



Förordning om det europeiska gemensamma luftrummet

2020/21:FPM17

Infrastrukturdepartementet

2020-10-27

Dokumentbeteckning

COM(2020) 579

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförande av det europeiska gemensamma luftrummet (omarbetning)

COM(2020) 577

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning 2018/1139 beträffande Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhetskapacitet att agera som organ för granskning av prestation inom det europeiska gemensamma luftrummet

Sammanfattning

Förslaget till reviderad lagstiftning om det europeiska gemensamma luftrummet innebär en sammanläggning av gällande fyra rättsakter och ändringar som syftar till att effektivisera utförandet av flygtrafikledning inom unionen. Förslaget till ändring i förordningen för Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet innebär att byrån får en funktion som organ för granskning av prestationer hos leverantörer av flygtrafikledning inom unionen. Den funktionen har hittills varit organiserad under och finansierad av kommissionen.

Regeringen bedömer att förslaget kan bidra till en ökad effektivitet inom den europeiska flygtrafikledningen och att målen inom det gemensamma luftrummet om kostnadseffektivitet, kapacitet, säkerhet och minskad miljöpåverkan kan nås. Det är dock angeläget att, i de effektivitetssträvanden som förslaget innebär, säkerställa att effektiviteten i det svenska civil/militära flygtrafikledningssystemet inte påverkas negativt.

1.1 Ärendets bakgrund

Inrättandet av ett europeiskt gemensamt luftrum gjordes 2004. Det innebär gemensamma unionsregler för utförandet av flygtrafikledning. Denna verksamhet är till stora delar monopol och användarna av luftrummet är bland annat kommersiella flygföretag. Succesivt har reglerna skärpts så att kraven på tjänstetillhandahållarna ökat i termer av prestationer inom fyra områden; kostnadseffektivitet, trafikkapacitet, trafiksäkerhet och minskad miljöbelastning. Senaste ändring i lagstiftningen om det gemensamma europeiska luftrummet trädde ikraft fullt ut 2012, med bland annat obligatoriskt inrättande av funktionella luftrumsblock mellan medlemsstater. Sverige har ett gemensamt luftrumsblock med Danmark. Samarbete finns även mellan detta luftrumsblock och angränsande luftrumsblock som samlar Estland, Finland, Lettland och Norge. Kommissionen presenterade i juni 2013 en revidering av lagstiftningen om det europeiska gemensamma luftrummet. Rådet beslutade en allmän inriktning för förslaget i december 2014. Det har också behandlats av Europaparlamentet som antog en position i mars 2014. Med motivet att Förenade konungariket Storbritannien och Spanien inte kunnat enas om lagstiftningens tillämpning för Gibraltars flygplats har kommissionen försökt men inte lyckats driva arbetet vidare. Med tiden har motivet ändrats till att lagstiftningen ytterligare behöver moderniseras.

Kommissionen stödjer sitt aktuella förslag på två utredningar. En tillsatt grupp av seniora experter presenterade i april 2019 tio rekommendationer till reformering av gällande regler inom områdena; Ett nätverkscentrerat angreppssätt, Genomförande av ett digitalt europeiskt luftrum, Utveckling av rollen för flygtrafikledare och Förenkling av det juridiska ramverket. Det gemensamma bolaget SESAR (*Single European Sky ATM Research*) som ansvarar för den tekniska utvecklingen av det europeiska gemensamma luftrummet har genomfört en studie i mars 2019, av utveckling av luftrumsstrukturen inom unionen i en rapport med förslag till en framtida arkitektur för det europeiska luftrummet.

Till stöd för arbetet med att ta fram prestationsplaner inom ramen för det europeiska gemensamma luftrummet finns analys- och granskningsorganet Performance Review Body (PRB). PRB har hittills legat direkt under kommissionen och bistått kommissionen i framtagande av unionsmål för flygtrafikledningen men har också granskat medlemsstaternas prestationsplaner. Det nu aktuella förslaget innebär att PRB inordnas i Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, EASA.

1.2.1 Revidering av det europeiska gemensamma luftrummet

Förslaget innebär en sammanslagning och omarbetning av de tre rättsakter som i dag reglerar det gemensamma europeiska luftrummet. De tre förordningarna 549 – 551, alla från 2004, och efterföljande ändringsförordningar föreslås läggas samman till en rättsakt.

Omarbetningarna är en rad förändringar som i huvudsak syftar till att öka effektiviteten för flygtrafikledningen. Ändringarna rör:

- ett ökat oberoende för de nationella tillsynsmyndigheterna, men också regler för att trygga myndigheternas kompetens och finansiering,
- en förstärkning av nätverksförvaltaren roll i det europeiska systemet för flygtrafikledning och nya prestationskrav även på den funktionen,
- en ny ekonomisk certifiering av leverantörerna av flygtrafikledning, vid sidan av den säkerhetsmässiga certifiering som finns idag,
- möjlig marknadsöppning för främst stödtjänster till flygtrafikledningen såsom väderinformation, automatisk information av luftfartyg positionering och kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster,
- en ökad informationsdelning för att möjliggöra ovan nämnda marknadsöppning,
- skapandet och reglering av vissa nya tjänster, nämligen gemensam informationstjänst och en gemensam dataservicetjänst,
- införandet av ett krav på att ägandet av tjänestetillhandahållare ska likställas kravet för europeiska flygföretag, att minst 50 % ska innehas av fysiska eller juridiska personer inom EU,
- att prestationsplaner ska upprättas av varje enskild utövare av flygtrafiktjänst, och i förekommande fall också separat mellan tillhandahållandet av undervägstjänster och terminaltjänster,
- prestationsplanerna upprättas av tjänsteleverantörerna istället för som idag av tillsynsmyndigheter. Planerna ska därefter godkännas av tillsynsmyndigheten efter granskning av PRB, och
- kravet på att upprätthålla funktionella luftrumsblock upphör, de som etablerats kan behållas utan att det regleras av EU. Samarbeten mellan olika intressenter inom luftfarten kommer också kunna etableras på frivillig basis.

