

U 6/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EASA-förordningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 7 december 2015 till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 216/2008 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 11 februari 2016

Kommunikationsminister Anne Berner

Konsultativ tjänsteman Jenni Rantio

KOMMUNIKATIONMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2015/1668

8.2.2016

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FASTSTÄLLANDE AV GEMENSAMMA BESTÄMMELSER PÅ DET CIVILA LUFTFARTSOMRÅDET OCH INRÄTTANDE AV EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR LUFTFARTSSÄKERHET, OCH OM UPPHÄVANDE AV EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) NR 216/2008 (COM(2015) 613 FINAL)

1 Allmänt

Europeiska kommissionen antog den 7 december 2015 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 216/2008 (nedan EASA-förordningen).

I förslaget ingår också en konsekvensbedömning (SWD(2015) 262 final) och en sammanfattning av den (SWD(2015) 263 final).

Förslaget till förordning antogs som en del av den luftfartsstrategi som kommissionen lade fram den 7 december 2015 och som syftar till att förbättra luftfartssektorns konkurrenskraft i Europeiska unionen (EU). Kommissionen motiverar behovet av en luftfartsstrategi med att luftfarten är av central betydelse för den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och trafiksystemet i EU. Kommissionen anser att EU:s luftfartspolitik behöver ses över bl.a. för att utveckla en rättslig ram och främja möjligheter till tillväxt för luftfartssektorn i en föränderlig omvärld. En E-skrivelse om kommissionens meddelande om en luftfartsstrategi lämnas samtidigt till riksdagen.

2 Förslagets bakgrund och målsättning

Förslagets viktigaste mål är att säkerställa att den höga nivån på luftfartssäkerheten i EU upprätthålls genom att den EU-lagstiftning som gäller flygsäkerhet, dvs. EASA-förordningen, revideras så att den bättre svarar mot de utmaningar som luftfarten står inför de närmaste 10–15 åren. Kommissionen anser att det nuvarande systemet hittills på ett effektivt sätt har upprätthållit en hög säkerhetsnivå, men att systemet behöver omprövas med hänsyn till den förväntade ökningen i trafikvolymen och den tekniska utvecklingen. En hög säkerhetsnivå och hög nivå på skyddsåtgärderna samt miljöskyddshänsyn är grundförutsättningar för kommersiell luftfart. Dessa förutsättningar måste bibehållas också vid ökade trafikvolymerna. Flygtrafiken förutspås öka med 50 procent i Europa fram till år 2035. Systemet måste anpassas till den ökningen genom att man säkerställer en låg olycksfrekvens samtidigt som man skapar utsikter för ekonomisk tillväxt inom hela luftfartssektorn.

Kommissionen eftersträvar en fortsatt hög säkerhetsnivå och förbättrad konkurrenskraft för luftfartssektorn, primärt genom att gå in för en risk- och resultatbaserad reglering och tillsyn. Avsikten är att på ett proaktivt sätt förbättra den europeiska luftfartens förmåga att identifiera och hantera riskerna inom flygtrafiken samtidigt som man strävar efter att slopa onödiga krav och minska sådan reglering som är alltför detaljerad och som medför extra kostnader. Genom ett riskbaserat angreppssätt vill man säkerställa att den nya regleringen och de åtgärder den föranleder liksom också kostnaderna av regleringen står i proportion till den reella risk som en

viss typ av verksamhet medför. Genom resultatbaserad reglering strävar man efter att ange det mål som varje aktör ska nå, samtidigt som aktörerna ges utrymme att besluta vilka medel de använder för att nå målet, exempelvis genom att man möjliggör alternativa sätt att visa att kraven uppfylls.

Förslaget syftar vidare till att anpassa regleringen av luftfartssäkerheten till utvecklingen på luftfartsmarknaden och den tekniska utvecklingen. Regleringen har nämligen inte till alla delar har hängt med utvecklingen. Avsikten är att då det är möjligt införa teknikneutrala regler, så att regleringen bättre kan anpassas till tekniska förändringar. Ett annat mål är att effektivt integrera nya affärsmodeller i regleringen.

Den tekniska utvecklingen har varit särskilt snabb i fråga om obemannade luftfartyg. Ett centralt syfte med förslaget är därför att skapa en unionsram för säker integrering av obemannade luftfartyg i det europeiska luftrummet, så att deras kommersiella potential kan utnyttjas mer effektivt på den inre marknaden.

Säkerheten ska stärkas ytterligare genom att man åtgärdar luckor och inkonsekvenser i säkerhetsbestämmelserna. Målet är att säkerställa att säkerhetslagstiftningen genomförs konsekvent i de olika medlemsstaterna. Därför föreslås det att i tillämpningsområdet för förordningen tas in vissa civila luftfartsområden som för närvarande inte omfattas av EU-reglering, exempelvis ovannämnda obemannade luftfartyg, säkerheten för marktjänster samt luftfartsskyddsaspekter som är förknippade med utformningen av luftfartyg och luftfartssystem, inklusive it-säkerhet. När det gäller marktjänster anser kommissionen att det är nödvändigt med åtgärder på unionsnivå, eftersom olyckor i samband med marktjänster har varit den fjärde största olyckskategorin under den senaste tioårsperioden, och de frivilliga initiativen på medlemsstatsnivå har ännu inte lett till någon tillfredsställande lösning för hantering av denna risk. I förslaget strävar man också efter att det ömsesidiga beroendet mellan flygsäkerheten och andra tekniska områden för reglering, t.ex. luftfartsskydd och miljöskydd, ska beaktas bättre.

