

U 38/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till kommissionens genomförandeförordning om U-space-reglering för obemannad luftfart

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 16 juni 2020 till kommissionens genomförandeförordning om U space-reglering för obemannad luftfart samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 23 juli 2020

Kommunikationsminister Timo Harakka

Specialsakkunnig Laura Sarlin

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET PROMEMORIA EU/2020/0210
23.7.2020

FÖRSLAG TILL KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING OM U-SPACE-REGLERING FÖR OBEMANNAD LUFTFART

1 Bakgrund

Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (EASA) gav i mars 2020 ett utlåtande till Europeiska kommissionen om U-space-reglering (EASA Opinion Nr 01/2020) som gäller luft- rum med tjänster för obemannad luftfart. EASA gav som bilaga till utlåtandet ett utkast till genomförandeförordning som grund för kommissionens beredning av genomförandeförord- ningen.

Kommissionen lade den 16 juni 2020 fram ett förslag till en genomförandeförordning om U- space-reglering för obemannad luftfart till EASA-kommitténs medlemmar. Kommissionens förslag skiljer sig avsevärt från EASA:s förslag. Förslaget till genomförandeförordning har behandlats vid EASA-kommitténs möte 30.6–1.7.2020 och kommer att behandlas på nytt vid kommitténs möte hösten 2020. En omröstning om förslaget görs sannolikt vid kommitténs möte i slutet av 2020 eller våren 2021.

Den förslagna U-space-genomförandeförordningen innebär en fortsättning på den reglering av obemannad luftfart som utfärdats på grundval av den förnyade EASA-förordningen (2018/1139)¹ som trädde i kraft den 11 september 2018. Riksdagen har informerats om bered- ningen av EASA-förordningen genom U skrivelse U 6/2016 rd av den 11 februari 2016.

Genom den förnyade EASA-förordningen ändrades särskilt bestämmelserna om obemannad luftfart. I EASA-förordningen ges kommissionen behörighet att fastställa mer detaljerade krav genom flera olika genomförandeförordningar och delegerade förordningar. Flera av kommiss- ionens gällande genomförandeförordningar och delegerade förordningar måste uppdateras när EASA-förordningen träder i kraft och detta uppdateringsarbete pågår som bäst. Med stöd av EASA-förordningen har kommissionen antagit en delegerad förordning och en genomförande- förordning om obemannad luftfart. I kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/945 om obemannade luftfartygssystem och om tredjelandsoperatörer av obemannade luftfartygssystem föreskrivs det närmare om utsläppande på marknaden av obemannade luftfartyg, marknads- kontroll samt tredjelandsoperatörer som bedriver flygverksamhet. Förordningen antogs den 12 mars 2019 och började gälla den 1 juli 2019. I kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/947 om regler och förfaranden för drift av obemannade luftfartyg föreskrivs det däremot närmare om kraven för användning av obemannade luftfartyg, registrering av luftfartyg och operatörer samt kraven på minimiåldern för och utbildningen av fjärrpiloter. Genomförande- förordningen innehåller även bestämmelse som gäller UAS-zoner² och genom vilka obeman- nad luftfart kan begränsas, förbjudas eller befrias från vissa krav. Förordningen antogs den 24 maj 2019, men börjar tillämpas först den 31 december 2020. Riksdagen har informerats om

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139, om fastställande av gemensamma bestäm- melser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2111/2005, (EG) nr 1008/2008, (EU) nr 996/2010, (EU) nr 376/2014 och direktiv 2014/30/EU och 2014/53/EU, samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 552/2004 och (EG) nr 216/2008 och rådets för- ordning (EEG) nr 3922/91

² Förkortningen UAS betyder obemannat luftfartygssystem (unmanned aircraft system).

beredningen av den delegerade förordningen och genomförandeförordningen genom en E-skrivelse (8/2018 rd) den 23 mars 2018 samt en kompletterande E-skrivelse den 22 januari 2019. Ändringarna i EU-regleringen kompletterades av regeringens proposition med förslag till lagstiftning som kompletterar Europeiska unionens förordning om säkerheten inom den civila luftfarten (RP 41/2020 rd). Riksdagen godkände den 12 juni 2020 de ändrade lagförslagen i propositionen (RSv 66/2020 rd). Lagarna träder i kraft den 1 januari 2021.

I ovan beskrivna EU-reglering och i den nationella reglering som baserar sig på den delas driften av obemannade luftfartyg in i tre riskbaserade driftskategorier: öppen, specifik och certifierad. För kategorierna gäller olika krav. För drift med den lägsta risken, det vill säga i den öppna kategorin, är kravet bland annat att fjärrpiloten hela tiden har det obemannade luftfartyget inom synhåll samt att den maximala flyghöjden är 120 meter.

