

FÖRSVARsutskottets utlåtande 6/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av avtalet om inrättande av ett nordeuropeiskt funktionellt luftrumsblock mellan Estland, Finland, Lettland och Norge samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2012 regeringens proposition om godkännande av avtalet om inrättande av ett nordeuropeiskt funktionellt luftrumsblock mellan Estland, Finland, Lettland och Norge samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen (RP 84/2012 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att för-

svarsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- trafikråd Risto Murto, kommunikationsministeriet
- enhetschef, brigadgeneral Eero Pyötsiä och äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- major Oskari Suurpalo, Flygstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avsikten med avtalet är att med stöd av artikel 9 a i SES II-förordningen (Single European Sky) inrätta ett nordeuropeiskt funktionellt luftrumsblock (North European Functional Airspace Block, NEFAB) mellan Estland, Finland, Lettland och Norge som en del av det gemensamma europeiska luftrummet. Genom att inrätta NEFAB vill man förbättra flygsäkerheten, minska skadliga miljökonsekvenser, göra flygtrafiken smidigare och sänka kostnaderna. Genom avta-

let förnyas också strukturen för luftrumsplaneringen samtidigt som möjligheter till nya tekniska lösningar blir tillgängliga.

Med funktionella luftrumsblock avses luftrumsblock som grundar sig på operativa krav och som har inrättats oberoende av nationsgränser. I funktionella luftrumsblock tillhandahålls flygtrafiktjänsterna och anknyttande funktioner på prestationsbasis och på ett optimerat sätt för att kunna inleda ett närmare samarbete mellan leverantörer av flygtrafiktjänster eller för att

kunna använda en enda tjänsteleverantör när det är ändamålsenligt.

Syftet med utvecklingen av det gemensamma europeiska luftrummet (SES) är att förebygga och eliminera de olägenheter som drabbar många EU-medlemsstater när luftrummet stockar sig och flygtrafiken försenas. Det viktigaste målet är att öka kapaciteten i systemet för flygledningstjänst och den vägen få rakare flygvägar, inbesparingar i flygtiderna, mer exakta tidtabeller och mindre utsläpp från luftfarten. För att nå de här målen inrättas alltså funktionella luftrumsblock (Functional Airspace Block, FAB). Enligt SES II-förordningen från 2009 ska EU-staterna ha inrättat funktionella luftrumsblock senast den 4 december 2012. Utöver de två block som redan inrättats ska nu sammanlagt sju funktionella luftrumsblock inrättas inklusive NEFAB.

Utskottet ställer sig bakom målen för det gemensamma europeiska luftrummet. Visserligen hör det finländska luftrummet till de perifera områdena i det europeiska luftrummet, men om målen nås kan trafiken löpa bättre också här. Inrättandet av det gemensamma europeiska luftrummet gäller civil luftfart, men det har direkta och indirekta konsekvenser också för det militära försvaret.

SES I- och II-förordningarna påverkar enligt utredning inte medlemsstaternas suveränitet i fråga om det egna luftrummet och hindrar inte medlemsstaterna att vidta åtgärder som behövs för att skydda nationella säkerhets- och försvarsintressen. Trots att EU-lagstiftningen bara gäller ordnande av civil luftfart, påverkar förordningarna också militär luftfart på grund av det begränsade luftrummet. Medlemsstaterna ska på nationell nivå bedöma behoven inom den civila och militära luftfarten när beslut fattas om användningen av luftrummet. När ramförordningen SES I antogs åtog sig medlemsstaterna i ett yttrande att samverka sinsemellan med beaktande av nationella militära behov och att effektivisera det nära samarbetet mellan det civila och det militära området för att säkerställa en säker och effektiv användning av luftrummet.

I skyddsklausulen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (den s.k. ramförordningen) står det att förordningen inte hindrar medlemsstaterna från att tillämpa åtgärder som behövs för att skydda väsentliga säkerhets- eller försvarsintressen. Således har medlemsstaterna möjlighet att nationellt organisera användningen av luftrummet så att den militära utbildningen och övningarna genomförs effektivt och uppfyller prestationskraven enligt principerna för flexibel användning av luftrummet.

När det gäller militärt försvar lyfter utskottet här fram flygtrafikledningstjänsterna och flygvädertjänsterna. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande av tjänster ((EG) nr 550/2004) ska medlemsstaterna se till att flygtrafikledningstjänst tillhandahålls med ensamrätt inom vissa luftrumsblock inom det luftrum som de ansvarar för. I enlighet med 116 § i luftfartslagen har kommunikationsministeriet efter samråd med inrikesministeriet och försvarsministeriet utsett Finavia Abp till leverantör av flygtrafikledningstjänst inom den finska flyginformationsregionen fram till december 2018, med undantag av flyginformationszonerna för flygplatserna i Seinäjoki, S:t Michel och Sodankylä. När en leverantör utses ska bl.a. möjligheterna att utföra uppgifter i anslutning till territorialövervakning och krishantering beaktas.

