehålla föreskrifter om prissättningen av den allmänna tjänst som erbjuds i U-space-luftrum som ingår i tjänsterna inom obemannad luftfart. Enligt förslaget borde leverantörer av flygtrafikledningstjänster ge tjänsteleverantörer av allmän information nödvändig operativ data och kostnaderna för utlämnade av denna information regleras. Därtill finns det bestämmelser om tryggheten av transparensen i omsättningen.

Kommissionen har gett medlemmarna i EASA-kommittén ett förslag till genomförandeförordning om inrättande av U-space-luftrum 16.6.2020. Information om förslaget till genomförandeförordning har getts till riksdagen med U-skrivelsen U 38/2020.

Nätverksförvaltning (definitionerna 26–28 i artikel 2, artikel 31)

Enligt förslaget till förordning utökas rollen för den nätverksförvaltare (Network Manager) som verkar i anslutning till Eurocontrol. Detta innebär att en del av nätverksförvaltare kunde tilldelas mer centraliserade Europaövergripande uppgifter, såsom planering av luftrummet. Detta skulle bidra till att maximera effektiviteten i luftfartsnätet. Det europeiska nätverket för flygledningstjänst har varit i användning sedan år 2011 och dess förvaltare är en central aktör i verkställandet av det gemensamma europeiska luftrummet. Syftet med förslaget är att utöka befogenheterna och uppgifterna för nätverksförvaltaren. Förslaget innehåller också föreskrifter om tillgången till luftfartsuppgifter och tillträdet till dessa.

Annan reglering

Förslaget innehåller föreskrifter om flexibel användning av luftrummet, gemensamma innovativa projekt och hörandet av olika aktörer. Medlemsstaterna åläggs inte längre att verka i funktionella luftrumsblock, såsom den reglering som är i kraft för tillfället förutsätter. Medlemsstaterna kan dock välja att fortsätta förfarandet med dessa.

3.2 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningen (EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet rörande förmågan hos Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet att verka som organ för prestationsgranskning inom det gemensamma europeiska luftfartsområdet

I förslaget skulle ett organ för prestationsgranskning (Performance Review Body, PRB) administrativt sett inrättas i anslutning till EASA. Organet skulle dock vara självständigt i förhållande till EASA. Uppgifterna för organet för prestationsgranskning skulle bland annat omfatta bedömning och godkännande av nationella prestationsplaner för undervägstjänster, rådgivning till kommissionen vad gäller uppsättandet av prestationsmål, bedömning av utfallet för flygtrafiktjänstleverantörernas undervägstjänster och fastställande av reparativa åtgärder, då målen inte uppnås. EASA-förordningen har reviderats i stor utsträckning år 2018. Förslaget har inte till syfte att ändra förordningen i annan utsträckning än att lägga till bestämmelser om organet för prestationsgranskning i förordningen.

Enligt förslaget betalas kostnaderna med anledning av organet för prestationsgranskning av leverantörerna av flygtrafikledningstjänster, det vill säga i sista hand av luftrumsanvändarna, som en del av undervägsavgifter.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förordningsförslagen utgörs av artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Normal lagstiftningsordning skulle tillämpas på förslagen. Statsrådet anser att förordningsförslagen getts med rätt rättsgrund och att de är förenliga med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser i Finland

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

I enlighet med artikel 8 i förordningen om tillhandahållande av tjänster och 108 § 1 mom. i luftfartslagen (864/2014) har man inom den finländska flyginformationsregionen till leverantör av flygtrafikledningstjänster utnämnt Air Navigation Services Finland Ab (nedan ANS Finland),

som hör till statsägda Traffic Management Finland Ab, med undantag för flyginformationszonerna i Seinäjoki och S:t Michels. Utöver att ANS Finland producerar flygtrafikledningstjänster med ensamrätt i det finländska luftrummet, har det också till uppgift att tillhandahålla flygbriefingstjänster och kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster och relaterade stödtjänster i det finländska luftrummet. På Seinäjoki flygplats tillhandahålls flygtrafikledningstjänster av Seinäjoen Lentoasema Oy och på S:t Michels flygplats av staden S:t Michels. Utnämningarna gäller tillsvidare. Förslaget till förordning förutsätter inte ändring av regleringen om utnämning av leverantörer av flygtrafikledningstjänster, eftersom de förblir naturliga monopol. Utnämningarna borde dock ändras till temporära utnämningar, för högst tio år.