Med stöd av den ändrade luftfartslagen som träder i kraft i början av 2021 kan Transport- och kommunikationsverket inrätta UAS-zoner inom vilka obemannad luftfart kan förbjudas eller begränsas. Dessutom kan Transport- och kommunikationsverket inrätta UAS-zoner inom vilka obemannade luftfartyg är befriade från ett eller flera av de krav som gäller den öppna kategorin.

2 Förslagets syfte

Obemannad luftfart ger möjlighet till smartare, säkrare och miljövänligare mobilitet. Obemannad luftfart har konstaterats ge nya affärsmöjligheter (bland annat transport- och fotograferingstjänster) samt hobbymöjligheter. Då obemannad luftfart blir vanligare är det viktigt att säkerställa att den obemannade luftfarten är trygg och inte stör eller äventyrar den bemannade luftfarten eller den militära luftfartens operativa verksamhet, samtidigt som verksamheten dock ska ges möjlighet till en livskraftig utveckling.

För närvarande möjliggör varken stödfunktionerna för obemannad luftfart eller regleringen någon omfattande ”automatiserad” obemannad luftfartsverksamhet. Utgångspunkten är att verksamhet i den öppna kategorin, som merparten av hobbyverksamhet och affärsverksamhet i mindre skala är, ska ske inom synhåll. Detta innebär att operatören av det obemannade luftfartygssystemet finns fysiskt nära det luftfartyg som styrs. Enligt den gällande luftfartslagen (864/2014) har man kunnat avvika från kravet på att flygningen med obemannade luftfartyg ska ske inom synhåll enbart inom ett farligt område inom vilket det tidvis kan utövas verksamhet som äventyrar luftfartygens flygsäkerhet. Med stöd av ändringen av luftfartslagen, som träder i kraft i början av 2021, kan verksamhet i den öppna kategorin avvika från detta krav dessutom i en särskild UAS-zon som medlemsstatens myndighet inrättat utifrån en riskbedömning. I kategorierna specifik och certifierad finns inga krav på synkontakt, men verksamheten kräver tillstånd.

Med de nuvarande systemen har olika aktörers obemannade luftfartyg inte möjlighet att få information om till exempel andra luftfartygs positioner. Detta är ett hinder för att obemannad luftfart blir vanligare och utvecklas. Flygning utom synhåll är ett centralt element särskilt för tillhandahållande av transporttjänster, men för detta måste ett obemannat luftfartyg dela sin position och få uppgifter om den övriga luftfarten för att fartygen ska kunna väja för varandra. Syftet med kommissionens genomförandeförordning är att harmonisera förutsättningarna för att inrätta sådana nya U-space-luftrum som beskrivs närmare nedan i syfte att möjliggöra en trygg och kontrollerad obemannad luftfart.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt kommissionens förslag till genomförandeförordning kan medlemsstaterna inrätta luft- rum för obemannade luftfartyg (nedan ”U-space”) i de luftrum som de är ansvariga för. Med- lemsstaterna kan ha ett eller flera U-space. Enligt genomförandeförordningen ska det i varje U-space tillhandahållas de tjänster som är obligatoriska, det vill säga:

- ständigt delad positionsdata om obemannade luftfartygs position
- uppgifter om begränsningar i U-space för obemannade luftfartyg då en del av U-space har begränsats för obemannade luftfartyg
- beviljande av flygtillstånd för luftfartyg som är på väg in i U-space
- information om övrig obemannad och bemannad trafik i U-space.

Dessa tjänster ska tillhandahållas av U-space-tjänsteleverantörer (nedan ”tjänsteleverantören”) och det kan finnas en eller flera tjänsteleverantörer i U-space. Även en fysisk person kan fun- gera som tjänsteleverantör. I varje U-space ska dessutom finnas en tjänsteleverantör för all- män information (på engelska ”Common Information Service Provider”) till vars uppgifter hör att tillhandahålla tjänsteleverantörerna information som är nödvändig för funktionaliteten i U- space. Både tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer som tillhandahåller allmän information ska vara certifierade av medlemsstaterna.

I genomförandeförordningen fastställs rollerna och ansvarsområdena för de enheter och orga- nisationer som deltar i kontrollen av U-space, de obligatoriska tjänster som tillhandahålls i luftrummet i fråga samt krav på obemannade luftfartyg som rör sig i luftrummet i fråga. Ge- nomförandeförordningen ska inte gälla militär luftfart eller myndigheters luftfart, och dessu- tom ska tillämpningsområdet för den nuvarande genomförandeförordningen inte omfatta flyg- klubsverksamhet och luftfartyg som väger mindre än 250 gram.