Förordningen om tillhandahållande av tjänster möjliggör att leverantören av flygvädertjänst utses nationellt. Kommunikationsministeriet har efter samråd med inrikesministeriet och försvarsministeriet utsett Meteorologiska institutet till leverantör av flygvädertjänst för civil luftfart med ensamrätt inom den finska flyginformationsregionen. Uppdraget som leverantör är tidsbegränsat och gäller till juni 2016.

Den militära luftfarten anlitar i Finland alla vädertjänster för civil luftfart och dessutom har den tillgång till tjänster som särskilt är planerade för dess behov. Av orsaker som hänför sig till det militära försvaret har försvarsmakten åtagit sig att beställa alla tjänster som den militära luft-

farten 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 institutet även i krissituationer ha kapacitet och tillräckliga resurser att producera den flygvädertjänst som försvarsmakten behöver.

Den civila och militära luftfarten fungerar hos oss inom ramen för ett integrerat system för flygtrafiktjänst, vilket innebär att de använder gemensamma strukturer för flygkontrolltjänst, flygplatser i sambruk, informationssystem och personal. Kommunikationsministeriet och försvarsministeriet kommer överens om hur den civila och militära luftfartens behov vägs in i utbudet av flygtrafiktjänster enligt principen för flexibel användning av luftrummet.

Utskottet anser att det ovan beskrivna systemet är ändamålsenligt. Utifrån förordningen om tillhandahållande av tjänster får medlemsstaterna också utse en tjänsteleverantör som finns i en annan EU-medlemsstat eller i en stat som iakttar SES-lagstiftningen och som har giltigt certifikat utfärdat av den nationella tillsynsmyndigheten för tjänsten i fråga att tillhandahålla flygtrafiktjänster i sitt luftrum. Den här möjligheten som funnits sedan 2004 har dock inte i Finland använts när leverantörer av flygtrafikledningstjänst eller flygvädertjänst utsetts.

I en utredning som utskottet fått står det att om en utländsk tjänsteleverantör i framtiden utses till leverantör av flygtrafikledningstjänst i Finlands luftrum eller en del av det, är det möjligt att leverantören inte kommer att kunna producera de tjänster som vårt försvar behöver. Enligt propositionen kan följden då bli att det behövs parallella funktioner för civil och militär

flygkontroll och vädertjänst. Separata eller parallella tjänster skulle enligt regeringen kosta ca 50 miljoner euro extra per år för flygtrafiktjänsterna och ca två miljoner euro per år för vädertjänsterna.

Enligt utredning kommer alla effekter av att NEFAB inrättas att visa sig först när tillämpningen och genomförandet av avtalet kommit längre. Eftersom avtalet uppenbart också får konsekvenser för försvaret och den militära luftfarten ser utskottet det som viktigt att territorialövervakningen, försvarets övningar och operativa verksamhet och beredskapen för undantagsförhållanden kan organiseras effektivt. När leverantörerna av flygtrafikledningstjänster och vädertjänster väljs måste försvarsaspekterna och försvarets särskilda behov framför allt under kris- och undantagsförhållanden väga tungt för att vi ska undvika extra kostnader och parallella system.

Utskottet framhåller vikten av intensivt myndighetssamarbete och anser att delegationen för luftrumsplanering som tillsattes av statsrådet 2010 kommer att spela en allt viktigare roll i och med att NEFAB inrättas. Delegationen ska som rådgivande organ behandla frågor som gäller samordning av civil och militär luftfart med hänsyn till behoven hos dem som använder luftrummet. Det är ett korrekt mål som statsrådet ställer upp, att de nationella ståndpunkterna som framförs i NEFAB-rådet och dess tre kommittéer i första hand ska utformas i delegationen. Utskottet vill peka på hur viktigt det är att Kommunikationsministeriet och försvarsministeriet har ett tätt samarbete i rådet och kommittéerna.

Ställningstagande

Försvarsutskottet meddelar

att kommunikationsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

FsUU 6/2012 rd — RP 84/2012 rd

Helsingfors den 3 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Pekka Haavisto /gröna (delvis)
Timo Heinonen /saml
Esko Kurvinen /saml
Pentti Oinonen /saf
Eero Reijonen /cent (delvis)
Mikko Savola /cent

Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg
ers. Ritva Elomaa /saf
Saara Karhu /sd
Jukka Kärnä /sd
Kari Tolvanen /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner avtalet om inrättande av ett nordeuropeiskt funktionellt luftrumsblock (NEFAB) mellan Estland, Finland, Lettland och Norge samt förslaget till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen.