Genom förslaget eftersträvas ett effektivare samarbete mellan kommissionen, Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (*European Aviation Safety Agency, EASA*) och medlemsstaterna i syfte att identifiera och minska riskerna inom eller hoten mot den civila luftfarten. Därför föreslår kommissionen bestämmelser om säkerhetsprogram och säkerhetsplaner på europeisk och på nationell nivå genom vilka hanteringen av luftfartssäkerheten ska förbättras. Dessutom eftersträvas effektivare insamling, utbyte och analys av säkerhetsdata än tidigare.

Kommissionen fäster också uppmärksamhet vid medlemsstaternas beredskap att övervaka att den lagstiftning som gäller flygsäkerhet genomförs effektivt. Till denna del har kommissionen kunnat konstatera betydande skillnader som i huvudsak beror på resursbrist och ineffektiv användning av resurser samt på luckor och inkonsekvenser i regleringssystemet. Därför vill man genom förslaget skapa ramar för ett mer konkret samarbete mellan medlemsstaterna och EASA bl.a. genom bestämmelser om en expertpool som skulle göra det möjligt att dela de tekniska resurserna och som också inbegriper en möjligheten att överföra ansvar för genomförandet av unionslagstiftningen.

I målen för förslaget ingår som ett centralt element en bedömning av EASA:s uppgifter och verksamhet. EASA är den gemensamma luftfartsmyndigheten för EU och den har en viktig roll i unionens flygtrafikpolitik. EASA:s centrala mål är att skapa och upprätthålla en harmoniserad och hög flygsäkerhetsnivå i hela Europa. EASA inrättades 2002 för att sköta uppgifter i anslutning till typgodkännande av luftfarkoster och luftfarkosters luftvärdighetsbevis och miljöcertifiering samt för att bistå kommissionen i beredningen av flygsäkerhetsregler. Sedan dess har EASA:s befogenheter gradvis utvidgats till allt fler områden inom den civila luftfarten. Senast utvidgades uppgifterna år 2009, då de breddades till att omfatta säkerhetsaspekter i

anslutning till flygledningstjänst och flygplatser. I och med att EASA-förordningens tillämpningsområde har utvidgats har medlemsstaterna ansett att det krävs åtgärder på unionsnivå för att en hög och harmoniserad säkerhetsnivå ska kunna nås.

Den senast utvidgningen av EASA:s uppgifter medförde vissa överlappningar av den lagstiftning som gäller det gemensamma europeiska luftrummet (*Single European Sky, SES*) och EASA-förordningen. Därför lade kommissionen 2013 som en del av initiativet SES II+ (COM(2013) 410 final) också fram ett förslag till ändring av EASA-förordningen (COM(2013) 409 final), som nu har beaktats i detta, betydligt mer omfattande förslag. Därför kommer kommissionen inte att fortsätta diskussionerna om förslaget COM(2013) 409. En U-skrivelse om det förslaget lämnades till riksdagen den 29 augusti 2013 (U 55/2013 rd).

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Genom förslaget upphävs den gällande EASA-förordningen (EG) nr 216/2008 genom en ny förordning. Förslaget bygger på bestämmelserna i den gällande förordningen. Därför presenteras i detta avsnitt det huvudsakliga innehållet närmast i fråga om de förslag som avser materiella ändringar i förordningen. Man har emellertid ansett det vara nödvändigt att se över förordningen i sin helhet, dels för att genomföra de föreslagna ändringarna, dels för att förtydliga och modernisera regleringen. I flera bestämmelser föreslås dessutom tekniska och redaktionella ändringar. Vidare föreslås det att förordningen i enlighet med Lissabonfördraget kompletteras med bestämmelser om att kommissionen har rätt att fastställa vissa frågor genom delegerade akter eller genomförandeakter.

Liksom den gällande förordningen har den föreslagna förordningen tre nivåer. Genom förordningen inrättas en allmän rättslig ram för regleringen av säkerheten inom den civila luftfarten medan de grundläggande säkerhetskrav och andra krav som gäller de olika luftfartsområdena anges i bilagorna till förordningen. Eftersom avsikten är att detaljerade, bindande bestämmelser ska utfärdas genom författningar på lägre nivå föreslås i förordningen flera bestämmelser om bemyndigande.

I tillämpningsområdet för förordningen och i definitionerna (*artiklarna 2 och 3*) föreslås flera preciseringar som motsvarar de föreslagna materiella ändringarna. Det föreslås att tillämpningsområdet utvidgas på frivillig basis så att medlemsstaterna om de så vill kan tillämpa vissa bestämmelser i förordningen också på statsluftfartyg och på flygledningstjänster och flygtrafiktjänster som tillhandahålls av försvarsmakten. Till förslaget har även fogats en reviderad förteckning över luftfartyg som inte ska omfattas av förordningen (bilaga 1).

Till förslaget till förordning har fogats en ny *artikel 4* som gäller grundläggande principer. I den införs i synnerhet principen om proportionalitet, som ska beaktas vid de riskbedömningar utifrån vilka de åtgärder som vidtas enligt den nya förordningen utformas och genomförs.

