

U 54/2013 rd

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

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 11 juni 2013 till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (COM(2013) 410 FINAL, den omarbetade SES-förordningen) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 29 augusti 2013

Trafikminister *Merja Kyllönen*

Regeringsråd Maija Ahokas

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET**PROMEMORIA****EU/2013/1172****KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
FÖRORDNING OM GENOMFÖRANDET AV DET GEMENSAMMA EUROPEISKA
LUFTRUMMET (COM(2013) 410 FINAL)****1 Allmänt**

Europeiska kommissionen lade den 11 juni 2013 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet.

Utöver förslaget om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet lades det också fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 (Easa-förordningen) inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster. I anslutning till den ovan nämnda helheten gav kommissionen också ett meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Påskyndande av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (COM(2013) 408 final). I förslaget ingår också en konsekvensbedömning av kommissionen (SWD(2013) 206 final) och en sammanfattning av den (SWD(2013) 207 final).

2 Bakgrund till förslaget

Initiativet om ett gemensamt europeiskt luftrum (Single European Sky, SES) ska förbättra den övergripande effektiviteten i organisationen och förvaltningen av det europeiska luftrummet genom att reformera den industri som tillhandahåller flygtrafiktjänster. Med flygtrafiktjänster avses i förslaget till förordning flygtrafiklednings-, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänst och flygbriefingtjänst.

Initiativets viktigaste mål är att öka kapaciteten hos systemet för flygledningstjänst och på så sätt uppnå rakare flygvägar, inbesparingar i flygtiderna, mer exakta tidtabeller och mindre utsläpp från luftfarten. Att uppfylla SES är en av de viktigaste prioriteterna inom Europeiska kommissionens allmänna transportpolitik.

SES har utvecklats genom två lagstiftningspaket, 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, nedan förordningen om luftrummet samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst, nedan förordningen om driftskompatibilitet. Genom dessa förordningar har flygledningstjänsten införlivats i den europeiska transportpolitiken.

SES II består av Europaparlamentets och rådets förordning från 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 (EG) nr 1070/2009, genom vilken alla fyra

SES I-förordningar granskades. Bakgrunden var att Europeiska kommissionen bedömde att det europeiska systemet för flygledningstjänst höll på att närma sig gränsen för sin kapacitet och att det fanns utrymme för en förbättring av dess effektivitet.

Syftet med detta förordningsförslag är att påskynda genomförandet av reformen av flygtrafiktjänster utan att avvika från de ursprungliga målen och principerna. Den är också en del av EU:s initiativ Inre marknadssakt II och syftar till att förbättra konkurrenskraften och tillväxten i EU:s luftfartssystem och effektiviteten inom systemet för flygledningstjänst. Den har som syfte att effektivisera flygtrafikledningstjänstens prestation, att förbättra kapacitetsutnyttjandet inom flygledningstjänsten, att se till att tillhandahållandet av flygtrafiktjänster är transparent, att stärka de nationella tillsynsmyndigheternas roll, att stärka arbetet med att fastställa prestationsmål, att göra en strategisk omläggning av funktionella luftrumsblock (luftrumsblock som överskrider nationsgränserna) och att stärka nätverksförvaltarens, det vill säga Eurocontrols (Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst) styrning och operationella räckvidd.

Förslaget till förordning inriktar sig på två problemområden, det vill säga förbättring av effektiviteten i tillhandahållandet av flygtrafiktjänster och eliminering av fragmenteringen av systemet för flygledningstjänst.

SES-förordningarna gäller civil luftfart. SES har dock direkta konsekvenser för den militära luftfarten, bland annat till följd av att man verkar inom samma luftrum och använder samma flygtrafiktjänster.

3 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning är artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslaget avses bli behandlat i vanlig lagstiftningsordning. Statsrådet anser att förslagen till rättsakter har lagts fram med adekvat rättslig grund och att de följer subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets huvudsakliga innehåll

Genom förslaget till förordning har de fyra SES-förordningarna förts samman till en enda förordning. Detta har krävt ett antal ändringar i dem och förordningen har delats upp i fem kapitel. Dessutom har det gjorts tekniska ändringar, det vill säga en del av innehållet, som överlappade med den befintliga förordningen (EG) nr 216/2008, har lyfts ut ur SES-förordningarna och vissa små detaljer har förts in i förordning (EG) nr 216/2008, för att understryka kontinuiteten i arbetet. I förordningen har också tagits med regler om genomförandeakter och delegerade akter som har sin grund i Lissabonfördraget.