Bemannad luftfart ska enligt genomförandeförordningen i princip hållas åtskild från obeman- nad luftfart. Om avsikten är att ett bemannat luftfartyg ska flyga i U-space, kan tjänsteleveran- tören och leverantören av flygtrafikledningstjänster samordna tillfälliga lösningar. Enligt för- slaget till genomförandeförordning ska om detta bestämmas genom en separat förordning.

Vid EASA-kommitténs möte, som hölls i slutet av juni, framställde kommissionen att den fö- reslagna regleringen om bemannad luftfart i U-space är avsedd att behandlas av kommittén i oktober eller november 2020. Enligt kommissionen är avsikten också att det ska föreskrivas om prissättningen av allmänna tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer. Genomfö- randet av ett gemensamt europeiskt luftrum (Single European Sky, SES) har främjats genom rättsaktspaketen SES I och SES II från 2004 och 2009. År 2013 lade kommissionen fram ett nytt förslag, SES 2+, för att vidareutveckla lagstiftningen. Riksdagen har informerats om för- slaget genom en U-skrivelse (U 54/2013 rd) av den 29 augusti 2013. Beredningen av förslaget avbröts då på grund av meningsskiljaktigheter som gällde Gibraltar. Vid transportrådets möte i december 2019 beslutade ministrarna att kommissionen ska ta ärendet till ny beredning och uppdatera förslaget SES2+. Behandlingen av det uppdaterade förslaget SES2+ inleds i rådets luftfartsarbetsgrupp i juli 2020.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 4.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), enligt vilken transportsektorn är ett område där unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter.

I artikel 290.1 i FEUF bestäms det att det genom en lagstiftningsakt till kommissionen kan delegeras befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten.

Enligt artikel 57 i EASA-förordningen har det genom en lagstiftningsakt till kommissionen delegerats befogenhet att anta genomförandeakter avseende obemannade luftfartyg. Akterna antas med iakttagande av det granskningsförfarande som avses i artikel 127.3 i EASA-förordningen. Enligt den ska EASA-kommittén rösta om förslaget från kommissionen.

I artikel 5.4 i EU-fördraget bestäms om proportionalitetsprincipen. Enligt principen får unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i grundfördragen. Statsrådet anser att den föreslagna regleringen är förenlig med proportionalitetsprincipen, eftersom medlemsstaterna ges mycket stor rörelsefrihet när det gäller inrättandet av U-space.

Subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i EU-fördraget är tillämplig bara på områden där unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet. Förslaget gäller ett sådant område. Statsrådet anser att förslaget till förordning är förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom åtgärderna behövs på grund av den obemannade luftfartens gränsöverskridande natur.

5 Förslagets konsekvenser för Finland

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen och myndigheternas verksamhet

Bestämmelser om obemannad luftfart finns i luftfartslagen. Genomförandeförordningen torde orsaka ändringsbehov i den nationella lagstiftningen, främst i luftfartslagen. Avsikten är att genomförandeförordningen ska börja tillämpas ett år efter att den trätt i kraft, och därför bör ändringarna i den nationella lagstiftningen göras snabbt efter att förslaget antagits. I luftfartslagen bör utöver förutsättningarna för att inrätta U-space även föreskrivas om behöriga myndigheter. Transport- och kommunikationsverket är ett naturligt val som den myndighet som inrättar U-space och fungerar som tillsynsmyndighet för U-space. Verket har med stöd av de ändringar i luftfartslagen som träder i kraft i början av 2021 även behörighet att inrätta UAS-zoner. Transport- och kommunikationsverket kan anses kunna sköta de uppgifter som gäller U-space med befintliga resurser.

5.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Förslaget till genomförandeförordning bedöms inte ha några konsekvenser för statsfinanserna eller administrativa konsekvenser. Förslaget främjar affärsverksamhet med obemannad luftfart, eftersom U-space tillåter en trygg närvaro av flera olika operatörer samtidigt och möjliggör att de får information om den övriga trafiken av tjänsteleverantörerna. Detta bidrar till att främja särskilt transportverksamhet i form av obemannad luftfart. Dessutom är tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer av allmän information sådana nya tjänster som kan öppna en ny marknad och ny affärsverksamhet i den mån det inrättas U-space-lufttrum och det finns kunder med intresse för obemannad luftfart.

5.3 Miljökonsekvenser

Förslaget till genomförandeförordning bedöms inte ha några betydande konsekvenser för miljön. Förslaget kan ha vissa positiva miljökonsekvenser, eftersom obemannad luftfart i regel orsakar små utsläpp jämfört med till exempel bilkörning. Om man till exempel inom transporttjänster börjar anlita obemannad luftfart i stor omfattning, kan detta till och med leda till att de totala utsläppen från trafiken minskar. Obemannad luftfart kan dock medföra buller.