I enlighet med artikel 9 i förordningen om tillhandahållande av tjänster och 108 § 2 mom. i luftfartslagen har Meteorologiska institutet utnämnts till leverantör av flygvädertjänster för den civila luftfarten (flygväderprognos-, flygväderobservations- och flygvädervarningstjänster) med ensamrätt i den finländska flyginformationsregionen. Utnämningen gäller tillsvidare. ANS Finland ansvarar för informationen om vädertjänstprodukter för den civila luftfarten till användarna. I förslaget till förordning har regleringen rörande utnämningen av leverantören av vädertjänster med ensamrätt avlägsnats, det vill säga att 108 § 2 mom. i luftfartslagen i denna utsträckning skulle måste ändras. Efter övergångsperiodens utgång skulle vädertjänster i Finlands flyginformationsregion följaktligen få tillhandahållas av vilken som helst innehavare av licens enligt SES-lagstiftningen, vilken berättigar till tillhandahållande av vädertjänster. Enligt artikel 8 i förslaget till förordningen är det som leverantör av tjänster möjligt att välja enbart en leverantör av tjänster som uppfyller vissa förutsättningar, såsom nationella krav rörande säkerhet och försvaret av landet (i fortsättningen den s.k. "skyddsklausulen").

Den civila och militära luftfarten verkar i Finland inom ramen för ett så kallat integrerat flygtrafiktjänstsystem, vilket innebär att de använder gemensamma flygledningsstrukturer, samverkande flygstationer, informationssystem och medarbetare. Den militära luftfarten använder också alla vädertjänster för den civila luftfarten. Därtill produceras för den militära luftfarten tjänster som planerats i synnerhet för den militära luftfartens behov. På grund av orsaker relaterade till försvaret av landet har Försvarsmakten förbundit sig att beställa alla vädertjänster som behövs för den militära luftfarten av Meteorologiska institutet. Enligt 2 § 2 mom. 3 punkten i lagen om Meteorologiska institutet (212/2018) har Meteorologiska institutet till uppgift att producera tjänster inom sitt verksamhetsområde, i synnerhet flygvädertjänster, för tryggnad av landets försvar och säkerställande av försvarsmaktens övriga verksamhet såväl under normala förhållanden som vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. På grund av den integrerade produktionen av vädertjänster för den civila och militära luftfarten anses Meteorologiska institutet också i krissituationer ha förmåga och tillräckliga resurser att producera de vädertjänster som Försvarsmakten behöver.

Enligt förslaget till förordning hör vädertjänster för den civila luftfarten till stödtjänsterna för flygtrafiktjänster, vilka kan konkurrensutsättas. Om en privat och/eller utländsk tjänsteleverantör skulle väljas till leverantör av vädertjänster i och med konkurrensutsättning, har Försvarsmakten på grund av orsaker relaterade till försvaret av landet möjlighet att förlita sig på denna tjänsteleverantör. Tillgodoseende av tjänstebehovet för den militära luftfarten och lösningar för de beredskapsfrågor som relaterar till det skulle, som en separat lösning, förutsätta att ett separat system för militära vädertjänster skapas. Systemet skulle producera parallella produkter med produkterna för den civila luftfarten vid en stor del av flygplatserna. Ett separat system för vädertjänster för den militära luftfarten skulle också i väsentliga grad öka kostnaderna (ungefär 2–3 miljoner euro per år) för Försvarsmaktens vädertjänst.

ANS Finland har enligt lagen om ombildning av Luftfartsverket till aktiebolag (877/2009) till uppgift att, i syfte att främja luftfarten, driva och utveckla statens flygplatsnät och flygtrafiktjänstsystemet i Finland för den civila och militära luftfartens behov. Med "skyddsklausulen" i

artikel 8 i förslaget till förordning säkerställs det att livsviktiga säkerhets- och försvarsrelaterade intressen inte äventyras. Det bedöms att skyddsklausulen möjliggör att det nuvarande integrerade flygtrafiktjänstsystemet bevaras också i och med att förslaget till förordning träder i kraft.