Nationella myndigheter (artikel 2, definition 36 och artiklarna 3, 4 och 5)

Enligt förslaget till förordning ska de nationella tillsynsmyndigheternas roll stärkas och de ska i fråga om organisation och finansiering skiljas totalt från de flygledningsorganisationer som de övervakar. En viktig uppgift för de nationella tillsynsmyndigheterna är att säkerställa att leverantörerna av flygtrafiktjänster följer det som ålagts dem. För bestämmelserna i förslaget gäller en övergångsperiod fram till 2020. Dessutom fastställs tydligare krav på kompetens och oberoende hos anställd personal samt utökande av finansiering.

Prestations- och avgiftssystem (artiklarna 11, 12, 13, och 14)

Enligt förslaget till förordning ska prestationssystemet effektiviseras genom att göra uppställandet av mål mer oberoende och öppet och genom att förbättra kontrollen av om målen uppnås. Då man bedömer resultaten av SES är prestationssystemet i en nyckelposition. Genom systemet fastställs ramarna för att tjänsteleverantörerna måste tillhandahålla sina tjänster till lägre kostnader. Genom förslaget förstärks kommissionens roll vid uppställandet av de ambitiösa målen. Organet för prestationsgranskning, det vill säga Eurocontrol, uppnår genom förslaget en högre grad av oberoende som central teknisk rådgivare, vilket möjliggör påföljder om målen inte uppnås.

Funktionella luftrumsblock (artikel 16)

Förslaget till förordning syftar till att ge de funktionella luftrumsblocken en starkare prestationsinriktning. Enligt förslaget kunde samarbetet mellan tjänsteleverantörer inom luftrumsblocken ordnas mer flexibelt, så att de kunde bilda funktionella partnerskap och samverka med mer varierande partners än i nuläget, för att förbättra prestationsförmågan. Dessa arrangemang kunde täcka gemensam upphandling, skolning, stödtjänster eller delegering av tjänster.

Stödtjänster (artikel 2, definition 37 och artikel 10)

Enligt förslaget till förordning ska tillhandahållande av stödtjänster (flygväder-, flygbriefing-, kommunikation-, flygtrafik- och övervakningstjänster) ske på marknadsvillkor för att förbättra deras effektivitet. Stödtjänster som således innefattar bland annat flygvädertjänster, ska tillhandahållas enligt normala regler för offentlig upphandling. Stödtjänsterna ska differentieras så att de kan konkurrensutsättas öppet och transparent. Kärntjänsterna inom flygkontrollen, det vill säga flygtrafikledningstjänsterna, bibehålls som naturliga monopol, för vilka kravet att de ska utses kvarstår. Artikel 10 innehåller en skyddsklausul för att säkerställa att väsentliga säkerhets- och försvarsmässiga intressen och ekonomiska intressen inte hotas. En övergångsperiod är planerad fram till 2020.

Nätverksförvaltning (artikel 2, definitionerna 7, 9 och 10 och artikel 17)

Genom förslaget till förordning förstärks nätverksförvaltarens roll. Detta innebär att man åt nätverksförvaltaren kan anvisa trans-europeiska mer centraliserade uppgifter, som planering av flygrum, inbegripet planering av flygvägar. Detta kommer att bidra till att maximera flygtrafiknätets effektivitet. Europeiska unionens nätverk för flygledningstjänst har varit i bruk sedan 2011 och dess förvaltare är en viktig aktör vid genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet. Kommissionen har utnämnt Eurocontrol till nätverksförvaltare 2011. Syftet med för-

slaget är att bilda industriella partnerskap så att leverantörerna av flygtrafiktjänster och luftrumets användare deltar i nätverksförvaltandet i form av ett gemensamt företag. Dessutom har artiklarna om nätverksförvaltning uppdaterats så att tjänster som tillhandahålls av nätverksförvaltaren har samlats på ett ställe och språkbruket har förenhetligats.

5 Förslagets konsekvenser

I enlighet med artikel 8 i förordningen om tillhandahållande av tjänster och 116 § 1 mom. i luftfartslagen (1194/2009) har statsägda Finavia Abp utsetts som leverantör av flygtrafikledningstjänst inom Finlands flyginformationsregion, med undantag av flyginformationszonerna för flygplatserna i Seinäjoki, St Michel och Sodankylä. Utseendet är tidsbegränsat och gäller till december 2018. Utöver att Finavia Abp producerar flygtrafikledningstjänst med ensamrätt inom finskt luftrum, har bolaget också i uppgift att tillhandahålla flygbriefingtjänst samt kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster och härtill hörande stödtjänster inom Finlands luftrum. På flygplatsen i Seinäjoki tillhandahålls tjänsterna av Rengonharjun säätio och på flygplatsen i St. Michel tillhandahålls tjänsterna av St. Michels stad. För närvarande tillhandahålls ingen flygtrafikledningstjänst på flygplatsen i Sodankylä. Förslaget till förordning föranleder ingen förändring i utseendet av leverantören av flygtrafikledningstjänst eftersom leverantörerna bibehålls som naturliga monopol.