I *artiklarna 5–8* föreslås ett nytt kapitel om säkerhetsledning för luftfart. Avsikten är att skapa en rättslig grund för den praxis beträffande säkerhetsprogram och säkerhetsplaner som redan tillämpas och att främja förankrandet av programmen och planerna. Enligt förslaget ska kommissionen anta ett europeiskt flygsäkerhetsprogram, utifrån vilket EASA antar en europeisk flygsäkerhetsplan. Flygsäkerhetsprogrammet innehåller en beskrivning av den europeiska flygsäkerhetspolicyn och dess mål och resurser, av europeisk hantering av flygsäkerhetsrisker och europeisk flygsäkerhetsförsäkring samt av det system och den verksamhet i Europa som främjar flygsäkerheten. Den europeiska flygsäkerhetsplanen uppdateras varje år. Den beskriver på basis av en riskbedömning de centrala risker som identifierats på europeisk nivå, och anger vilka medel som ska användas för att minska riskerna. I förordningen tas dessutom in en skyldighet för medlemsstaterna att utarbeta nationella flygsäkerhetsprogram och flygsäker-

hetsplaner. Skyldigheten baserar sig på de standarder och rekommendationer som lämnats av internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) (bilaga 19 till konventionen angående internationell civil luftfart, "Chicagokonventionen" (FördrS 11/1949))

Bestämmelserna om luftvärdighet och miljöskydd föreslås bli samlade i *artiklarna 9–18*. Bestämmelserna om luftvärdighet har setts över och ett nytt begrepp "utrustning som inte är fast installerad" har införts. I de grundläggande kraven för luftvärdighet (bilaga II) föreslås ett förtydligande om att aspekter avseende it-säkerhet bör beaktas vid konstruktionen av ett luftfartyg. Grundläggande krav för miljökompatibilitet införs som en ny bilaga (bilaga III). De grundläggande kraven för miljökompatibilitet i samband med produkter ska alltså baseras på bilaga 16 till Chicagokonventionen, men det föreslås att EU ges flexibilitet att anpassa ICAO:s standarder till sina särskilda behov, vilket redan är fallet när det gäller flygsäkerhet.

Bestämmelserna om flygdrift (*artiklarna 26–28*) har ändrats så att kravet på certifiering härnäst endast ska gälla kommersiell lufttransport. Andra typer av luftfartsverksamhet, som ska omfattas av kravet på certifiering eller deklaration, ska definieras i de delegerade akterna på grundval av en riskbedömning.

Det föreslås att marktjänster ska tas in i tillämpningsområdet för bestämmelserna om flygplatser (*artiklarna 29–34*). Enligt förslaget ska tjänsteleverantörerna för att få inleda verksamheten deklarerat att de uppfyller kraven, i stället för att certifieras. Enligt kommissionens uppfattning bör de gemensamma kraven för marktjänster grundas på erkända branschnormer och bästa praxis. De grundläggande kraven för marktjänster har fogats till bilaga VII i förordningen. Dessutom föreslås det att leverantörer av ledningstjänster för trafik på plattan i fortsättningen i stället för att certifieras ska deklarerat att de uppfyller kraven.

Bestämmelserna om flygledningstjänst och flygtrafiktjänst (*artiklarna 35–36 och artikel 68*) bygger på den allmänna riktlinje som rådet enats om i fråga om initiativet SES II+. Särskilt bestämmelser om deklarationer från organisationer som arbetar med konstruktion, tillverkning och underhåll av system och komponenter för dessa tjänster har lagts till.

Det föreslås att obemannade luftfartyg ska omfattas av förordningen oavsett viktkategori. Ett nytt regelverk för obemannade luftfartyg föreslås i *artiklarna 45–47* medan grundläggande krav för deras konstruktion, tillverkning, drift och underhåll föreslås i bilaga IX. Dessa bestämmelser ska utgöra den rättsliga ramen för mer detaljerade bestämmelser, som enligt förslaget ska ges i form av delegerade akter som antas av kommissionen. Kommissionen anser att riskerna i samband med flygningar med obemannade luftfartyg varierar i hög grad, alltifrån traditionell användning med hög risk, som liknar risker i samband med bemannade flygningar, till verksamhet med mycket låg risk. För att regler och förfaranden ska ligga på en nivå som står i proportion till riskerna med verksamheten är det nödvändigt att övergå till ett verksamhetscentrerat tillvägagångssätt där man bedömer den exakta risken med en verksamhet eller typ av verksamheter. Enligt bilaga IX ska vissa grundläggande krav gälla för all verksamhet. I fråga om sådan användning med hög risk som omfattas av krav på certifiering eller deklaration ska det föreskrivas närmare. För verksamhet med låg risk föreslås det att man använder befintliga mekanismer för övervakning av marknaden. Enligt kommissionens uppfattning kan i fråga om massproducerade obemannade luftfartyg som utgör en låg risk användas befintliga mekanismer för övervakning av marknaden som regleras genom förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008/EG som är specifikt utformade för tillverkning och saluföring av en sådan typ av produkter.

Till *artiklarna 52–54* i förslaget till förordning har lagts till bestämmelser om samarbete mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, kommissionen och EASA när det gäller certifiering, tillsyn och kontroll av efterlevnad. I enlighet med artikel 52 införs en mekanism

för att samla luftfartsinspektörer och andra experter och dela resurser, tillsammans med en särskild finansieringsmekanism, för att bistå medlemsstaterna i gemensam tillsyn. Enligt artikel 53 utvidgas möjligheten att överföra ansvar från medlemsstaterna till EASA (vilket i dagens läge är möjligt för produktionsanläggningar och för utbildningshjälpmedel för flygsimulering) till alla typer av verksamhet. Avsikten är också att det ska införas en motsvarande ram för överföring av ansvar mellan medlemsstaterna. För organisationer som är multinationellt verk-samma införs dessutom genom artikel 54 en möjlighet att välja EASA som sin behöriga myn-dighet. De flesta åtgärder som föreslås i dessa artiklar är av frivillig karaktär.

I förordningen föreslås vidare en ny mekanism för brådskande tillsyn (*artikel 55*) som syftar till att begränsa allvarliga och systematiska brister som konstateras i säkerhetstillsyn på medlemsstatsnivå. Om den berörda medlemsstaten inte åtgärdar de konstaterade bristerna ska ansvaret för de berörda uppgifterna inom certifiering, tillsyn och kontroll av efterlevnad tillfälligt få överföras på EASA. Mekanismen för brådskande tillsyn ska användas som en sista ut-väg av tillfällig natur, och det föreslås att den kan aktiveras eller avaktiveras genom ett beslut av kommissionen baserat på genomförandeakter.