Det finns bestämmelser om samordning av den civila och militära luftfarten i luftfartslagen. Enligt 107 § i luftfartslagen kommer kommunikationsministeriet och försvarsministeriet överens om hur behoven inom den civila och den militära luftfarten ska beaktas vid luftrumspanering och flygledningstjänst, när flygtrafiktjänster tillhandahålls samt vid förfaranden i samband med flexibel användning av luftrummet

Eventuella lagstiftningsändringar skulle också orsakas av upplösningen av det nordeuropeiska funktionella luftrumsblocket (NEFAB), om ett sådant beslut tas i och med att den förpliktande naturen för denna bolagsform undanröjs. NEFAB har inrättats år 2012 med ett statligt avtal mellan Finland, Norge, Estland och Lettland.

5.2 Konsekvenser för myndigheterna

Transport- och kommunikationsverket verkar i Finland som allmän tillstånds-, tillsyns- och registermyndighet inom luftfarten och också myndighetsuppgifterna enligt SES-regleringen hör till det. I och med förslagen skulle ansvaret för att uppgöra en prestationsplan övergå till leverantören av flygtrafikledningstjänster. Å andra sidan skulle Transport- och kommunikationsverket få till uppgift att fastställa terminalavgifter och att godkänna den prestationsplan som gäller dessa. Därtill skulle Transport- och kommunikationsverket få nya uppgifter som gäller beviljande av ekonomiska certifikatet och fastställande av prissättningen för gemensam information-tjänsten. Preliminärt är det dock möjligt att bedöma att ändringarna inte har betydande resurskonsekvenser, men i detta skede är det inte möjligt att göra närmare bedömningar. Det föreslagna förbudet att övergå från en tjänst hos tillsynsmyndigheten till en tjänst hos en leverantör av flygtrafikledningstjänster under två år efter att tjänsten upphört kan i viss mån försvåra såväl Transport- och kommunikationsverkets som ANS Finlands resursallokeringsmöjligheter.

5.3 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

För luftrumsanvändarna skulle förslaget till förordning generera nyttor i och med att flygtrafiktjänsterna effektiviseras. På EU-nivå uppskattas det att optimeringen av flygrutterna innebär besparingar i miljardklassen för flygbolagen, och därtill skulle de minskade flygförseningarna enligt uppskattning ge upphov till besparingar på flera hundra miljoner. Enbart år 2019 har det uppskattats att försenade flyg kostat totalt cirka sex miljarder euro i EU. Det har uppskattats att de nya formerna av datatjänster för flygledningstjänst för luftfarten skapar en marknad på 2,2 miljarder i EU och leder till besparingar på 15 % jämfört med nuvarande sätt att producera informationstjänster. I Finland är flygledningen redan för närvarande relativt effektiv i och med det luftrum med fria rutter vilket är i användning i NEFAB är också flygrutterna rakare än i många andra medlemsstater. Det kan uppskattas att förslaget inte skulle generera signifikativa ekonomiska nyttor i Finland. Förslaget kan också skapa nya affärsverksamhetsmodeller, vilket skulle ha konsekvenser också för nationalekonomin. De som skulle dra störst nytta av förslaget till förordning är användarna av luftfarten och via dem också passage-rarna.

Skapandet av det nya organet för prestationsgranskning skulle orsaka extra kostnader för leverantörerna av flygtrafiktjänster, vilka överför kostnaderna i form av en undervägsavgift som ska betalas av luftrumsanvändarna. Enligt förslaget är kostnaden väldigt låg per flyg. Å andra sidan kan en miljö- eller tjänstekvalitetsbaserad ändring av avgiftsregleringen i viss utsträck-

ning öka eller minska kostnaderna hos andra aktörer (leverantörer av flygtrafiktjänster, flygplatsoperatörer och luftfrumsanvändare). Ändringen av prissättningen skulle dock inte ha konsekvenser för inkomsterna för leverantören av flygtrafikledningstjänster (revenue neutral). Möjligheten till att fastställa en enhetlig undervägsavgift kunde också öka eller minska kostnaderna för luftfrumsanvändarna.