I enlighet med artikel 9 i förordningen om tillhandahållande av tjänster och 116 § 2 mom. i luftfartslagen har Meteorologiska institutet utsetts som leverantör av flygvädertjänst (prognoser, iakttagelser och varningar) för civil luftfart med ensamrätt inom den finska flyginformationsregionen. Enligt 116 § 2 mom. i luftfartslagen måste kommunikationsministeriet, innan det utser en leverantör av flygvädertjänster, höra försvarsministeriet och leverantören av flygtrafikledningstjänster och ta hänsyn till en bibehållen hög säkerhetsnivå och möjligheter att utföra uppgifter som hänför sig till efterspanings- och räddningstjänst, territorialövervakning och krishantering. Utnämningen är tidsbegränsad och

gäller till januari 2020. Finavia Abp ansvarar för kommunikationen av den civila luftfartens flygvädertjänstprodukter till användarna. I förslaget till förordning har rätten att med ensamrätt utse en leverantör av flygvädertjänst tagits bort, vilket innebär att 116 § 2 mom. i luftfartslagen till denna del måste ändras. Således får vem som helst som innehar ett certifikat som berättigar till att tillhandahålla flygvädertjänst och som är förenligt med SES-lagstiftningen tillhandahålla flygvädertjänst inom Finlands flyginformationsregion då övergångsperioden tar slut 2020. Skyddsklausulen i artikel 10 i förslaget till förordning ger emellertid medlemsstaterna rätten att framställa villkor till den tjänsteleverantör som väljs för att försäkra att tjänsteleverantören uppfyller nationella säkerhets- och försvarskrav.

I Finland fungerar den civila och den militära luftfarten inom ramen för ett s.k. integrerat system för flygtrafiktjänst, vilket innebär att de använder gemensamma strukturer för flygkontrolltjänst, flygplatser i sambruk, informationssystem och personal. Den militära luftfarten använder också alla flygvädertjänster för civil luftfart. För militär luftfart produceras dessutom tjänster som är speciellt utformade för den militära luftfartens behov. Av orsaker som hänför sig till det militära försvaret har försvarsmakten åtagit sig att beställa alla flygvädertjänster som den militära luftfarten behöver av Meteorologiska institutet. Enligt 1 § i lagen om Meteorologiska institutet (585/1967) är Meteorologiska institutets uppgift att producera tjänster inom sitt verksamhetsområde, i synnerhet flygvädertjänst, för trygghet av landets försvar och säkerställande av försvarsmaktens övriga verksamhet. På grund av den integrerade produktionen av flygvädertjänst för den civila och militära luftfarten anses Meteorologiska institutet även i krissituationer ha förmåga och tillräckliga resurser att producera den flygvädertjänst som försvarsmakten behöver.

Enligt förslaget till förordning ska flygtrafiktjänster för civil luftfart konkurrensutsättas eftersom de räknas till stödtjänsterna. Om en privat och/eller en utländsk tjänsteleverantör som en följd av en konkurrensutsättning utses till leverantör av flygvädertjänst är det av skäl som hänför sig till försvaret omöjligt för

försvarsmakten att använda denna tjänsteleverantör. Att tillmötesgå behovet av flygvädertjänst hos den militära luftfarten som en separat lösning skulle kräva att ett separat system för militär flygvädertjänst inrättas. Systemet skulle för en stor del av flygplatserna producera parallella produkter till den civila luftfartens prognoser. Ett separat system för flygvädertjänst skulle också väsentligen öka (ca 2 miljoner euro årligen) kostnaderna för försvarsmaktens flygvädertjänst.

Finavia Abp ska enligt lagen om ombildning av Luftfartsverket till aktiebolag (877/2009) i syfte att främja luftfarten driva och utveckla flygtrafiktjänstsystemet i Finland för den civila och militära luftfartens behov. För flygverksamheten används i regel samma luftrum. Förslaget till förordning innehåller en skyddsklausul för att säkerställa att väsentliga säkerhets- och försvarsmässiga intressen och ekonomiska intressen inte hotas. Skyddsklausulen beräknas göra det möjligt att bibehålla det nationella integrerade systemet för flygtrafiktjänst också efter det att förslaget till förordning träder i kraft.