I *artikel 58* förtydligas bestämmelserna om behöriga organ. Det föreslås att behöriga organ, som har ackrediteras, får ges befogenhet att utfärda, ändra, tillfälligt upphäva eller återkalla certifikat, eller ta emot deklARATIONER, på uppdrag av EASA eller den behöriga nationella myn-digheten. Dessutom införs principen om erkännande av ackrediteringar av behöriga organ. Detta påverkar inte medlemsstaternas rätt att avgöra till vilka behöriga organ de vill ge certifi-erings- och tillsynsuppgifter.

Bestämmelserna om utbyte av information mellan kommissionen, EASA och medlemsstater-nas behöriga organ (*artiklarna 61–63*) föreslås bli kompletterade. Genom artikel 61 ges EASA en samordnande roll när det gäller insamling, utbyte och analys av data på unionsnivå. Genom artikel 63 skapas en rättslig grund för en ny databas med information som är relevant för certi-fiering, tillsyn och efterlevnad och som ska förvaltas av EASA. Dessutom ska enligt artikeln de nationella behöriga myndigheterna, flygläkarna och de flygmedicinska centrumen utbyta information om piloters medicinska lämplighet via databasen.

I det kapitel som gäller EASA:s uppgifter har det gjorts flera ändringar och preciseringar i synnerhet när det gäller samarbetet med medlemsstaterna och EU:s institutioner och organ. Genom *artikel 74* ges EASA bl.a. befogenhet att bistå kommissionen i kartläggningen av cen-trala frågor för forskning med anknytning till de områden som omfattas av förordningen. I fråga om miljöskyddet föreslås en ny *artikel 75* enligt vilken medlemsstaterna och EU:s in-stitutioner och organ inom ramen för sina befogenheter ska samarbeta för att beakta de sam-band som kan finnas mellan miljöåtgärder och andra tekniska områden inom luftfartslagstift-ningen. Dessutom ger artikeln EASA mandat att biträda kommissionen vid utformningen och samordningen av miljöskyddsstrategier för luftfarten och att vart tredje år offentliggöra en miljöutredning om luftfarten.

I anslutning till luftfartsskydd (security) föreslås i *artikel 76* en ny bestämmelse om att med-lemsstaterna, kommissionen och EASA ska samarbeta i frågor som gäller åtgärder för luft-fartsskydd samt flygsäkerhet, inbegripet it-skydd. Enligt förslaget kan kommissionen också anlita EASA för teknisk sakkunskap i frågor i anslutning till genomförandet av förordning (EG) nr 300/2008 om skyddsregler för den civila luftfarten. Dessutom föreslås i *artiklarna 78–80* en rättslig grund som tillåter EASA att inom ramen för sina befogenheter delta i kris-hantering inom luftfarten, tillhandahålla utbildning på luftfartsområdet och genomföra det gemensamma europeiska luftrummet.

I förslaget föreslås vidare ändringar i de bestämmelser som gäller EASA:s interna struktur, arbetssätt och finansiering (*artiklarna 81–114*). Det föreslås att förordningen kompletteras genom standardklausuler som bygger på Europaparlamentets, rådets och kommissionen gemensamma förklaring från 2012 om decentraliserade organ och på kommissionens färdplan för genomförandet av förklaringen. Standardklausulerna gäller bl.a. sammansättningen för byråns styrelse (två företrädare för kommissionen, tidigare en enda), styrelseledamöternas mandatperiod (förkortas från fem till fyra år), omröstningsreglerna för styrelsen (beslut ska i främsta hand fattas med enkel majoritet, tidigare två tredjedels majoritet), inrättande av en direktion som ska bistå styrelsen (övergång till en förvaltningsstruktur i två nivåer), utnämmande av den verkställande direktören och biträdande verkställande direktören samt byråns årliga och fleråriga arbetsprogram och ekonomiförvaltning.

Dessutom föreslås i *artikel 109*, som gäller EASA:s budget, att avgifterna för myndighetsavgifter förknippade med flygledningstjänst och flygtrafiktjänster ska anges som en inkomstkälla för byråns myndighetsavgifter i samband med flygtrafiktjänst.

4 Förslagets konsekvenser för Finland

Konsekvenser för lagstiftningen

Eftersom förslaget gäller en förordning, som är direkt tillämplig i medlemsstaterna, krävs det inget separat nationellt genomförande.

En stor del av den lagstiftning som gäller säkerheten inom den civila luftfarten antas för närvarande, med stöd av den gällande EASA-förordningen, som kommissionens förordningar. Det nationella lagstiftningsutrymmet är därmed snävt. I det föreliggande förslaget föreslås det att tillämpningsområdet för EASA-förordningen utvidgas till att omfatta obemannade luftfartyg med en operativ massa på mindre än 150 kilogram, säkerheten för marktjänster samt luftfartsskyddsaspekter som är förknippade med utformningen av luftfartyg och luftfartssystem, inklusive it-säkerhet. I fråga om obemannade luftfartyg på mindre än 150 kilogram och de säkerhetskrav som gäller marktjänster innebär förslaget att nya delområden kommer att falla under EU:s behörighet. Unionen har redan nu en roll i hanteringen av vissa frågor som gäller skyddsaspekter som är förknippade med utformning av luftfartyg och luftfartygssystem. Med beaktande av att dessa skyddsaspekter har ett nära samband med utformningen av luftfartyg och säkerheten i flygdriften, som är frågor som unionen redan ansvarar för med stöd av den gällande EASA-förordningen, har kommissionens syfte varit att förtydliga unionens roll.