1.2.2 Revideringen av EASA-förordningen

Förslaget om ändring av EASA-förordningen 2018/1139 innebär att PRB inordnas i EASA. Rollerna för PRB förtydligas och ska vara att utvärdera och godkänna prestationsplanerna som tjänsteleverantörerna tar fram.

Organet ska även stödja kommissionen rörande prestationsplanen för det europeiska nätverket och utöva tillsyn över prestationer allmänt. Utöver detta ska organet verifiera tjänsteleverantörernas fastställande av avgifter för luftrumsanvändarna. Organets verksamhet föreslås finansieras genom ett tillägg till undervägsavgifterna som luftrumsanvändarna betalar för flygtrafikledningstjänsterna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslagen påverkar inga gällande svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen bedöms inte påverka statsbudgeten eller EU-budgeten. Ändringen av EASA-förordningen innebär en belastning av luftrumsanvändarna eftersom PRB föreslås finansieras genom ett tillägg till undervägsavgifterna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen bedömer att förslaget kan bidra till en ökad effektivitet inom den europeiska flygtrafikledningen och att målen inom det gemensamma luftrummet om kostnadseffektivitet, kapacitet, säkerhet och minskad miljöpåverkan kan nås. Det är dock angeläget att, i de effektivitetssträvanden som förslaget innebär, säkerställa att effektiviteten i det svenska civil/militära flygtrafikledningssystemet inte påverkas negativt.

Förslaget innehåller element av centralisering och marknadsöppning för vissa deltjänster inom flygtrafikledningen. Sverige var tidig med marknadsöppning av lokal flygtrafikledning och välkomnar i huvudsak dessa föreslagna förändringar. Förändringen innebär också skyldigheter att delge information för att möjliggöra marknadsöppningen, så kallad öppna data. Ökad transparens är också i huvudsak av godo. Regeringen avser bevaka att det svenska civil-militära systemet inte påverkas negativt.

Regeringen accepterar att obligatoriet att inrätta mellanstatliga funktionella luftrumsblock upphävs. Sverige har goda erfarenheter av samarbetet med Danmark i DK/SE-FAB men stora svårigheter har funnits i andra delar av Europa. Att intressentsamarbeten uppmuntras utifrån ett nedifrån-upp-synsätt är positivt och kan bidra till ökad effektivitet i trafikledningssystemet.

Att inordna analys- och granskningsorganet PRB i EASA och utöka PRB:s ansvar och uppgifter kan vara motiverat. En från EU-budgeten frilagd finansiering förutsätts genom brukaravgifter. Frågan om hur PRB:s

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända i dagsläget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända i dagsläget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inte kända i dagsläget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagets rättsliga grund är artikel 100(2) i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet, medbeslutande med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Flygtrafikledning inom unionen har sedan 2004 omfattats av bestämmelser i unionslagstiftningen. Flygtrafikledning i varje medlemsstat påverkar luftrummet i hela Europeiska unionen, och gränsöverskridande rörelser av personer, varor, tjänster och kapital sker genom luftfarten och hanteras därför mest effektivt på unionsnivå. Kommissionen anser att åtgärder på unionsnivå är nödvändiga för att minska fragmentiseringen av det europeiska luftrummet och därigenom möjliggöra en mer effektiv förvaltning som kan hantera brist på kapacitet i ett övergripande perspektiv och därmed minska förseningar och utsläppen av emissioner. Regeringen delar kommissionens bedömning och anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå sina mål. De viktigaste delarna av förslaget har stöd i de olika rättsakter som redan tagits fram och gäller inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet men också för flygledarecertificat och för det gemensamma bolaget SESAR.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En presentation och inledande diskussion har hållits i rådsarbetsgruppen för luftfart i vilken frågan om förslaget fortsatt avses behandlas. Ordförandeskapet planerar för en riktlinjedebatt vid rådsmötet i december 2020.

4.2 Fackuttryck/termer

Prestationsplaner – Planer som anger hur idag medlemsstaternas flygtrafikledningsleverantörer ska prestera inom områdena kostnadseffektivitet, trafikkapacitet, trafiksäkerhet och minskad miljöpåverkan. Planerna omfattar också s.k. enhetsavgifter som luftrumsanvändarna kommer att betala för flygningar inom aktuell stats luftrum. Planerna upprättas på fem år. Nuvarande s.k. referensperiod omfattar 2020–2024. Förslaget innebär att planerna ska upprättas av leverantörerna av flygtrafikledning själva.

SESAR – Ett europeisk gemensamt bolag som utgör den tekniska pelaren av det europeiska gemensamma luftrummet. Bolaget driver olika projekt för teknisk utveckling av den europeiska flygtrafikledningen