

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av avtalet om inrättande av ett nord-europeiskt 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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2012 en 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 (RP 84/2012 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 6/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Maija Ahokas och regeringsråd Silja Ruokola, kommunikationsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Olli-Pekka Lund och äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- sjöräddningsexpert Petteri Leppänen, inrikesministeriet
- generaldirektör Petteri Taalas, Meteorologiska institutet
- ledande expert Kari Siekkinen, Trafiksäkerhetsverket Trafi
- chef för flygtrafiktjänsten Raine Luojus, Finlandia Abp.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Blue 1
- Suomen Lennonjohtajien Yhdistys SLJY-Finnish Air Traffic Controllers Association FATCA r.y.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna avtalet om inrättande av ett nord-europeiskt funktionellt luftrumsblock mellan Estland, Finland, Lettland och Norge samt för-

slaget till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Avtalet undertecknades i juni 2012.

Avsikten med avtalet är att med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1070/2009 om ändring av förordningarna (EG) nr 549/2004, (EG) nr 550/2004, (EG) nr 551/2004 och (EG) nr 552/2004 i syfte att förbättra det europeiska luftfartssystemets kvalitet och hållbarhet, nedan SES II-förordningen, inrätta ett gränsöverskridande nordeuropeiskt funktionellt luftrumsblock före utgången av den i förordningen föreskrivna tidsfristen den 4 december 2012.

Genom avtalet genomförs de i förordningen fastställda målen att förbättra flygsäkerheten, minska skadlig miljöpåverkan, öka flygtrafikens smidighet och sänka kostnaderna. Dessutom förnyas strukturerna för luftrumsplanering, skapas förutsättningar för ibruktagandet av nya tekniska lösningar och möjliggörs en förbättrad samordning av luftrumsplaneringen mellan de avtalsslutande staterna.

Genom avtalet påverkas inte de avtalsslutande staternas suveränitet i fråga om det egna luftrummet. Genom avtalet begränsas inte heller de avtalsslutande staternas behörighet i frågor som

gäller allmän ordning, allmän säkerhet och försvaret.

Inrättandet av ett funktionellt luftrumsblock har funktionella och ekonomiska konsekvenser för både den civila luftfarten och för det militära försvaret.

I avtalet ingår bestämmelser om samarbete mellan de avtalsslutande staternas ministerier, nationella tillsynsmyndigheter och tjänsteleverantörer. De nationella tillsynsmyndigheterna får med stöd av avtalet ingå avtal om tekniska och funktionella frågor. Enligt avtalet ska de behöriga myndigheterna godkänna avtal mellan tjänsteleverantörer som gäller tjänster som tillhandahålls över nationsgränserna innan dessa avtal träder i kraft.

Ålands demilitariserade och neutrala ställning har beaktats i avtalet.

Avtalet träder i kraft 30 dagar efter att det sista ratificerings-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet har deponerats hos depositarien. Avtalets ikraftsättandelag avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet samtidigt som avtalet träder i kraft för Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker propositionen, men med följande ändringar och påpekanden.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner avtalet om inrättande av ett nordeuropeiskt funktionellt luftrumsblock mellan Estland, Finland, Lettland och Norge (Northern European Functional Airspace Block, NEFAB). Avtalet är kopplat till det gemensamma europeiska luftrummet (Single European Sky, SES) som syftar till att bland annat minska olägenheterna med att trafiken i många medlemsstaters luftrum stockar sig. Enligt vad utskottet erfar kommer de årliga flygningarna på NEFAB-området att öka från 1,2 miljoner i dag till 1,7 miljoner 2020.

Med funktionella luftrumsblock avses luftrumsblock som grundar sig på operativa krav och som har inrättats oberoende av nationsgränser. Enligt propositionen är flygtrafiktjänsten och anknytande funktioner ordnade optimalt i det funktionella luftrumsblocket, vilket betyder att tjänsteleverantörerna kan inleda närmare samarbete. Avtalet tillåter också att bara en tjänsteleverantör anlitas om det är funktionellt.

Utskottet välkomnar målen med avtalet och framhåller att det eftersträlvade samarbetet för att kontrollera luftfarten och en samordning av hur luftrummet används kan ge fördelar visavi säkerhet, miljökonsekvenser och samordning av trafiken. Avtalet eftersträvar också lägre kostnader i luftfarten bland annat genom kortare flygrutter och bränslebesparingar. Med avseende på måluppfyllelsen är det av stor vikt att Finland

fortsätter att samarbeta med de funktionella luft-
rumsblocken i närområdet, bland annat med
Danmark och Sverige, påpekar utskottet.

Vid utfrågningen av de sakkunniga ifrågasat-
tes det om Finland kommer att uppnå de efter-
strälvade kostnadsbesparingarna och andra vin-
ster. Utskottet påpekar att avtalet framför allt
lägger fast en ram för användningen av lufrums-
blocket och att effekterna i mycket stor utsträck-
ning kommer att vara beroende av hur de prak-
tiska lösningarna kommer att se ut i fortsättning-
en.