Genom att förordningens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta obemannade luftfartyg och kraven på säkerhet för marktjänster kommer sannolikt luftfartslagen (864/2014) att behöva ändras. Eftersom bestämmelser om utarbetande av ett nationellt flygsäkerhetsprogram framöver kommer att utfärdas genom förordning behöver luftfartslagen ses över även till denna del. Dessutom medför förändringarna behov av att bringa de nationella luftfartsföreskrifterna i överensstämmelse med de nya bestämmelserna eller av att reglera sådana frågor som fortfarande kommer att falla under nationell behörighet. Också definitionerna och förordningens förändrade struktur medför behov av att se över luftfartslagen till motsvarande delar.

Konsekvenser för förvaltningen och ekonomiska konsekvenser

På grund av den föreslagna förordningens struktur kan dess konsekvenser i detta skede endast bedömas i begränsad utsträckning. Förslaget syftar till att skapa en rättslig ram. Verkningarna av de författningar på lägre nivå som utfärdas med stöd av den avgör hur regleringen i sista hand utformas. Vilka de slutliga konsekvenserna av förslaget är beror i hög grad på hur förslaget genomförs i praktiken, exempelvis genom genomförandebestämmelser på lägre nivå, eller

på huruvida man beslutar att tillämpa de fakultativa bestämmelserna. Också vid beredningen av författningar på lägre nivå är det emellertid viktigt att ta hänsyn till de allmänna målen och principerna i förordningen, bl.a. i fråga om tillämpningen av ett risk- och resultatbaserat angreppssätt.

Att en risk- och resultatbaserad verksamhetsmodell tas fram är viktigt för det första för att öka myndighetsverksamhetens genomslag. Det kan bedömas effektivisera användningen av myndigheternas resurser och främja övergången till en mer målinriktad och ändamålsenlig tillsyn. För det andra minskar företagets kostnader för att uppfylla villkoren genom riskbaserad övervakning och genom bättre proportionalitet i regleringen och förfarandena (t.ex. förenklad leasing till flygbolag). Det bör också beaktas att ett av huvudsyftena med ändringen är att förbättra säkerheten inom den europeiska luftfarten, minska antalet olyckor och möta den ökade trafikvolymen och andra förändringar i omvärlden genom proaktiv och riskbaserad verksamhet. Genom att förebygga olyckor kan man inte bara minska mänskligt lidande utan också uppnå betydande kostnadsinbesparingar för EU, medlemsstaterna och aktörerna på luftfarmsmarknaden. För att den europeiska luftfarten ska vara konkurrenskraftig måste den nuvarande höga säkerhetsnivån upprätthållas. Få enskilda aktörer i branschen skulle klara av att bära kostnaderna för en olycka vare sig i form av direkta kostnader eller indirekt genom förlorat rykte.

Genom förslaget vill man också uppmärksamma it-säkerhetsaspekter. Som en del av regeringens spetsprojekt bereder kommunikationsministeriet en informationssäkerhetsstrategi, där datasäkerhetsriskerna bedöms på basis av en riskanalys. Den nationella informationssäkerhetsstrategin bör beaktas vid den fortsatta beredningen av förslag som gäller informationssäkerhet.

Eftersom EASA-förordningen gäller civil luftfart påverkar ändringarna av förordningen endast den civila luftfarten. Med tanke på att den militära luftfarten emellertid använder bl.a. samma luftrum och samma flygtrafiktjänst kan ändringarna ha både direkta och indirekta konsekvenser också för den. I och med att EU får större befogenheter inom den civila luftfarten bör man i det nationella beslutsfattandet också ta hänsyn till den militära luftfartens behov och till samordningen av den civila och militära luftfarten. Enligt förslaget till förordning ska medlemsstaterna om de så vill även få besluta att tillämpa vissa krav enligt förordningen på statsluftfartyg och på flygledningstjänster och flygtrafiktjänster som tillhandahålls av försvarsmakten. Medlemsstaterna ska emellertid fritt få välja huruvida de tillämpar dessa krav och välja vilket delområde inom regleringen de vill tillämpa.

De föreslagna skyldigheterna att utarbeta ett nationellt flygsäkerhetsprogram och en nationell flygsäkerhetsplan skulle inte i praktiken öka vare sig uppgifterna eller kostnaderna för Trafiksäkerhetsverket, som är den behöriga myndigheten. Den gällande luftfartslagen ålägger redan för närvarande Trafiksäkerhetsverket att göra upp och fastställa ett nationellt flygsäkerhetsprogram och en nationell flygsäkerhetsplan med beaktande av de standarder som avses i Chicagokonventionen samt Europeiska unionens flygsäkerhetsprogram och flygsäkerhetsplan. Finland gav ut en första version av ett nationellt flygsäkerhetsprogram 2012 och en första version av flygsäkerhetsplanen 2013 och har regelbundet sett över dem. Trafiksäkerhetsverket har god beredskap att utveckla det gällande säkerhetsprogrammet och den gällande säkerhetsplanen utifrån en riskanalys och i överensstämmelse med utvecklingen på europeisk nivå. Till denna del skulle förslaget i praktiken närmast kräva en översyn av det befintliga materialet. Förslaget om att upprätta ett europeiskt flygsäkerhetsprogram skulle enligt kommissionens uppfattning inte heller leda till att det fastställs bindande säkerhetsmål för unionen eller dess medlemsstater. Däremot skulle det fastställa ett gemensamt mål för en godtagbar säkerhetsnivå och vid behov ta fram mätare för att följa upp detta.