6 Förslaget i förhållande till grundlagen och konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

U-space-regleringen bedöms inte ha några betydande konsekvenser med avseende på grundlagen eller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Förslaget kan ha vissa konsekvenser för näringsidkandet eller yttrandefriheten, om man i regleringen inte beaktar konkurrensperspektivet eller om U-space används för att utesluta vissa användare av lufrummet. Däremot kan regleringen ha positiva konsekvenser för näringsfriheten, om den underlättar yrkesutövande och idkande av ny näringsverksamhet. Tillämpningsområdet för förslaget till genomförandeförordning om U-space omfattar inte modellflygklubbar som fått nationell befrielse. Det bör utredas om detta medför konsekvenser för föreningsfriheten.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Förslaget till genomförandeförordning diskuterades första gången vid EASA-kommitténs möte 30.6–1.7.2020. Diskussionen fortsätter hösten 2020 vid kommitténs möte. En omröstning om förslaget till genomförandeförordning ordnas sannolikt i slutet av 2020 eller våren 2021 vid kommitténs möte.

Utkastet till U-skrivelse om förslaget till genomförandeförordning behandlades i ett skriftligt förfarande i trafiksektionen 6.7.2020–7.7.2020. Statsrådet har för avsikt att överlämna U-skrivelsen till riksdagen enligt beslut av statsrådets allmänna sammanträde den 23 juli 2020. U-skrivelsen har då överlämnats till riksdagen inom den utsatta tiden på sex veckor.

8 Ålands behörighet

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

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder målen om att förbättra säkerhetsnivån för obemannad luftfart genom en harmonisering av säkerhetsregleringen. Statsrådet anser att målen om en regleringsmodell i syfte att få till stånd en trygg samordning av den obemannade och den bemannade luftfarten, inrätta en inre marknad för obemannad luftfart samt införa ny teknik är viktiga. Den föreslagna regleringen bidrar till att göra den obemannade luftfarten smidigare och möjliggör trygga verksamhetsbetingelser för obemannad luftfart. Dessutom främjar regleringen digitaliseringen och automatiseringen av trafiken. Statsrådet anser det viktigt att regleringen av obemannad luftfart utvecklas på ett sådant sätt som svarar mot de genuina behov som uppkommer i en sektor i utveckling.

Förslaget till genomförandeförordning innehåller en lösning om att den bemannade luftfarten i U-space ska regleras i Europeiska unionen genom särskilda genomförandeförordningar av

kommissionen. Vid EASA-kommitténs möte i juni anförde kommissionen att dessa genomförandeförordningar ska behandlas av EASA-kommittén hösten 2020. För att säkerställa en trygg verksamhet anser statsrådet att de frågor som gäller bemannad luftfart i U-space bör lösas innan U space genomförandeförordningen antas och att genomförandeförordningen om bemannad luftfart i U-space ska antas samtidigt som det nu aktuella förslaget till U-space-genomförandeförordning. Dessutom bör det nationellt övervägas hur flygklubbar och luftfartyg som väger mindre än 250 gram, som inte ska omfattas av regleringen, ska kunna fungera på ett tryggt sätt i U-space samt hur en smidig myndighetsverksamhet och en särställning för statens luftfartyg kan säkerställas.

Enligt förslaget till genomförandeförordning ska U-space vara en UAS-zon i enlighet med genomförandeförordningen (EU) 2019/947, vilken det i Finland närmare bestäms om genom de ändringar i luftfartslagen som träder i kraft den 1 januari 2021. Statsrådet anser att begreppet U-space ska preciseras så att U-space i regel ska vara ett luftrum separat från UAS-zonen. Statsrådet anser att U-space ska inrättas på ett sätt som är så tydligt som möjligt för både myndigheterna och alla användare av luftrummet.

Statsrådet anser även att de frågor som gäller kostnaderna för U-space bör preciseras. Vid EASA-kommitténs möte i juni anförde kommissionen att dessa frågor ska besvaras genom en så kallad SES2+-reglering. Statsrådet anser det vara ändamålsenligt att den reglering som gäller prissättningen ska börja tillämpas samtidigt med den övriga regleringen om U-space. Kostnaderna för obemannad luftfart ska inte bekostas med den bemannade luftfarten, utan principen ”användaren betalar” ska gälla även i fråga om U space luftrum. Dessutom ska tjänsten för allmän information prissättas enligt marknadspriser och den får inte diskriminera tjänsteleverantörer. Regleringen ska dessutom ta ställning till hur tjänsteleverantörerna inom lufttrafiken får ersättning för att dela med sig av sin information.