U 104/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslagen till Europaparlamentets och rådets förordningar om förberedelserna inför Förenade kungarikets utträde ur EU inom lufttrafiksektorn

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 19 december 2018 till Europaparlamentets och rådets förordningar, genom vilka kontinuerliga flygförbindelser ska säkerställas med anledning av Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen, samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 24 januari 2019

Kommunikationsminister Anne Berner

Ledande specialsakkunnig Päivi Jämsä

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET	PROMEMORIA	EU/2018/1877 EU/2018/1878
	24.1.2019	

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNINGAR, GENOM VILKA GRUNDLÄGGANDE FLYGFÖRBINDELSER OCH VISSA CERTIFIKAT OCH GODKÄNNANDEN I ANSLUTNING TILL LUFTFARTSSÄKERHET SKA SÄKERSTÄLLAS MED ANLEDNING AV FÖRENADE KONUNGARIKET STORBRITANNIEN OCH NORDIRLANDS UTTRÄDE UR EUROPEISKA UNIONEN (FÖRBEREDELSER INFÖR STORBRITANNIENS UTTRÄDE UR EU INOM FLYGTRAFIKSEKTORN)

1 Förslagets bakgrund och syfte

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (nedan Storbritannien) anmälde den 29 mars 2017 sin avsikt att utträda ur unionen i enlighet med artikel 50 i fördraget om Europeiska unionen. Därmed inleddes den tidsfrist på två år som i artikel 50 fastställs för förhandlingar om utträde. Fördragen kommer att upphöra att vara tillämpliga på Storbritannien från och med den 30 mars 2019, om inte ett avtal om utträde som säkerställer en övergångsperiod fram till minst slutet av år 2020 då träder i kraft eller om inte Europeiska rådet i samförstånd med Storbritannien enhälligt beslutar att förlänga denna tidsfrist. Förordningarna tillämpas endast om ett avtalslöst utträde blir ett faktum.

Kommissionen har beslutat att alla åtgärder som EU vidtar för att förbereda sig på ett avtalslöst utträde ska bygga på samma gemensamma grundprinciper. Det primära målet med beredskapsåtgärderna är att trygga EU:s och dess medlemsstaters intressen och att minimera endast de allvarligaste störningarna. Det är alltså fråga om nödvändiga och tidsbegränsade ensidiga åtgärder från EU:s sida, som ska fungera som en bro över det värsta scenariot. EU har som allmän utgångspunkt att de åtgärder som vidtas vid ett avtalslöst utträde inte kan motsvara nuläget som det är under Storbritanniens EU-medlemskap och att de inte kan ersätta ett avtal om utträde eller avtal och arrangemang som gäller EU:s och Storbritanniens kommande förhållande.

I avsaknad av särskilda bestämmelser skulle ett avtalslöst utträde ur unionen avsluta alla rättigheter och skyldigheter enligt unionslagstiftningen och de tillstånd som beviljats med stöd av den, vad beträffar förhållandet mellan Storbritannien och de 27 återstående medlemsstaterna. Följaktligen upphör förordningen om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen ((EG) nr 1008/2008) och förordningen om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet (nedan grundförordningen för EASA (EU) 2018/1139 samt (EG) nr 216/2008, som upphävts genom denna) att gälla, liksom även alla tillstånd och godkännanden enligt genomförandeförordningar och delegerade förordningar som utfärdats med stöd av dessa.

Europeiska kommissionen antog den 19 december 2018 två förslag till förordningar om lufttrafiken som en del av ett paket genom vilket kommissionen förbereder sig på en situation där Storbritannien utträder ur Europeiska unionen utan avtal. I förordningarna föreskrivs om tillfälliga åtgärder mellan Europeiska unionen och Storbritannien som ska vidtas med anledning av Storbritanniens utträde ur EU. Förordningarna gäller under en viss noggrant avgränsad tidsfrist för att säkerställa att lufttrafiken kan fortsätta i en avtalslös situation efter utträdesdagen.

Enligt kommissionen finns det i och med Storbritanniens utträde inte längre någon rättsgrund för att lufttrafiken ska kunna fortsätta, om inte den nu föreslagna förordningen om grundläg-

gande flygförbindelser antas. Alla medlemsstater understöder dock inte denna tolkning, eftersom avtalen delvis alltjämt har tillämpats särskilt i fråga om de territorier som inte hör till EU (s.k. utomeuropeiska territorier). När det gäller luftfartsavtalen mellan EU och Storbritannien på EU:s inre marknad har i nuläget förordning 1008/2008 tillämpats i stället för bilaterala avtal. De existerande bilaterala avtalen omfattar inte den nuvarande trafiken i tillräcklig grad, men det är möjligt att bilateralt ändra dessa eller att ingå nya avtal.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Grundläggande flygförbindelser

Genom förordningen säkerställs på ömsesidig grundval följande trafikrättigheter:

- vardera partens rätt att passera den andra partens luftrum,

- rätt att göra tekniska mellanlandningar på den andra partens territorium för andra ändamål än trafikändamål,

- rätt att utföra direkta internationella reguljära och icke-reguljära lufttransporttjänster för passagerare och gods eller kombinationer av dessa mellan Storbritannien och EU.