Att säkerhetskrav som gäller markttjänster tas in i tillämpningsområdet för förordningen kommer sannolikt inte ha några nämnvärda konsekvenser för förvaltningen eller kostnadseffekter vare sig för tjänsteleverantörerna eller för tillsynsmyndigheterna. Med stöd av luftfartslagens 93 § krävs det redan för närvarande att leverantörer av markttjänster i Finland ska ha ett säkerhetsledningssystem. Det kommer inte att ställas krav på certifiering i fråga om tjänsteleverantörerna, eftersom kommissionens uppfattning är att de grundläggande kraven bör grundas på erkända branschnormer och bästa praxis, något som många tjänsteleverantörer redan nu iakttar. På grund av att förslaget innebär lika konkurrensvillkor bedöms det ha positiva konsekvenser för EU:s inre marknad, i och med att tillsynen blir mer enhetlig och aktörerna ges fler möjligheter att visa att kraven uppfylls, bl.a. genom utökad användning av industriella standarder. Dessutom kan förslaget ha positiva kostnadseffekter i synnerhet för flygbolagen när säkerhetsläget förbättras och kostnaderna av olyckor i samband med markttjänster minskar.

När det gäller obemannade luftfartyg kan konsekvenserna bedömas endast i begränsad utsträckning, eftersom det rör sig om ett område inom den civila luftfarten som ännu håller på att utvecklas. I den rättsliga ram som skapas genom förordningen anges inga detaljerade regler som skulle möjliggöra en bedömning av de slutliga konsekvenserna. Sådana regler ska enligt förslaget antas av kommissionen som delegerade akter. Kommissionen anser att förslaget kommer att garantera en hög flygsäkerhetsnivå samtidigt som den främjar utvecklandet av en inre marknad för obemannade luftfartyg och obemannade luftfartygstjänster, eftersom de regler som antas genom förordningen gäller hela EU. Kommissionen anser vidare att man genom att tillämpa riskanpassade regler undviker att genom överreglering snedvrider marknadssegmentet för mindre, obemannade luftfartyg, där många små och medelstora företag är verksamma.

I Finland regleras användningen av obemannade luftfartyg för närvarande genom luftfartslagen och mer detaljerat genom den föreskrift av Trafiksäkerhetsverket som utfärdats med stöd av den lagen. I föreskriften bestäms det om de krav som gäller när ett obemannat luftfartyg börjar användas efter att en engångsanmälan om inledande av verksamheten har lämnats till Trafiksäkerhetsverket. Genom föreskriften tillåts flygningar med anordningar med en vikt på högst 25 kilogram på områden som inte har förbjudits eller begränsats för annan luftfart. Verksamhet som avviker från de allmänna kraven är enligt föreskriften tillåten på områden som förbjudits för annan luftfart eller som särskilt reserverats för flygningar. Föreskriften är möjliggörande till karaktären och skapar förutsättningar för försök och verksamhetsutveckling. Utgångspunkten är att aktörerna själva ansvarar för säkerheten. Den nationella föreskriften ålägger aktörerna anmälningsskyldighet men ställer inte krav på certifiering av verksamheten.

Kommissionens förordning omfattar de viktigaste kraven på konstruktion, tillverkning, drift och underhåll av obemannade luftfartyg i alla vikt kategorier. Förslaget skulle innebära ett bredare tillämpningsområde än i den nationella lagstiftningen och sannolikt leda till mer detaljerad reglering än på nationell nivå. För de aktörer som för närvarande omfattas av den nationella lagstiftningen skulle förslaget innebära att de behöver anpassa sig till EU-kraven åtminstone när obemannade luftfartyg används i verksamhet med en viss risknivå, vilket kommer att förändra verksamhetsmiljön och sannolikt orsaka merkostnader. Å andra sidan skapar regleringen förutsättningar för verksamhet i hela EU.

Kostnaderna för tillsyn och godkännande av obemannade luftfartyg ska enligt förslaget fördelas på luftfartsmyndigheten och på marknadskontrollmyndigheterna och polisen. När det gäller marknadskontrollmyndigheterna och polisen motsvarar detta redan delvis det rådande läget, men allmänt taget skulle det ökade antalet obemannade luftfartyg öka tillsynskostnaderna. För de nationella luftfartsmyndigheterna, dvs. i Finland Trafiksäkerhetsverket, bedöms förslaget föranleda kostnader till följd av anpassningen till de nya bestämmelserna och anskaffning

eller upprätthållande av sakkunskap. Hur stora kostnader Trafiksäkerhetsverket kommer att ha av tillsynen och eventuella certifieringsuppgifter beror dessutom i första hand på hur snabbt marknaden växer.

Förslaget har budgetkonsekvenser för EASA:s budget. På EU-nivå ökar EASA:s uppgifter bl.a. till den del som gäller utvecklandet av virtuella utbildningshjälpmedel, ett centralregister för certifikat och en expertpool samt stöd för reglering och kontroller på områdena för mark-tjänst, säkerhet och miljöskydd. Dessa uppgifter kan EASA delvis sköta med befintliga resurser och avgifter. Om EASA gavs möjlighet att ta ut avgifter för flygtrafiktjänster skulle dess anslag bli tillgängliga för att finansiera andra verksamheter.

5 Förslagets förhållande till grundlagen och till förpliktelserna om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

I artikel 55 i förslaget till förordning ingår en mekanism för brådskande tillsyn som syftar till att lindra brister i säkerhetstillsynen i en medlemsstat. Mekanismen innebär att om en medlemsstat konstateras uppvisa allvarliga och systematiska brister i sin säkerhetstillsyn och inte vidtar åtgärder för att korrigera dem får ansvaret för medlemsstatens uppgifter i samband med certifiering, tillsyn och kontroll av efterlevnad tillfälligt överföras på EASA, genom ett beslut som kommissionen antar genom en delegerad akt när vissa i förordningen angivna villkor uppfylls. Förslaget bör anses innebära utövning av offentlig makt på Finlands territorium. Bestämmelsen måste därför bedömas med hänsyn till grundlagens bestämmelser om statens suveränitet.