Förslaget till förordning innehåller ännu mer detaljerade föreskrifter om anordnandet av den nationella tillsynsmyndighetens verksamhet. Myndigheten ska utöva sina behörigheter på ett opartiskt, oberoende och öppet sätt. Oberoendet betonas också i rekryteringen av personal. Kommissionen skulle stärka de detaljerade bestämmelserna om rekryterings- och valförfarandet. Enligt förslaget till förordning skulle de personer som ansvarar för det strategiska beslutsfattandet hos myndigheten utnämnas av regeringen eller en annan offentlig myndighet, vilken inte utövar direkt bestämmanderätt över leverantörer av flygtrafiktjänster eller drar nytta av dessa. För närvarande ansvarar kommunikationsministeriet för ägarstyrningen av ANS Finlands moderbolag Traffic Management Finland Ab och för resultatstyrningen av Meteorologiska institutet och Transport- och kommunikationsverket, men statsrådet utnämner generaldirektörerna för Transport- och kommunikationsverket och Meteorologiska institutet.

Förslaget till förordning skulle innehålla föreskrifter om samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter. Starkt samarbete utövas redan nu. I denna utsträckning medför inte förslaget till förordning någon betydande ändring, trots att den skapar en ram för mer konkreta samarbetsformer och -verktyg (t.ex. informationsutbyte, en expertpool, samarbetsavtal).

5.4 Miljökonsekvenser

Förslaget till förordning bedöms ha positiva miljökonsekvenser inom hela EU. I EU:s var flygtrafikens andel av alla koldioxidutsläpp 3,6 procent och 13,4 procent av alla utsläpp inom trafiksektorn år 2017. Av utsläppen i flygtrafiken orsakas en del av ineffektivitet i flygtrafiktjänsterna, då flygplanen till exempel på grund av trängsel måste vänta på landningstillstånd ovanför flygplatsen eller inte kan flyga till destinationen enligt rakaste möjliga eller i övrigt mest miljövänliga rutt. Följaktligen minskar optimeringen av flygrutterna och undanröjandet av trängseln bränslekonsumtionen och utsläppen i flygtrafiken. I Finland är flygledningen redan för närvarande relativt effektiv och det har bedömts att förslaget inte har betydande direkta miljökonsekvenser.

De centrala förslagen som gäller miljön är att avgifterna för flygtrafiktjänster ändras till att uppmuntra leverantörer av flygtrafiktjänster, flygplatsoperatörer och luftfrumsanvändare till miljövänligare åtgärder, till exempel vad gäller flygbolag till användning av hållbart alternativt bränsle. På motsvarande sätt vore det möjligt att sanktionera ett motsatt förfarande. Ett annat centralt förslag är möjligheten för kommissionen att utfärda en enhetlig undervägsavgift, som skulle uppmuntra flygbolaget att flyga längs den miljövänligaste ruten, då det inte längre är möjligt att uppnå motsvarande besparingen genom att välja bland olika länders avvikande priser på flygtrafiktjänsterna. Det har uppskattats att en enhetlig undervägsavgift minskar koldioxidutsläppen i EU med 0,17 %, det vill säga med 290 000 ton per år, kvävedioxidutsläppen med 0,15 % per år och bränslekonsumtionen med 0,17 % det vill säga 90 000 ton per år. Därmed bedöms det att den utökade flygtrafikkapacitet som kan uppnås i och med förslaget till förordning kan förkorta flygrutterna, vilket minskar utsläppsmängden i flygtrafiken.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

Det bedöms att förslagen ligger i linje med grundlagen. Förslaget bedöms inte ha konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

7 Behandlingen av förslagen i Europeiska unionens organ och nationell behandling

Europeiska kommissionen gav ut det förnyade SES2+-förslaget och förslaget till förordning om ändring av EASA-förordningen 22.9.2020. Trafikministrarna behandlade förslagen som ett annat ärende vid sin videokonferens 8.10.2020. Behandlingen av förslagen har börjat i rådets luftfartsarbetsgrupp i oktober 2020 och behandlingen av dessa torde fortsätta åtminstone under hösten 2020. Europaparlamentets tidtabell för behandlingen är ännu inte känd.

Det utkast till U-skrivelse som uppgjorts om förslagen till förordningar behandlades vid trafikdelegationens skriftliga behandling 14.10.2020–16.10.2020. Statsrådet har för avsikt att överlämna U-skrivelsen till riksdagen med ett beslut vid statsrådets allmänna sammanträde 5.11.2020.