Genom förordningen begränsas den regelbundna lufttrafikens volym till 2018 års nivå (flygningar per vecka).

För att garantera en jämlik konkurrenssituation mellan Storbritanniens och EU:s lufttrafikföretag bedömer kommissionen regleringens ömsesidighet när det gäller beviljade rättigheter, konkurrens, arbetsförhållanden, miljökonsekvenser, luftfartssäkerhet och säkerhetsåtgärder. Om kommissionen bedömer att Storbritanniens och EU:s reglering inte motsvarar varandra kan den genom en genomförandeförordning begränsa kapaciteten, kräva att medlemsstaterna återkallar eller begränsar trafiktillstånd eller vidta andra nödvändiga åtgärder.

För att trafik ska kunna utövas förutsätts att Storbritanniens lufttrafikföretag har beviljats ett trafiktillstånd av den behöriga myndigheten i varje medlemsstat och att detta trafiktillstånd endast kan beviljas licensierade flygbolag. Vidare förutsätts att den behöriga myndigheten i Storbritannien kontrollerar lufttrafikföretagen inom ramen för ett effektivt övervakningssystem. Dessutom ska Storbritanniens lufttrafikföretag lämna sitt trafikprogram till medlemsstaternas behöriga myndigheter för godkännande. I förordningen föreskrivs också om på vilka grunder medlemsstaternas behöriga myndigheter har rätt att återkalla trafiktillstånd som beviljats brittiska lufttrafikföretag eller att låta bli att bevilja brittiska lufttrafikföretag trafiktillstånd.

Storbritanniens lufttrafikföretag ska ha sin huvudsakliga verksamhet i Storbritannien och vara majoritetsägda av Storbritannien, EU eller en medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av medborgare i dessa för att de ska kunna utöva de rättigheter som följer av förordningen. Om företaget ägs helt eller delvis av ett EU- eller EES-land eller av medborgare i dessa förutsätts ytterligare att det har haft en giltig operativ licens enligt förordning 1008/2008 omedelbart före utträdesdagen.

I artikel 3.3 i förslaget till förordning om trafikrättigheter ingår en bestämmelse om att medlemsstaterna inte får förhandla om eller ingå bilaterala avtal eller överenskommelser med Storbritannien om frågor som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen. De ska, i samband med lufttransporter, inte bevilja Storbritanniens lufttrafikföretag några andra rättigheter än de som beviljas genom förordningen.

Enligt förordningsförslaget ska luftvärdighetsbevis, luftfartscertifikat och andra licenser som utfärdats av Storbritannien vara giltiga om de uppfyller de krav som anges i förordningen eller minst kraven enligt Chicago-konventionen.

I förordningsförslaget föreskrivs dessutom om samarbetet mellan de behöriga myndigheterna i EU och Storbritannien.

Förordningen ska tillämpas först från och med dagen efter ett eventuellt avtalslöst utträde, men Storbritanniens lufttrafikföretag kan ansöka om och beviljas trafiktillstånd med stöd av förordningen och deras trafikprogram kan godkännas redan när förordningen träder i kraft innan de övriga artiklarna ska börja tillämpas. Förordningen är i kraft antingen tills Storbritannien och EU ingår ett luftfartsavtal eller senast till den 30 mars 2020.

2.2 Vissa certifikat och godkännanden som gäller luftfartssäkerhet

I förslaget om luftfartssäkerhet föreskrivs om åtgärder för att tillfälligt säkerställa fortsatt giltighet för certifikat för vissa luftfartsprodukter, delar, anordningar och företag efter Storbritanniens utträde ur EU.

I och med förordningsförslaget förlängs giltigheten för sådana godkännanden som Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) kan bevilja på basis av ett intyg från Storbritannien först efter utträdesdagen, när Storbritannien har blivit ett tredjeland. Förslaget säkerställer också att man kan fortsätta att använda sådana delar och anordningar om vilka ett certifikat över överensstämmelse har utfärdats före Storbritanniens utträde ur EU. I en bilaga till förordningen finns en uttömmande förteckning över de certifikat och godkännanden som förslaget gäller. Det är främst fråga om certifikat och godkännanden som gäller planeringen, produktionen och typgodkännandet av luftfartyg och delar till dessa.