I sitt yttrande till försvarsutskottet den 25 september 2012 skriver försvarsministeriet så här: "Försvarsförvaltningen anser att konsekvenserna för försvaret kommer att bli omfattande när avtalet genomförs. I propositionen var det svårt att mer utförligt gå in på de eventuella effekterna för den militära luftfarten och försvaret. På grund av tillämpningen och effekterna av avtalet kan det framöver behövas en översyn av lagstiftningen om luftfart, territorialövervakning och beredskap."

I propositionen går regeringen inte närmare in på vilka ändringar som kan behövas i den gällande lagstiftningen på grund av avtalet. De "omfattande" konsekvenserna för försvaret beskrivs synnerligen bristfälligt eller inte alls.

I Finland fungerar den civila och militära luftfarten inom ramen för ett integrerat system för flygtrafiktjänst, vilket innebär att de använder gemensamma strukturer för flygkontrolltjänst, flygplatser i sambruk, informationssystem och personal. Här använder både den civila och den militära luftfarten gemensamma flygtrafiktjänster som det statsägda bolaget Finavia Abp producerar. Dessutom produceras flygvädertjänsten av Meteorologiska institutet för både typerna av luftfart. De andra länderna inom det nordeuropeiska funktionella luftrumsblocket, alltså Natoländerna Estland, Lettland och Norge, följer Natos anvisningar för militär användning av luftrummet. I Norge används separata reserverade områden för militär luftfart där militära aktörer prioriteras. I Estland och Lettland används och övervakas luftrummet av Natoländerna när

de genomför luftbevakning i de baltiska länderna.

Ursprungligen (2008) var också Sverige, Danmark och Island med och förhandlade om att inrätta det nordeuropeiska funktionella luftrumsblocket. Men Sverige och Danmark drog sig ur i februari 2011 och inrättade ett gemensamt luftrumsblock. Island drog sig ur ett halvt år senare med motiveringen att det var oklart hur landet skulle tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (SES). Det betyder att vi nu i Nordeuropa får två parallella, separata luftrumsblock, till skillnad från det som EU-lagstiftningen satt som mål. Det hade varit viktigt att mer ingående behandla den försvars- och säkerhetspolitiska bakgrunden till uppkomsten av avtalen, både under beredningen av lagförslaget och i utskottet.

Enligt artikel 16.1 ska de avtalsslutande staterna vid behov möjliggöra militär utbildning i luftrummet som inte ska begränsas av befintliga geografiska gränser eller strukturella gränser i luftrummet hos de avtalsslutande staterna. Enligt artikel 16.3 ska de avtalsslutande staterna tillåta att luftförsvarsorganisationer (flygvapnet) och stridsledningsorganisationer (flygvapnets ledningscentraler) bedriver flygledning på en annan avtalsslutande stats territorium. Då måste taktiska flygkontroll- och flygledningstjänster som nu avviker från varandra samordnas mer och integreras. Kombinerat med gränsöverskridande befogenheter för Natoländer kan det skada Finlands militära alliansfrihet.

I sitt yttrande uttrycker försvarsministeriet sin oro över att en utländsk tjänsteleverantör i framtiden kan utses till leverantör av flygtrafikledningstjänst i Finlands luftrum eller en del av det och att leverantören inte kommer att kunna producera de tjänster som vårt försvar behöver. Följden kan då bli att det behövs parallella funktioner för civil och militär flygledning och vädertjänst. En liknande situation kan uppstå om tillämpningen av avtalet avbryts på grund av

faktorer som gäller någon avtalsslutande statsnationella säkerhet eller försvar. De extra kostnaderna för detta beräknas bli 50 miljoner euro för flygtrafiktjänsterna och 2 miljoner euro för flygvädertjänsterna.

Vi anser att beredningen och riksdagsbehandlingen av lagförslaget till stor del har varit bristfälliga. Trots att NEFAB-avtalet utan tvivel innebär fördelar för både den civila och den militära luftfarten, kommer det nordeuropeiska funktionella luftrumsblocket att inverka så mycket på både den militära luftfarten och försvaret att frågan bör behandlas i anknytning till den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen och framför allt inom ramen för en samlad analys av samarbete och nätverk mellan flygvap-

nen i de nordiska länderna (utbyte av luftlägesbild, utveckling av samverkanskapaciteten [interoperability] med Nato, Finlands medverkan i luftbevakningsövningar i de baltiska länderna och bevakning av det isländska luftrummet som nu förbereds osv.).

Förslag

Vi föreslår

att kommunikationsutskottet avbryter behandlingen av propositionen och i stället kombinerar den med behandlingen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen plus beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 3 oktober 2012

Jyrki Yrttiaho /vg
Jussi Niinistö /saf

Pentti Oinonen /saf
Ritva Elomaa /saf