Bestämmelser om Finlands suveränitet finns i grundlagens 1 §. Enligt 1 § 3 mom. deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Enligt samma lagrum är Finland medlem i Europeiska unionen. Enlig förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd och RP 60/2010 rd) har bestämmelsen betydelse för tolkningen när man bedömer frågan om huruvida en internationell förpliktelse strider mot grundlagens bestämmelser om suveräniteten. Med utgångspunkt i förarbetena till grundlagen har grundlagsutskottet i sin tolkningspraxis ansett att internationella förpliktelser som är normala i modernt internationellt samarbete och som bara i obetydlig omfattning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (bl.a. GrUU 12/2000 rd och GrUU 19/2010 rd). I samband med översynen av grundlagens 94 och 95 § preciserades bestämmelserna om vad som ska betraktas som sådan överföring av befogenhet som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet, exempelvis när det gäller överföring av befogenheter till Europeiska unionen. Grundlagsutskottet har betonat att man vid granskningen av överföringens betydelse bör bedöma effekterna av behörighetsarrangemangen mer flexibelt och extensivt, särskilt genom att man beaktar den överförda behörighetens materiella betydelse snarare än de formella kriterierna (GrUB 9/2010 rd och RP 60/2010).

I den föreslagna artikel 55 rör det sig om en situation där man har konstaterat allvarliga och systematiska brister i den säkerhetstillsyn som en medlemsstat har gjort ett åtagande om och där medlemsstaten trots en uppmaning från kommissionen inte har vidtagit korrigeringsåtgärder. Ett ytterligare villkor är att situationen är sådan att den utgör ett hot mot den civila luftfartens säkerhet. Kriterierna för överföring av uppgifterna på EASA är därmed rätt stränga. Enligt förslaget ska överföringen av uppgifterna vara temporär, och situationen ska följas upp regelbundet. Med beaktande av det som sägs ovan, med hänsyn till att det föreligger ytterst vägande säkerhetsmotiverade skäl och eftersom Finland är medlem i Europeiska unionen och säkerheten inom den civila luftfarten regleras mycket detaljerat på EU-nivå, anser statsrådet att den föreslagna mekanismen för brådskande tillsyn är ett sådant förfarande inom ramen för Europeiska unionen som inte strider mot grundlagens bestämmelser om suveränitet.

6 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget). På förslaget tillämpas det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i funktionsfördraget. Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är motiverad och att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

7 Den nationella behandlingen av förslagen och behandlingen i Europeiska unionen

Statsrådets skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet i samarbete med Trafiksäkerhetsverket. Förslaget till förordning och utkastet till U-skrivelse behandlades 27.1–2.2.2016 i ett skriftligt förfarande i trafiksektionen, som lyder under kommittén för EU-ärenden. Kommentarer begärdes också av delegationen för lufrumsplanering. Utlåtanden lämnades av Finavia Abp, Finnair Abp och försvarsministeriet. Centralhandelskammaren och Meteorologiska institutet meddelade i sina utlåtanden att de inte har några ändringsförslag till dokumenten.

I sitt utlåtande påpekade Finnair Abp att operatörerna bör ges möjlighet att påverka på vilket delområde inom luftfarten övergången till en resultat- och riskbaserad reglering ska inledas. I fråga om den obemannade luftfarten framhöll Finnair att man bör ha beredskap att sörja för att obemannade luftfartyg inte utgör en flygsäkerhetsrisk för den kommersiella luftfarten, om de flyger i ett kontrollerat lutrum. När det gäller marktjänster ansåg Finnair det vara önskvärt att man inför lämpliga branschstandarder i det fall att tjänsterna tas in i tillämpningsområdet för förordningen. Finnair ansåg också att luftfartsindustrin bör vara representerad i den föreslagna direktionen som ska bistå styrelsen. Dessutom ansåg Finnair att de utökade befogenheterna för EASA inom it-säkerheten bör begränsas till att gälla it-säkerhetsfrågor i anslutning till luftvärddighet.

Finavia Abp påpekade närmast i anslutning till Eurocontrols roll att alla Eurocontrols uppgifter som eventuellt överlappar med EASA:s uppgifter bör gallras bort.

Enligt försvarsministeriets uppfattning är det bra att förslaget också beaktar obemannade luftfartyg. Vid beredningen av lagstiftning som gäller obemannade luftfartyg bör bl.a. säkerheten inom den militära luftfarten och åtgärder för att förhindra olaglig verksamhet tas i beaktande. Försvarsministeriet ansåg också att det är värt att beakta att förslaget till förordning kan ha konsekvenser för den militära luftfarten, och att medlemsstaterna har valmöjlighet i fråga om tillämpningsområdet för förordningen.

På begäran av kommunikationsministeriet begärde Trafiksäkerhetsverket dessutom utlåtanden om kommissionens förslag och utkastet till U-skrivelse av de viktigaste aktörerna inom marktjänst och obemannad luftfart. Utlåtanden lämnades av Finansbranschens Centralförbund ry, RPAS Finland ry och Suomen moottorilentäjien Liitto ry, och utlåtandena gällde generellt sett den obemannade luftfarten.