Syftet med förslaget är att säkerställa en fortsatt giltighet för sådana certifikat och godkännanden som annars inte kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt, t.ex. genom att ansöka om certifikat eller godkännande hos den behöriga luftfartsmyndigheten i någon EU-medlemsstat eller utnyttja EASA:s förfaranden för tredjeländer. EASA och medlemsstaternas luftfartsmyndigheter kan till vissa delar behandla ansökningar från brittiska certifikatsinnehavare redan före EU-utträdet och på så sätt sträva efter att minska de negativa konsekvenser som utträdet får för certifikatsinnehavarna. Förordningen ska inte gälla denna typ av certifikat, t.ex. sådana certifikat som beviljas ett lufttrafikföretag från ett tredjeland eller fall där personliga certifikat som utfärdats av Storbritannien omvandlas till EU-certifikat. Däremot ska förordningen tillämpas på sådana certifikat och godkännanden som EASA inte kan behandla förrän Storbritannien har blivit ett tredjeland. I grundförordningen för EASA föreskrivs om förfaranden för godkännanden i fråga om tredjeländer.

Förordningen ska tillämpas under en period av nio månader från och med den dag som följer på utträdesdagen. Enligt artikel 3 i förslaget kan kommissionen förlänga tillämpningsperioden genom en delegerad förordning.

I förslaget föreskrivs dessutom om EASA som behörig myndighet och om de avgifter som tas ut av certifikatsinnehavarna.

3 Rättslig grund för förslagen och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) utgör den rättsliga grunden för detta förslag.

På förslaget tillämpas vanlig lagstiftningsordning enligt artikel 294 i EUF-fördraget. Statsrådet anser att den rättsliga grunden för förslagen är ändamålsenlig.

I motsats till förordning 1008/2008 innehåller förslaget till förordning om grundläggande flygförbindelser inga bestämmelser om EU:s inre marknad, utan endast om bilaterala relationer mellan medlemsstaterna och Storbritannien. Följaktligen anser statsrådet att förordningen om grundläggande flygförbindelser inte nödvändigtvis är förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Statsrådet anser att förordningen om vissa certifikat och godkännanden som gäller luftfartssäkerhet är förenlig med subsidiarietsprincipen.

4 Förslagens konsekvenser

4.1 Grundläggande flygförbindelser

Om de grundläggande flygförbindelserna regleras genom förordning i den form som föreslagits kan det leda till att (den delade) befogenheten i fråga om dessa överförs på EU när det gäller trafikrättigheter med tredjeländer, om fallet betraktas som ett prejudikat som i fortsättningen ska reglera befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna i fråga om trafikrättigheter. Då kan medlemsstaterna inte längre flexibelt reagera på de föränderliga trafikbehoven genom bilaterala avtal eller överenskommelser. Denna situation kan undvikas t.ex. så att trafikrättigheterna mellan EU och ett tredjeland fastställs genom ett beslut av företrädarna för medlemsstaternas regeringar i rådet, på samma sätt som man hittills har förfarit när kommissionen har getts befogenhet att förhandla om luftfartsavtal på EU-nivå, eller så att förordningen formuleras om med beaktande av de ovannämnda problemen.

Genom förordningsförslaget om grundläggande flygförbindelser begränsas den regelbundna lufttrafikens volym till 2018 års nivå (flygningar per vecka). Enligt förslaget har företagen inte längre möjlighet att flexibelt tillhandahålla olika ruttalternativ mellan Storbritannien och EU och vidare från dessa, tillhandahålla flygförbindelser i samarbete med andra lufttrafikföretag (s.k. code share), hyra materiel (leasing), byta flygplan på en mellanliggande destination och tillhandahålla förbindelser flexibelt mellan olika flygplatser. Detta begränsar de nuvarande möjligheterna att använda olika ruttalternativ, vilket innebär att utbudet av rutter minskar avsevärt på EU-nivå. Enligt förslaget är det t.ex. omöjligt att från Finland sälja förbindelser med omstigning via Storbritannien till andra länder.

Kravet på att trafikprogrammen ska godkännas är administrativt sett tyngre jämfört med nuvarande praxis i Finland.

De villkor om äganderätten i lufttrafikföretagen som anges i utkastet till förordningen är striktare än villkoren i de gällande bestämmelserna och avtalen. Enligt förslaget krävs det i fortsättningen att de brittiska företagen ska ha sin huvudsakliga verksamhet i Storbritannien, medan de för närvarande ska ha sitt säte i Storbritannien. Vidare fråntas medlemsstaterna rätten att efter eget omdöme lindra kraven på äganderätt genom bilaterala avtal eller överenskommelser.