Bestämmelser om samordning av civil och militär luftfart ingår i luftfartslagen. Enligt 118 § i luftfartslagen, kommer försvarsministeriet och kommunikationsministeriet överens om hur behoven inom den civila och den militära luftfarten ska beaktas när flygtrafiktjänster tillhandahålls.

I förslaget till förordning finns mer ingående bestämmelser än tidigare om ordnandet av den nationella tillsynsmyndighetens verksamhet. Myndigheten ska utöva sina befogenheter opartiskt och på ett oberoende och öppet sätt. Oberoende betonas också vid rekrytering av personal. Förslaget till förordning kan föranleda ändringar i de nuvarande arrangemangen så att personer som ansvarar för myndighetens strategiska beslut enligt förordningen ska utses av regeringen eller ministerrådet eller av en annan offentlig myndighet som inte direkt kontrollerar eller har nytta av leverantörerna av flygtrafiktjänster. I nuläget svarar kommunikationsministeriet för ägarstyrningen av Finavia Abp och för det Meteorologiska institutets och Trafiksäkerhetsverkets resultatstyrning.

Förslaget till förordning förutsätter vidare att de nationella tillsynsmyndigheterna ska

ha full bestämmanderätt när det gäller rekrytering och förvaltning av den egna personalen baserat på egna anslag som härrör från bland annat undervägsavgifter. Kommissionen ska fastställa detaljerade föreskrifter med regler för rekryterings- och urvalsförfarandena. För närvarande styrs antalet anställda vid myndigheten i Finland av statsfinansernas allmänna personalram, och myndighetskostnaderna för flygtrafikverksamheten har inte i sig förts över på undervägsavgifter. I förslagen form förutsätter förordningen därmed också ändringar i Trafiksäkerhetsverkets personal- och budgetarrangemang.

I förslaget till förordning finns också bestämmelser om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna. Ett starkt samarbete pågår redan nu. Förslaget till förordning medför inte i detta avseende någon betydande förändring, fastän det skapar förutsättningar för mer konkreta samarbetsformer och samarbetsverktyg (utbyte av information och personal, en expertpool, elektroniska verktyg).

Enligt förslaget till förordning förutsätts att leverantörer av flygtrafiktjänster skiljer åt flygtrafikledningstjänsterna och stödtjänsterna för flygtrafiktjänst. Stödtjänsterna ska tillhandahållas av skilda företag och konkurrensutsättas enligt bestämmelserna om offentlig upphandling. Detta förutsätter att Finavia Abp:s nuvarande stödtjänster flyttas över på företag som kommer att bildas. Detta kommer sannolikt också att innebära ökade kostnader till följd av stigande administrationskostnader och krav på intäktsföring av vinst, vilket kommer att försämra konkurrensläget för Finavia Abp:s stödtjänster. Upphandling av stödtjänster från utomstående företag då det visar sig vara förmånligt är möjligt också utan det arrangemang som föreslås i förslaget till förordning. Det åtskiljande som Trafiksäkerhetsverket föreslår göra mellan stödtjänster och Finavia kommer att leda till en aningen mer komplicerad verksamhetsomgivning för myndighetstillsynens del då antalet organisationer som ska övervakas ökar. Det beviljande och den övervakning av certifikat som görs av de nya separata organisationerna för tillhandahållande av stödtjänster bedöms öka på myndighetens arbetsbörda i någon mån.

Genom förslaget till förordning skapas det klarhet i nätverksförvaltarens verksamhet, något som kan anses vara befogat. Kostnadseffektiviteten för de centraliserade tjänster som nätverksförvaltaren ska tillhandahålla ska kunna påvisas och leverantörerna ska ges en möjlighet att välja om de vill utnyttja sig av centraliserade tjänster i sin verksamhet eller om de anser att något annat förfarande är bättre för deras verksamhet.

Förslaget till förordning innehåller ett omnämnande av att kommissionen senast den 1 januari 2020 ska beteckna nätverksförvaltaren som en självständig tjänsteleverantör som, där det är möjligt, inrättas som ett industriellt partnerskap. Termen "industriellt partnerskap" har inte definierats närmare, men den kan ha konsekvenser för Finavia Abp:s verksamhet antingen som en deltagande eller en finansierande part.

