



Påskyndande av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet 2012/13:FPM136

---

Näringsdepartementet

2013-07-24

## Dokumentbeteckning

KOM (2013) 408

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén Påskyndande av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet

KOM (2013) 409

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster

KOM (2013) 410

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

Konsekvensbedömning: SWD (2013) 206 och SWD (2013) 207

*Gemensam beredning med SB/SAM , SB/EU, JU/L3, Ju/L6, Fö/MFI, Fi/Ba och M/KL Avslutad*

## Sammanfattning

Det är kommissionens uppfattning att genomförande av det europeiska gemensamma luftrummet (SES) och tillhörande reformer av det europeiska ATM-systemet måste skyndas på för att hjälpa luftrumsanvändarna i en besvärlig global konkurrensutsatt miljö och främja framtida ekonomisk utveckling. Därmed föreslår kommissionens den regelförändringen för att tidigarelägga en del av SES-kraven.

Den föreslår också en sammanslagning av de fyra grundförordningarna för SES, (EU) nr 549/2004, (EU) nr 550/2004, (EU) nr 551/2004, (EU) nr 552/2004 och en ändring av (EU) nr 216/2009 (EASA-förordningen).

## 1.1 Ärendets bakgrund

Det är EU-kommissionens uppfattning att införande av det europeiska gemensamma luftrummet (SES) och tillhörande reformer av det europeiska systemet för flygtrafikledningstjänst (ATM) måste skyndas på för att hjälpa lufttrumsanvändarna i en besvärlig global konkurrensutsatt miljö och främja framtida ekonomisk utveckling. Med kommissionens erfarenhet så långt vad gäller SES föreslår de regelförändringar för att tidigarelägga införande av vissa SES-krav.

Kommissionen föreslår en sammanslagning av de fyra grundförordningarna för SES (EU) nr 549/2004, (EU) nr 550/2004, (EU) nr 551/2004, (EU) nr 552/2004 och en ändring av EASA-förordningen (EU) nr 216/2009.

Det är kommissionens intention att renodla de olika aktörernas roller men också överföra mer makt från medlemsländerna till kommissionen för att säkerställa ett mer effektivt införande av SES.

De lämnade förslagen ingår som en nyckelåtgärd i den andra inre marknadsakten (SMA II) – tillsammans för ny tillväxt (KOM (2012) 573).

## 1.2 Förslagets innehåll

### 1.2.1 Meddelandet om att påskynda genomförandet av det europeiska gemensamma luftrummet

Kommissionen redogör i meddelandet för skälen till att revidera de fyra grundförordningarna för SES och EASA-förordningen. Kommissionen anför att det är angeläget att i närtid uppnå de effektivitetsvinster för flygtrafikledningen i Europa som lagstiftningen eftersträvar. Till viss del beror fördröjningen på att medlemsstaterna inte tillräckligt snabbt genomför redan beslutad lagstiftning, men det finns också till en del en viss ambitionshöjning för att nyttorna med den redan beslutade lagstiftningen tidigare ska komma lufttrumsanvändarna tillgodo.

### 1.2.2 Förslag till ändring i SES-förordningen

Kommissionens förslag innehåller ett antal ändringar som i huvudsak innebär följande;

Nya bestämmelser om hur rekrytering av personal till de nationella myndigheterna ska genomföras. Av förslaget framgår bl.a. att personer som ansvarar för strategiska beslut ska utses av regeringen eller av en annan myndighet. För svensk del skulle detta bli en ny ordning jämfört idag.

Nya samarbetsformer ska införas mellan de nationella myndigheterna i form av ett nätverk. Kommissionen och *European Union Agency for Aviation* (EAA)<sup>1</sup>, som också ska delta i nätverket, ska underlätta myndighetssamarbetet bl.a. genom utbyte av personal mellan myndigheterna i form av en resurspool av experter. Även vissa bestämmelser om informationsutbyte föreslås. Eventuellt kan detta ha viss bäring på offentlighet och sekretess.

Ett nytt kommittologiförfarande föreslås i likhet med Lissabonfördraget. Kommissionen ska biträdas av en kommitté vilket innebär att rådet och parlamentet delegerar beslutanderätt till kommissionen. I de flesta fall föreslås det s.k. granskningsförfarandet användas, men i ett fåtal fall föreslås det s.k. rådgivande förfarandet.

Det ställs krav på institutionell separation mellan de nationella myndigheterna och tjänsteleverantören av flygtrafiktjänst.

Fokus ändras för bildande av funktionella luftrummblock (FAB). Idag ska de etableras genom beslut av medlemsstaterna men föreslås istället att etableras genom ett bekräftat samarbete mellan olika tjänsteleverantörer. Det finns även förslag om ett fördjupat samarbete mellan nationella myndigheter och att dessa skall komma överens om utnämningar, tillstånd och tillsyn när tjänster utövas över nationsgränserna.