4.2 Vissa certifikat och godkännanden som gäller luftfartssäkerhet

Genom förslaget strävar man efter att av den tillfälliga förlängningen av giltigheten av vissa certifikat och godkännanden som gäller luftfartssäkerhet beakta den period som uppstår i och med Storbritanniens eventuella avtalslösa utträde ur EU till dess det är möjligt att tillämpa de nuvarande förfarandena i fråga om tredjeländer som är förenliga med EU-bestämmelserna om luftfartssäkerhet. Förslaget ger EASA, medlemsstaternas luftfartsmyndigheter och aktörerna inom luftfartssektorn mer tid att anpassa sig till den nya situationen och sörja för alla nödvändiga förfaranden för certifiering och godkännande.

Förslaget gör det möjligt att på EU-nivå minska de störningar som Storbritanniens utträde ur EU orsakar på lufttrafikmarknaden och de negativa konsekvenser som utträdet får för tillståndsinnehavarna och de aktörer som använder luftfartyg och delar till dessa samt även för passagerarna. Förslaget försvagar inte säkerheten eller de säkerhetskrav som i nuläget ska iakttas. Förslaget gör det möjligt att fortsätta använda sådana luftfartyg och delar eller anordningar till dessa som för närvarande uppfyller EU-säkerhetskraven.

5 Behandling av förslagen i Finland och i Europeiska unionen

Statsrådets skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet. Förslagen till rättsakter och utkastet till U-skrivelse har behandlats genom skriftligt förfarande vid trafiksektionen, som är underställd kommittén för EU-ärenden, under perioden 14.1–17.1.2019.

Behandlingen av förslagen har inletts i rådets arbetsgrupp för luftfart i början av januari 2019. Europaparlamentets behandlingstidtabell är tills vidare inte känd.

5.1 Ålands självstyrelse

Enligt 27 § 1 mom. 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller luftfart.

6 Statsrådets ståndpunkt

6.1 Grundläggande flygförbindelser

Statsrådet anser att det är nödvändigt att trygga de grundläggande förbindelserna i en situation där Storbritanniens medlemskap i EU upphör utan någon överenskommen övergångsperiod, dvs. i praktiken så att Storbritannien utträder ur Europeiska unionen utan avtal (s.k. no deal-situation). Enligt statsrådet är det viktigt att man i detta läge ger akt på alla medlemsländers trafikbehov och möjliggör ett tillräckligt flexibelt förfarande för respektive land med beaktande av landets geografiska ställning och befintliga trafikförbindelser.

Statsrådet kan acceptera att man i den händelse att Storbritannien utträder ur unionen utan avtal kommer överens om tillfälliga arrangemang på EU-nivå. Statsrådet anser att man förutom reglering genom förordning även bör utreda andra möjliga metoder för att garantera en fortsatt trafik. För närvarande har kommissionen, genom ett enhälligt beslut som företrädarna för regeringarna har fattat i rådet, rätt att förhandla med tredjeländer om trafikrättigheter. Det är möjligt att nå det resultat som eftersträvas genom kommissionens förordningsförslag även genom bilaterala åtgärder, eftersom förslaget inte gäller trafik inom Europeiska unionen, operationell flexibilitet eller trafik vidare från Europeiska unionen eller Storbritannien.

Om man väljer att reglera denna fråga genom en förordning gäller det att beakta hur detta påverkar befogenhetsfördelningen mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater samt hur medlemsstaternas trafikbehov ska kunna beaktas på ett flexibelt sätt även i framtiden. Enligt

statsrådet får detta förordningsförslag inte påverka medlemsstaternas rätt att på allmänt plan ingå bilaterala luftfartsavtal med tredjeländer, eftersom det skulle göra det omöjligt att snabbt reagera på tillväxtbehov inom trafiksektorn.

Förslaget innehåller en bestämmelse om att kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter. Statsrådet anser att man i den mer detaljerade formuleringen av förordningen ska säkerställa att bestämmelserna om överföring av befogenhet är tydliga och att den befogenhet som överförs till kommissionen är ändamålsenligt begränsad, så att ingen central lagstiftningsbehörighet som hör till rådet och Europaparlamentet de facto överförs till kommissionen.

6.2 Vissa certifikat och godkännanden som gäller luftfartssäkerhet

Statsrådet omfattar de mål som i förslaget om luftfartssäkerhet satts upp för att minska de störningar som Storbritanniens utträde ur EU orsakar på lufttrafikmarknaden. Statsrådet anser det vara motiverat att tillfälligt förlänga giltigheten av sådana certifikat och godkännanden som avses i förslaget till dess de förfaranden för certifiering och godkännande som behövs efter Storbritanniens utträde ur EU kan tillämpas, så att det är möjligt att fortsätta använda luftfartyg samt delar och anordningar till dessa så störningsfritt som möjligt. Enligt statsrådet är det viktigt att i den fortsatta beredningen se till att den tillfälliga giltighetstiden är tillräckligt lång, framför allt med tanke på processen för ansökan om nya nödvändiga certifikat och godkännanden.