



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

I følge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

13/783-

30.10.2014

**HØRING – FORSKRIFT OM GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV  
EU-RETTSAKTER KNYTTET TIL «SINGLE EUROPEAN SKY II»**

---

*Merknader må være mottatt av Samferdselsdepartementet senest 15. desember 2014.*

---

**1. BAKGRUNN**

I oktober 2009 ble europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1070/2009 om endring av forordningene (EF) nr. 549/2004, (EF) nr. 550/2004, (EF) nr. 551/2004 og (EF) nr. 552/2004 for å bedre det europeiske luftfartssystemets ytelse og bærekraft vedtatt. Som tittelen viser, endrer forordningen alle de fire hovedforordningene som setter rammene for Det felles europeiske luftrom. Denne endringen blir derfor gjerne omtalt som «*Single European Sky II*»-forordningen (SES II).

Forordningen er resultat av et arbeid som hadde pågått over lengre tid på politisk nivå, der en høynivågruppe i 2007 la frem en rapport med anbefalinger om hvordan ytelsen til og styringen av det europeiske luftfartssystemet kunne forbedres. Mer informasjon om bakgrunnen kan finnes blant annet på EU-kommisjonens hjemmeside:

[http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single\\_european\\_sky/ses\\_2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/ses_2_en.htm)

Kjernen er følgende elementer:

- Innføring av et nytt ytelsesstyringssystem («*Performance Scheme*») som definerer måleparametere og stiller krav om konkrete forbedringer innenfor områdene sikkerhet, kapasitet, miljø og kostnadseffektivitet.

- Oppretting av en egen «*Performance Review Body*» som skal bistå EU-kommisjonen med gjennomføringen av ytelsesstyringssystemet. Denne oppgaven har EU-kommisjonen allerede gitt til EUROCONTROL frem til 31. desember 2016.
- Justering av kravene til samarbeid om såkalte funksjonelle luftromsblokker og innføring av frist til medlemsstatene om å ha etablert/delta i samarbeid om funksjonelle luftromsblokker innen desember 2012.
- Oppretting av en ny nettforvalter som er ansvarlig for å ivareta overnasjonale oppgaver som design av luftrommet, trafikkflytledelse og forvaltning av begrensede ressurser som radiofrekvenser og transponderkoder. Denne rollen har EU-kommisjonen allerede gitt til EUROCONTROL frem til 31. desember 2019.
- Endring av det allerede etablerte avgiftssystemet for å fange opp de nye risikofordelingsmekanismene i ytelsesstyringssystemet med forberedelse for mulig finansiering av såkalte fellesprosjekter («*Common Projects*»).
- Rammene legges for styringen av såkalte fellesprosjekter («*Common Projects*») som del av gjennomføringen av vedtatt «*ATM Master Plan*» og som EU forutsetningsvis skal stimulere til gjennom en egen finansieringsordning.

For å realisere disse målene er det i tillegg til endringen i de fire hovedforordningene fastsatt flere utfyllende gjennomføringsforordninger. En av disse – den såkalte ytelsesstyringsforordningen – har allerede rukket å bli erstattet av en ny versjon med full virkning fra 1. januar 2015 (kommisjonsforordning (EU) nr. 390/2013), som gjenspeiler det gradvis økende ambisjonsnivået for ytelsesstyringssystemet. I det følgende vises det til denne siste versjon av forordningen når ikke noe annet er sagt uttrykkelig.

I tillegg har den allerede eksisterende forordningen om avgifter på flysikringstjenester (forordning (EF) nr. 1794/2006 – «*Charging Scheme*») fått et vesentlig endret innhold som særlig er tilpasset målsetningene om kostnadseffektivitet i ytelsesstyringssystemet. Parallelt med arbeidet med ny versjon av ytelsesstyringsforordningen har også flysikringsavgiftsforordningen blitt erstattet av en ny versjon (kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013) med full virkning fra 1. januar 2015. Det vises til egen høring for gjennomføring av denne forordningen.

Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet gjennomfører parallelle høringer i løpet av høsten for å få på plass alle lovgivningselementene som er hjemlet i *Single European Sky*-lovgivningen fra 2009, og som har måttet avvete formell gjennomføring i påvente av avsluttet EØS-prosess. Norge har langt på vei forskuttert gjennomføring på sentrale områder i forståelse med Avinor AS, Meteorologisk institutt og representanter for luftromsbrukerne. Særlig viktig er arbeidet med en ytelsesplan for det som kalles referanseperiode 2 i ytelsesstyringsregimet. Samferdselsdepartementet har som målsetting samlet ikrafttredelse for hele ”pakken” fra 1. januar 2015.

## **2. INNLEMMELSEN I EØS-AVTALEN**

SES II utfordrer den nokså strenge todelingen EØS-avtalen bygger på, med en EU- og en EFTA-pilar. Ytelsesstyringssystemet innebærer at det skal fastsettes felleseuropeiske mål for ytelse, og at det skal fastsettes bindende mål i en egen ytelsesplan utarbeidet for de funksjonelle luftromsblokkene. Når en luftromsblokk består av både EU- og EFTA-land, må det avklares hvordan rollen som kontrollorgan skal fordeles mellom EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan (ESA). På samme måte må det bestemmes hvordan rollefordelingen skal være mellom EU-kommisjonen og ESA ved kontrollen av om kombinerte EU- og EFTA-luftromsblokker tilfredsstiller de lovbestemte kravene ved opprettelsen av slike blokker.

Den endelige løsningen innebærer enkelt sagt at ESA vil ha enekompetanse til å kontrollere opprettelsen av luftromsblokker som består av bare EFTA-land (teoretisk mulighet), og ytelsesplaner som fastsettes for slike luftromsblokker. Ved opprettelsen av kombinerte blokker og ved fastsettelsen av ytelsesplaner for slike blokker må EU-kommisjonen og ESA samarbeide.

Det har gått med mye tid til å finne løsninger på problemstillinger som er knyttet til Islands særlige rolle som ikke-medlem av Eurocontrol, og som del av et særlig nordatlantisk samarbeid (underlagt ICAO) om driften av flysikringstjenestene for den regionen. De islandske problemstillingene omtales ikke mer i det følgende.

Ikrafttredelse for samtlige rettsakter som formelt er hjemlet i forordning (EF) nr. 1070/2009, er knyttet til opphevelse av norsk reservasjon for Stortingets samtykke. Samferdselsdepartementet har som målsetting å få saken behandlet i Stortinget i løpet av høsten 2014, slik at ikrafttredelse både EØS-rettslig og i norsk rett for nasjonale gjennomføringsforskrifter kan settes til 1. januar 2015.

## **3. STORTINGSBEHANDLINGEN AV FORORDNING (EF) NR. 1070/2009 OG FORORDNING (EU) NR. 677/2011**

Samtykkeproposisjon er sendt Stortinget 12. september 2014 (Prop. 132 S) for godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 228/2013 av 13. desember 2013 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 1070/2009 om det felles europeiske luftrom og EØS-komiteens beslutning nr.135/2014 av 27. juni 2014 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 677/2011 om nettfunksjoner for lufttrafikkstyring (ATM).

## **4. GJELDENDE RETT – OPPLEGG FOR NY GJENNOMFØRINGS-FORSKRIFT**

De fire hovedforordningene i SES-regelverket er i dag gjennomført i norsk rett ved forskrift av 26. januar 2007 nr. 99 om etablering av et felles europeisk luftrom. Fordi forordning (EF) nr. 1070/2009 endrer de fire hovedforordningene, er det nødvendig å endre den nasjonale gjennomføringsforskriften når endringsforordningen skal tas inn i norsk rett.

Samferdselsdepartementet mener at det bør foretas en større forskriftsteknisk endring, og at det derfor bør gis en helt ny gjennomføringsforskrift. I tillegg til å gjennomføre de fire hovedforordningene (som endret) bør den nye forskriften gjennomføre de viktigste overordnede gjennomføringsforordningene. Av dem som allerede er gitt, nevner vi forordning (EU) nr. 390/2013, forordning (EU) nr. 677/2011 (som endret), forordning (EU) nr. 176/2011, forordning (EU) nr. 409/2013 og forordning (EU) nr. 1034/2011.