Tillhandahållandet av flygtrafiktjänstens stödtjänster (flygvädertjänst, flyginformationstjänst samt kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster) ska separeras och tillhandahållas av ett annat företag än det företag som tillhandahåller flygtrafikledningstjänst.

Kommissionen ska lättare kunna kräva korrigeringsåtgärder i de av medlemsstaterna upprättade prestationsplanerna om kommissionen anser att de nationella planerna inte bidrar till att uppfylla EU-målen.

Kommissionens makt för att utnämna nätverksförvaltare stärks, så att kommissionen själva har den rätten utan dagens behov av ett godkännande av SES-kommittén.

Några av de befintliga skälen till lagstiftningen föreslås strykas och det rör bland annat att militära operationer och träning skall vara skyddade när de gemensamma principerna hindrar ett säkert och effektivt utförande. Dock har förordning 1070/2009, delarna som täcker militära operationer och träning, inte ändrats.

---

<sup>1</sup> European Aviation Safety Agency (EASA) föreslås byta namn till European Union Agency for Aviation (EAA).

Sammanfattningsvis ger förslaget kommissionen utökade befogenheter och mer makt. Nedan följer en redogörelse för de huvudsakliga förslagen till ändringar och som kan vara av principiell betydelse för medlemsstaterna.

Ett utökat tillämpningsområde föreslås (artikel 1), så att flygplatser som opereras av militären men har mer än 50 % allmän flygtrafik ska omfattas av den nya förordningen, detta gäller även för tillhandahållandet av flygtrafikledning. Kravet på medlemsstaten skärps och denna ska säkerställa att militära anläggningar öppna för allmän flygtrafik och tjänster levererade av militär personal till allmän flygtrafik också uppfyller en viss fastslagen säkerhetsnivå.

Kommissionen föreslås även överta EASA:s ansvar att göra utvärderingar när medlemsstat har vidtagit åtgärder med anledning av ett säkerhetsproblem.

Kommissionens representation i EASA:s styrelse föreslås utökas med ytterligare en representant vilket skulle leda till att kommissionen kommer att ha två representanter med rösträtt.

Beslut av EASA:s styrelse föreslås fattas med enkel majoritet i stället för 2/3-dels majoritets som nu gäller.

För vissa mer övergripande beslut föreslås dock 2/3-dels majoritet krävas även i fortsättningen. Det gäller t.ex. för beslut om årlig budget och verksamhetsplan.

En direktions/verkställande utskott föreslås inrättas för att assistera EASA:s styrelse i framtagande av underlag för beslut, med uppföljning av revisionsrapporter och rådgivning till verkställande direktören. Direktionen ska även kunna fatta beslut i brådskande frågor. EASA:s styrelse ska besluta procedurregler för direktionen. I direktionen föreslås följande representanter i EASA:s styrelse ingå; ordföranden, en representant för kommissionen och tre representanter från medlemsstater. Ordföranden i EASA:s styrelse föreslås också vara ordförande i direktionen.

Kommissionen föreslås vidare överta EASA:s styrelses ansvar för utvärdering av förordningens tillämpning och skulle med utvärderingen som grund kunna föreslå förändringar av förordningen.

Likt i förslaget för grundförordningarna för det gemensamma luftrummet som beskrivits ovan föreslår kommissionen även här ett nytt kommittologiförfarande enligt Lissabonfördraget. I de flesta fall föreslås det s.k. granskningsförfarandet användas, men i ett fåtal fall föreslås dock det s.k. rådgivande förfarandet.

EASA föreslås tillämpa sekretessbestämmelser enligt de principer som gäller för kommissionen.

EASA föreslås ändra namn till ”*the European Union Agency for Aviation*” (kapitel III). Referenserna till civil luftfart och till säkerhet stryks därmed.

2012/13:FPM136

Kommissionen föreslår slutligen att några uppenbara fel i EASA-förordningen i förhållande till globala ICAO-regler och annan EU-lagstiftning ska rättas till. Det rör så kallade väsentliga krav och bland annat orimliga krav på flygledare att erbjuda luftfartyg hinderfrihet även utanför flygplatsens kontrollområde.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Gällande svenska regler är de EU-regleringar som nu är föremål för ändring eller upphävande. Förslaget innebär därför att nuvarande regler ändras och det rör främst uppgifter och roll för den nationella tillsynsmyndigheten.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Större konsekvenser för statsbudgeten förväntas inte. Vissa ökade arbetsuppgifter kan bli aktuella för nationella tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen. Men i den mån ökade arbetsuppgifter blir aktuella bör de vara kostnadseffektiva och eventuella kostnader för sådana bedöms kunna tas inom budgetram. Eventuella kostnadsfördyringar inom den militära sektorn kan dock inte uteslutas.