SES-förordningarna gäller civil luftfart. Bland annat på grund av lufrummets karaktär har laghelheten ändå direkta konsekvenser för den militära luftfarten. Av denna orsak måste man för SES II + -initiativets del sträva efter att utveckla samarbetet mellan den civila och den militära luftfarten på nationell och transnationell nivå så att man så bra som möjligt kan svara på behoven hos lufrummets användare.

Syftet med förslaget till förordning är att nå kostnadsfördelar för lufttrafikföretag, luftfartssidkare och passagerare. Flygbolagen bedöms dra nytta av de föreslagna reformerna i och med att flygvägarna blir kortare och att tjänsteleverantörernas kostnadseffektivitet blir bättre. Tack vare den effektivare luft-rumsstrukturen och de rakare flygvägarna bedöms förslaget till förordning ha positiva miljökonsekvenser.

Ett av det gemensamma europeiska lufrummets viktigaste element är inrättandet av funktionella lufrumsblock. I den europeiska unionen finns för stunden sammanlagt nio olika funktionella lufrumsblock. Finland är medlem i det nordeuropeiska funktionella lufrumsblocket (North European Functional Airspace Block) tillsammans med Estland, Lettland och Norge. Blocket har grundats genom ett mellanstatligt avtal i december 2012. Den operativa verksamheten inom blocket har just påbörjats och det är ännu för

tidigt att bedöma hur målsättningarna med SES II-förordningen förverkligas och hurdana konsekvenser förslaget till förordning kommer att ha för verksamheten inom blocket.

6 Behandling av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

Statsrådets skrivelse har beretts vid Kommunikationsministeriet. Förslagen till rättsakter och den U-skrivelse som gäller dem behandlades av trafiksektionen vid kommittén för EU-ärenden den 8 augusti 2013. Suomen Lennonjohtajien Yhdistys ry (Finlands flygledarförbund) har gett ett utlåtande om förslaget i vilket bland annat nyttan av SES-projektet ifrågasätts.

Behandlingen av förslaget torde inledas i rådets arbetsgrupp för luftfart i september 2013 och behandlingen fortsätter sannolikt i arbetsgruppen åtminstone under hösten 2013. Det finns inte ännu några uppgifter om tidtabellen för behandlingen i Europaparlamentet.

7 Bestämmelser som hör till området för lagstiftningen

Grunderna för tillhandahållande av tjänster, de nationella tillsynsmyndigheternas uppgifter, den organisation av luftrumets användning och de grunder för luftrumsplaneringen som ingår i förslaget till förordning ska regleras genom lag. Detta föranleder ändringar i luftfartslagen (1194/2009). I 111 § i luftfartslagen finns en hänvisning till ramförordningen, förordningen om tillhandahållande av tjänster, förordningen om luftrummet och förordningen om driftskompatibilitet som alla är i kraft och till de genomförandeförordningar som kommissionen utfärdat med stöd av förordningarna. I 116 § i luftfartslagen finns bestämmelser om utseende av en leverantör av flygtrafikledningstjänster och flygvädertjänster.

8 Ålands behörighet

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

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att målsättningarna med det gemensamma europeiska luftrummet och genomförandet av dem samt revisionen av systemet för flygledningstjänst är värda att understöda.

Enligt statsrådet är det positivt att författningshelheten tas in i en enda förordning i stället för de tidigare fyra förordningarna.

Statsrådet anser att det är viktigt att man genom det gemensamma europeiska luftrummet kan uppnå fördelar som gäller säkerhet, miljökonsekvenser och samordning av trafiken. Verkställigheten av målen för det gemensamma europeiska luftrummet är ännu inte slutförd så det är viktigt att ta hänsyn till de åtgärder som redan genomförts.

Statsrådet anser det vara ändamålsenligt att bevara Finlands integrerade system för flygtrafiktjänst också i fortsättningen och betonar vikten av ett nära samarbete mellan aktörerna inom den civila och den militära luftfarten. Man måste också i fortsättningen betona vikten av nationella säkerhets- och försvarsaspekter, medräknat specialbehov som följer av det militära försvarets lagstadgade uppgifter vid normala förhållanden, undantagsförhållanden och störningssituationer. På så sätt undviks tilläggskostnader och konkurrerande system. Statsrådet anser det nödvändigt att den som utses till leverantör av stödtjänster, särskilt flygvädertjänster, måste uppfylla de nationella säkerhets- och försvarskraven.

I förslaget ingår många bestämmelser i vilka det föreslås att kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter. När bestämmelserna formuleras närmare bör man emellertid säkerställa att de bestämmelser som gäller delegeringen av befogenheterna är tydliga och att den befogenhet som överläts till kommissionen är avgränsad på ett lämpligt sätt.