Videre kan det være naturlig at utpekingen av EUROCONTROL som «*Performance Review Body*» og som «*Network Manager*» også for EFTA-pilaren, gjenspeiles i forskriften. Endelig kan det være naturlig at de europeiske ytelsesstyringsmålene som styrer arbeidet med ytelsesplaner og mål for de funksjonelle luftromsblokkene, tas inn i norsk rett gjennom denne forskriften.

Tanken er at dette er regelverk som i stor grad retter seg mot departementene og Luftfartstilsynet og de rollene disse innehar. Slik sett skiller de seg fra regelverk som først og fremst inneholder krav som retter seg mot tjenesteyterne og andre private aktører. Vi er klar over at skillet ikke er helt renskåret, og at enkelte gjennomføringsregler som ikke er tatt med på listen, også inneholder bestemmelser som retter seg mot Luftfartstilsynet. Forslaget er basert på en vurdering av hovedinntrykket.

## **5. KORT OPPSUMMERING AV GJENNOMFØRINGSRETTSAKTENE**

*Kommisjonsforordning (EU) nr. 390/2013*, sammenholdt med *kommisjonsbeslutning 2014/132/EU* og *kommisjonsbeslutning av 29.7.2010 C(2010) 5134 final* om utpeking av EUROCONTROL som «*Performance Review Body*», er det sentrale regelverket som etablerer ytelsesstyringssystemet. Som nevnt skal ytelsesstyringssystemet sikre forbedring av tjenesteytingen for flysikringstjenestene i det europeiske luftrommet på områdene sikkerhet, kapasitet, miljø og kostnadseffektivitet.

Forordningen videreutvikler og viderefører i all hovedsak regulering fra 2010/2011, men med justering i lys av erfaringene gjennom første referanseperiode og med utvidelse for flysikringstjenestene i terminalfasen.

Ytelsesstyringssystemet retter seg mot ytere av flysikringstjenester, som er utpekt i medhold av artikkel 8 og 9 i forordning (EF) nr. 550/2004. For Norges del berører reguleringen hovedsakelig virksomheten til Avinor AS, Avinor Flysikring AS, Meteorologisk institutt og i tillegg Luftfartstilsynet.

Ytelsesstyringssystemet innebærer at målformuleringen på unionsnivå, som fremgår av kommisjonsbeslutningen, brukes som grunnlag for overnasjonal kontroll med at ytelsesplanene for de funksjonelle luftromsblokkene er tilstrekkelig ambisiøse til at målsettingen i beslutningen kan nås.

Utarbeidelse av ytelsesplanene for de funksjonelle luftromsblokkene skjer etter en detaljert prosess, der de nasjonale tilsynsmyndighetene har en sentral og uavhengig rolle. Statene i de enkelte funksjonelle luftromsblokkene må sammen utarbeide og fastsette en ytelsesplan som

omhandler tjenesteytingen for blokken under ett, brutt ned på individuelle bidrag fra de involverte stater/tjenesteytere. For NEFAB, som Norge deltar i, er et slikt krav allerede nedfelt i avtalen som etablerer den funksjonelle luftromsblokken.

Selv med felles ytelsesplan, er det ikke krav om felles mål for alle landene på alle områder. Eksempelvis vil det være i henhold til forordningen at det settes ulike mål for kostnadseffektivitet mellom de utpekte tjenesteyterne innad i NEFAB. Det skal da fremgå av ytelsesplanen hvordan måloppnåelsen splittes, slik at det framgår hva den enkelte tjenesteyter skal bidra med.

Samferdselsdepartementet har vedtatt en ytelsesplan for 2012-2015 i overensstemmelse med de felleseuropeiske reglene. Tilsvarende vedtok Samferdselsdepartementet 24. juni 2014 sammen med våre NEFAB-partnere NEFABs ytelsesplan for 2015-2019 med basis i de nye og endrede reglene for ytelses- og avgiftsregulering fra 2013.