Arbetsuppgifterna ökar för den Europeiska byrån för civil luftfartssäkerhet, EASA. Byrån föreslås dock genom SES-förordningen få möjlighet att täcka vissa av sina kostnader genom undervägsavgifterna. Om detta blir tillräckligt eller om ökade utgifter på EU-budgeten blir aktuella är oklart. Det är inte heller klarlagt om ett sådant avgiftsuttag kommer att ske som ett tillägg från luftrumsanvändarna eller om EASA ska få någon del av de intäkter från undervägstjänsterna som redan finns.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen bedömer att det kan finnas fördelar med att renodla SES grundförordningar och slå ihop dessa i en förordning. Det kan även finnas fördelar med att flytta vissa artiklar från SES till EASA-förordningen så det blir tydligt vilken förordning som de olika områdena omfattas av. En fortsatt utveckling mot målen med SES om ökad effektivitet inom flygtrafiksystemet genom bland annat kortare restider, minskad bränsleförbrukning och minskade utsläpp till miljön är fortsatt angelägen.

Den renodling av rollerna för Eurocontrol, EASA och kommissionen föreslås innebära en överföring av kompetens från medlemsstaterna till kommissionen. Det bör noga analyseras om målen med SES uppnås bättre genom detta utifrån proportionalitetsprincipen. Det är också viktigt att klargöra om de nya

sekretessreglerna för EASA kan påverka medlemsstaternas insyn i EASA:s verksamhet. Det bör även analyseras om förslagen kan innebära kompetensförskjutningar inom det försvars- och säkerhetspolitiska området.

Inrättandet av en direktion inom EASA riskerar att kommissionen och de tre medlemsstater som skulle få representation kan få ett större inflytande än övriga. Därutöver kan maktbalansen mellan medlemsstaterna påverkas då ett fånget antal röster föreslås krävas för att ett beslut ska kunna antas.

Sverige har redan infört delar av förslagen så som institutionell separation av myndighet och tjänsteleverantör, dock inte någon strukturell separation av stödtjänster.

Regeringen anser att det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser av hur nuvarande genomförandet har fungerat för att därigenom öka hastigheten på införande av SES2 genom så genomgripande förslag som nu är aktuella. Därför finns det tveksamhet till att alla åtgärder kommer att få avsedd effekt, och förslaget kan därför ses som något överambitiöst. Förslaget kommer att få stora konsekvenser för de flesta aktörer inom luftfarten, och inte minst för den militära luftfarten. Det finns också en social dimension att beakta, inte minst rörande den separation av tjänster i olika företag som föreslås. Det krävs även mycket stora resurser hos både myndigheter och företag inom luftfartsbranschen när spelreglerna ändras i början av en införandefas.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslagen har tagits fram utan medlemsstaternas medverkan och det har därför inte varit möjligt att diskutera förslaget staterna emellan annat än på en mycket övergripande nivå. Det finns en oro för att förändringarna i förslaget ändrar förutsättningarna innan det varit möjligt att se konsekvenserna av nuvarande regelverk då dessa nyligen har införts och delvis är under införande.

Frankrike och Tyskland har öppet tagit ställning emot hela förslaget.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 100.2 FEUF genom kvalificerad majoritet i rådet. Medbestämmande sker med Europaparlamentet.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har bedömt att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Skälen som kommissionen anför är att målen för förslaget uppnås bättre med en reglering på EU-nivå. Åtgärder på nationell nivå är absolut nödvändiga, men räcker inte för att säkra systemets funktion som helhet och därigenom bidra till ett effektivt införande av SES. Inga nya sakområden rörs egentligen av förslagen utan det rör sig snarare om ändrad rollfördelning mellan olika aktörer på luftfartsområdet och starkare regler för genomförande. Regeringen delar därför kommissionens bedömning.

Den senaste revideringen av SES-lagstiftningen gjordes 2009 och en treårig genomförandetid gavs till bland annat genomförandet av funktionella luftrummblock. Den första perioden för de nya prestationsmålen 2012-2015 skulle också ses som en treårig provperiod inför kommande femåriga perioder med början 2015-2019. Att under genomförandet av de nya reglerna beslutade 2009 komma med omfattande omfördelning av roller och ansvar kan möjligen ifrågasättas utifrån proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Remissbehandling bland intressenter i Sverige kommer att påbörjas inom kort, senast i september 2013. Behandlingen i rådet börjar med första genomgångar av grunderna i förslaget och av konsekvensbedömningen förmodligen i september. Ordförandeskapet avser att fortsätta behandlingen inom rådet och ta upp förslaget till beslut om allmän inriktning vid ministermöte (TTE) i december 2013.

## 5 Fackuttryck/termer

ATM – *Air Traffic Management* - Flygtrafikledning

EASA - *European Aviation Safety Agency* - Europeiska byrån för luftfartssäkerhet.

Eurocontrol – Europeiskt organ för flygtrafikledning, med 46 medlemsstater.

FEUF – Fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

2012/13:FPM136

SES – *Single European Sky* – Gemensamma europeiska luftrummet.

SES II - *Single European Sky II* - Gemensamma europeiska luftrummet 2 – modernisering 2004års lagstiftning som beslutades 2009.

SMA II – Single Market Act II – Andra inre marknadsakten.

TTE – Ministerrådskonstellationen för Telekomunikationer, Transport och Energi.