Genom avtalet åtar sig de avtalsslutande par-
terna att utvidga sitt samarbete för att nå målen
med lufrumsblocket. En viktig punkt är dock att
avtalet inte ingriper i de avtalsslutande staternas
rätt att själva bestämma om sitt lufrum. NE-
FAB-avtalet skapar förutsättningar för samarbe-
te men utgångspunkten är fortfarande att varje
avtalsslutande stat kan utse tjänsteleverantör i
sitt lufrum. Kommunikationsministeriet har ut-
sett Finavia Abp till leverantör av flygtrafikled-
ningstjänst till och med december 2018 med vis-
sa smärre undantag. Vidare har Meteorologiska
institutet utsetts att med ensamrätt tillhandhålla
prognoser och varningar för flygvädret i hela
vårt lufrum till och med juni 2016.

Enligt vad utskottet erfarit kommer lufrums-
blocket att påverka både den civila luftfarten och
det militära försvaret bland annat på grund av att
båda använder det gemensamma lufrummet och
anlitar samma leverantörer av flygtrafik- och vä-
dertjänster. Flygledningsstrukturen, största de-
len av flygplatserna och exempelvis datasyste-
men i flygtrafikföretagen är gemensamma. Veter-
ligen hindrar inte avtalet att åtgärder vidtas som
är nödvändiga för att skydda viktiga nationella
säkerhets- eller försvarsintressen.

Om en utländsk tjänsteleverantör i framtiden
utses till leverantör av flygtrafikledningstjänst i
Finlands lufrum eller en del av det, är det möj-
ligt att leverantören inte kommer att kunna pro-
ducera de tjänster som vårt försvar behöver, sä-
ger försvarsutskottet i sitt utlåtande (FvUU
6/2012 rd). Enligt propositionen kan följden då
bli att det i sådana situationer behövs parallella

funktioner för civil och militär flygkontroll eller
vädertjänst. När leverantörerna av flygtrafikled-
ningstjänster och vädertjänster väljs måste för-
svarsaspekterna och försvarets särskilda behov
framför allt under kris- och undantagsförhållan-
den väga tungt för att vi ska undvika extra kost-
nader och parallella system, säger försvarsut-
skottet vidare.

Vissa uppgifter ger vid handen att parallella
tjänster årligen kan ge upphov till så mycket som
nästan 50 miljoner euro i extra kostnader för
flygtrafikledning och ungefär två miljoner euro
för vädertjänst. De praktiska detaljerna kring
lufrumsblocket och nödvändiga tjänster kom-
mer att bli aktuella först när det dags för natio-
nella lösningar efter att avtalet har trätt i kraft.
Åtminstone inom den närmaste framtiden be-
hövs det sannolikt inga parallella system, men
denna aspekt bör i fortsättningen vägas in när be-
slut om tjänster fattas. Det är A och O att luft-
rumsplaneringen också framöver ordnas utifrån
en helhetsbedömning för att den civila och den
militära luftfarten inte ska drabbas av oskäligt
hög extra kostnader för att inrätta tjänsterna.

Företrädare för försvarsförvaltningen har in-
gått i den förhandlingsdelegation som inrättades
för att förbereda avtalet. När avtalet har trätt i
kraft kommer samarbetet att fortsätta i en arbets-
grupp som ska förbereda frågor kring införandet
av NEFAB-lufrumsblocket. Det är av största
vikt att ministerierna, Trafiksäkerhetsverket,
Meteorologiska institutet, Finavia Abp och luft-
trafikbolagen samarbetar i det fortsatta arbetet,
säger utskottet. Vidare vill utskottet lyfta fram
att frågor kring det gemensamma europeiska
lufrummet och dess effekter bör utvärderas i ett
längre perspektiv i den flygtrafikstrategi som är
under arbete.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

*godkänner avtalet enligt propositionen
och*

godkänner lagförslaget utan ändringar.

KoUB 11/2012 rd — RP 84/2012 rd

Helsingfors den 10 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Arto Satonen /saml
vordf. Osmo Kokko /saf
medl. Mikko Alatalo /cent (delvis)
Thomas Blomqvist /sv
Ari Jalonen /saf
Kalle Jokinen /saml
Jukka Kopra /saml
Merja Kuusisto /sd

Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Raimo Piirainen /sd (delvis)
Eila Tiainen /vänst
Ari Torniainen /cent
Reijo Tossavainen /saf
Oras Tynkkynen /gröna
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.

RESERVATION

Motivering

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

I en avvikande mening i försvarsutskottet sägs det följande och vi delar oron:

"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 (RP 84/2012 rd) 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 levererar. 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 avtalet, 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 stats säkerhet eller försvar. De extra kostnaderna för detta beräknas vara 50 miljoner euro för flygtrafiktjänsterna och 2 miljoner euro för flygvädertjänst."

Det handlar om en så stor principiell förändring i politiken för vår militära alliansfrihet att frågan måste tas upp i en säkerhets- och försvarspolitisk redogörelse, som det sägs i en avvikande mening i försvarsutskottet.

Vad gäller behandlingen i kommunikationsutskottet föreslog vi att utskottet redan i det här

sammanhanget skulle begära yttrande från utrikesutskottet eftersom frågan har stor utrikespolitisk relevans. Men en majoritet i utskottet tyckte inte att risken för att förlora den militära alliansfriheten var en fråga av så stor dignitet.

Följaktligen anser vi att propositionen måste avslås.

Förslag

Vi föreslår

att propositionen avböjs.

Helsingfors den 10 oktober 2012

Osmo Kokko /saf

Ari Jalonen /saf

Reijo Tossavainen /saf