8 Ålands behörighet

Enligt 27 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om luftfarten. Förslagen till förordning omfattas följaktligen av rikets lagstiftningsmakt.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet finner att målen om ett gemensamt europeiskt luftrum och verkställande av dessa och den relaterade reformen av systemet för flygledningstjänsten generellt är värda att understöda.

Statsrådet finner det positivt att den författningshelhet som gäller det gemensamma europeiska luftrummet inkluderas i en förordning i stället för fyra. Statsrådet finner det viktigt att en effektivare användning av luftrummet kan uppnås i och med det gemensamma europeiska luftrummet, med vilken det är möjligt att minska flygförseningarna, kostnaderna och utsläppen i flygtrafiken. Statsrådet understöder att SES-regleringen reformeras på ett sätt som uppmuntrar till att främja uppnåendet av miljömålen och minska såväl utsläpp som flygtrafiktjänstkostnader. Det finns dock skäl att precisera den möjlighet för kommissionen att harmonisera enhetspriset för undervägsavgifter i det europeiska luftrummet, vilken ingår i SES2+-förslaget, och regleringen om ändring av prissättningen för flygtrafiktjänster i form av reglering på lägre instans. Statsrådet understöder också främjande av insamling, administrering och utnyttjande av flygtrafiktjänstuppgifter genom att möjliggöra nya former av tjänster enligt marknadsvillkor.

Statsrådet finner att det är ändamålsenligt att bevara Finlands integrerade flygtrafiktjänstsystem också i fortsättningen och betonar betydelsen av ett tätt samarbete mellan aktörer inom civil och militär luftfart. Nationella aspekter relaterade till säkerhet och försvaret av landet, inklusive de särskilda behov som följer av lagstadgade uppgifter inom det militära landsförsvaret i normal- och undantagsförhållanden och störningssituationer, ska också i fortsättningen beaktas på viktat sätt. På så sätt undviks extra kostnader och skapande av parallella system. Statsrådet finner det viktigt att förvaltningen och planeringen av luftrummet blir kvar på nationell nivå, trots att nätverksförvaltarens befogenheter utökas. På så sätt tryggas också förutsättningarna för Försvarsmaktens operativa verksamhet och övningsverksamhet. Statsrådet finner det också nödvändigt att den som väljs till leverantör av stödtjänster, i synnerhet av värdetjänster, ska uppfylla de nationella kraven relaterade till säkerhet och försvaret av landet. Därtill ska Försvarsmakten ha rätt att bestämma de uppgifter om dess verksamhet vilka kan delas till områdena utanför Finlands gränser eller till eventuella utländska aktörer.

I och med att den förpliktande naturen för funktionella luftrumsblock undanröjs, finner statsrådet att det är viktigt att bevara de olika medlemsstaternas påverkansmöjligheter som gäller den europeiska flygledningstjänsten och som för närvarande ordnats via dessa. Ett exempel på detta är att leverantörer av flygtrafikledningstjänster skulle få ha kvar en representation som motsvarar den nuvarande i styrgruppen för nätverksförvaltaren (Network Manager Board).

Förslagen omfattar flera bestämmelser i vilka det framställs att kommissionen ges behörighet att utfärda delegerade författningar och verkställighetsförfattningar. I den närmare formuleringen av bestämmelserna ska det säkerställas att bestämmelserna om överföringen av behörigheten är tydliga och att den behörighet som överförs till kommissionen avgränsats på ändamålsenligt sätt. Statsrådet förhåller sig dock med reservation till en karens på två år vid byte av arbetsplats mellan den nationella tillsynsmyndigheten och leverantören av flygtrafikledningstjänster. Trots att karensen i sig är värd att understöda, handlar det om ett sådant specialområde att genomförande av en absolut karensregel kan orsaka betydande rekryteringsutmaningar för bägge parter. Också de befogenheter och uppgifter vilka ska tilldelas nätverksförvaltaren och organet för prestationsgranskning ska vara föremål för ändamålsenliga föreskrifter. Därtill är det enligt statsrådets syn nödvändigt att precisera vissa begrepp enligt förslagen.