Finansbranschens Centralförbund ansåg det vara en motiverad utgångspunkt att flygverksamhet med hög risk och annan verksamhet med mycket låg risk ska regleras på olika sätt när det gäller verksamhet som avviker från de allmänna kraven. RPAS Finland rf sade i sitt utlåtande att regleringen bör vara liberal och rätlinjig och stödja den yrkesmässiga driften av obemannade luftfartyg. RPAS Finland framförde att man i Finland har goda erfarenheter som stödjer en användarorienterad och resultatbaserad reglering. Suomen moottorilentäjien Liitto ry lyfte bl.a. upp frågor som gällde viktgränserna för obemannade luftfartyg och kvalifikationerna för dem som deltar i flygningen, och som med hänsyn till flygsäkerheten bör beaktas i lagstiftningen.

Behandlingen av förslaget inleddes i rådet i arbetsgruppen för luftfart den 8 januari 2016 och torde fortsätta i arbetsgruppen åtminstone under våren 2016. Ordförandens preliminära mål är att rådet antingen ska kunna lägga fram en lägesrapport eller anta en allmän riktlinje vid rådets (transport) möte som hålls den 7 juni 2016. När förslaget kommer att behandlas i Europaparlamentet är ännu inte känt.

8 Ålands behörighet

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

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder de mål om att upprätthålla en hög säkerhetsnivå för luftfarten och främja flygbranschens konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt i Europeiska unionen och den inre marknaden som läggs fram i kommissionens förslag. Säkerheten kommer också i framtiden att vara en hörnsten och grundläggande värdering inom den civila luftfarten, men både säkerhetsaspekter och ekonomiska hänsyn bör vägas omsorgsfullt vid beredningen. Enligt statsrådets uppfattning är inriktningen på en risk- och resultatbaserad säkerhetsreglering och tillsyn därför en utveckling som generellt sätt är värd att understöda.

Statsrådet ser positivt på kommissionens mål om att anpassa lagstiftningen till utvecklingen på luftfartsmarknaden och inom luftfartstekniken. Statsrådet instämmer i kommissionens uppfattning om de tillväxtmöjligheter och sysselsättande effekter som i synnerhet obemannade luftfartyg öppnar för. För att dessa möjligheter ska tas till vara anser statsrådet det vara viktigt att den lagstiftning som gäller obemannade luftfartyg är risk- och resultatbaserad. Statsrådet är oroat för att en alltför detaljerade bestämmelser kan hämma Finlands och Europeiska unionens konkurrenskraft på den växande marknaden för obemannad luftfart. Konkurrenskraftsutvecklingen får inte hindras genom att kommissionen med stöd av förordningen ges alltför breda befogenheter att detaljreglera området.

Statsrådet anser att målet om att säkerställa konsekvens i bestämmelserna om säkerhet inom luftfarten är ett mål som allmänt taget kan understödjas. Enligt statsrådets uppfattning är det fördriktigt att ta in marktjänsterna i tillämpningsområdet för förordningen, eftersom detta bidrar till att höja säkerheten och öka sektorns konkurrenskraft. Statsrådet anser det emellertid vara viktigt att regleringen är proportionell. Statsrådet anser det vara särskilt viktigt att man i fråga om kraven för marktjänster i så stor utsträckning som möjligt utnyttjar industristandarderna inom branschen.

Statsrådet förhåller sig positivt till att EASA:s befogenheter utvidgas till att också omfatta miljöhänsyn och i viss utsträckning skyddsaspekter, inklusive informationssäkerhet. Enligt statsrådet är det viktigt att de förslag som gäller informationssäkerhet bedöms med utgångspunkt i den nationella informationssäkerhetsstrategin på så sätt att man beaktar vilka möjligheter olika aktörer har att bedöma datasäkerhetsriskerna i samband med den egna verksamheten och sätta dem i relation till sin övriga riskhantering.

Statsrådets anser att de nya uppgifter som tilldelas EASA i regel ska ordnas med hjälp av befintliga resurser och avgifter. Det är också bra att det genom förordningen skapas förutsättningar för att tillgripa andra finansieringskanaler i enlighet med det som bestäms om dem utanför tillämpningsområdet för denna förordning.

För att göra det lättare att identifiera och minska riskerna inom luftfarten anser statsrådet det vara bra att man främjar en gemensam process för säkerhetshantering för EU och medlemsstaterna. Statsrådet understöder också förslaget att på frivillig basis skapa ett system för att samla och dela resurser mellan medlemsstaterna och EASA. När det gäller den föreslagna mekanismen för brådskanie tillsyn anser statsrådet att man vid den fortsatta beredningen av förslaget bör säkerställa att kriterierna för införande av mekanismen är tillräckligt tydliga och har avgränsats på lämpligt sätt.

Statsrådet anser att förslaget om att förordningen kompletteras genom standardklausuler som bygger på Europaparlamentets, rådets och kommissionen gemensamma förklaring från juli 2012 om decentraliserade organ och på kommissionens färdplan för genomförandet av förklaringen allmänt taget kan understödjas. Man bör emellertid sträva efter att bestämmelserna utformas på ett sätt som är ändamålsenligt med tanke på organens och luftfartssektorns särdrag. Bestämmelserna bör öka effektiviteten, inte leda till att förvaltningen blir mer invecklad. Statsrådet anser att i synnerhet luftfartsindustrins roll bör beaktas i de bestämmelser som gäller EASA:s förvaltning.

I förslaget ingår många bestämmelser i vilka det föreslås att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter. När bestämmelserna formuleras närmare bör det emellertid säkerställas att bestämmelserna om delegering av befogenheter är tydliga och att de befogenheter som överläts till kommissionen är avgränsade på ett lämpligt sätt, så att inte sådan lagstiftningsbehörighet som hör till medlemsstaterna och Europaparlamentet de facto överläts till kommissionen. De befogenheter som överläts till kommissionen bör också vara på så sätt lämpligt avgränsade att de inte förhindrar införandet av nya innovationer.