Ytelsesplanen for 2015-2019 har vært gjenstand for omfattende konsultasjon, både nasjonalt og i NEFAB-regi i mars 2014. Ytelsesplanen er nå til vurdering hos "Performance Review Body", og det vil først senere i høst være klart om planen aksepteres eller må endres. For mer informasjon om innholdet i ytelsesplanen viser vi til informasjon i forbindelse med konsultasjonen forut for vedtagelsen.

**Kommisjonsforordning (EU) nr. 677/2011** (endret ved *kommisjonsforordning (EU) nr. 390/2013* og *nr. 970/2014*) og sammenholdt med *kommisjonsbeslutning av 7.7.2011 C(2011) 4130 final* om utpeking av EUROCONTROL som «Network Manager», utgjør et sentralt element i de effektivitetsbestrebelsene som er førende for *Single European Sky*-initiativet. Forordningen er hjemlet i forordning (EF) nr. 551/2004 artikkel 6 og har som mål å optimalisere bruken av det europeiske luftrommet. Sentralt står opprettelsen av en egen «Network Manager» som bl.a. får som oppgave å utarbeide forslag til en strategi for hvorledes man skal nå målsettingen om en optimalisert bruk av luftrommet. «Network Manager» skal også sikre gjennomføringen av strategien.

En overordnet strategiplan («Network Strategy Plan»)<sup>1</sup> skal angi de strategiske målene for nettfunksjonene og ledsages av operasjonelle planer for kortere perioder. En viktig del av disse planene vil bli å utforme rutestrukturen (*route network design*) i Europa.

«Network Manager» vil også være ansvarlig for etableringen av en europeisk krisecelle («Crisis Management Cell») som skal tre i funksjon under omfattende kritiske hendelser som for eksempel en eventuell askekrise. I tillegg har «Network Manager» ansvar for de felleseuropeiske prosedyrene for utforming, planlegging og styring av trafikkflyten i nettet, samt koordineringen av radiofrekvenser og radartransponderkoder for luftfarten.

Beslutningsprosessen for «Network Manager» er basert på samarbeidsbasert beslutnings-taking (*cooperative decision making*). Oppstår det uenighet som ikke blir løst i den samarbeidsbaserte beslutningsprosessen, skal saken henvises til nettstyret («Network

---

<sup>1</sup> Første versjon (2012 - 2019) vedtatt 19. desember 2012 (kommisjonsbeslutning C(2012)9604). Andre versjon (2015 - 2019) vedtatt 22. juli 2014 (kommisjonsbeslutning C(2014)4660).

*Management Board*») som er satt sammen av representanter for tjenesteyterne, flyselskapene, lufthavnene, samt militære tjenesteytere og brukere. Dersom enighet ikke oppnås, og det gjelder beslutninger av større betydning for rutenettverket, henvises saken til EU-kommisjonen for videre håndtering. I denne prosessen skal Single Sky-komiteen kunne gi råd til EU-kommisjonen. EUROCONTROL er utpekt som «*Network Manager*» frem til utløpet av 2019.

Gjennom kommisjonsforordning (EU) nr. 970/2014 ble det gjort enkelte viktige justeringer i oppgavene og styringen med arbeidet til «*Network Manager*». Oppgavene forutsetter utarbeidelse av et eget flerårig arbeidsprogram, budsjett og samarbeidsordninger mellom «*Network Manager*» og «*Deployment Manager*» (se nedenfor under omtalen av forordning (EU) nr. 409/2013) og ad hoc-aktiviteter for å påvise sikkerhetsrisikoer på nettverksnivå. I tillegg klargjøres og styrkes nettstyrets («*Network Management Board*») rolle i den formelle beslutningsprosessen for både det flerårige arbeidsprogrammet og ytelsesplanen for nettverket.

***Kommisjonsforordning (EU) nr. 176/2011*** omhandler informasjonskravene for statenes etablering av samarbeid under lovgivningens definisjon av funksjonelle luftromsblokker. Sammen med de andre NEFAB-landene, Estland, Finland, og Latvia har Norge ivarett forordningens krav i forbindelse med den formelle etableringen av NEFAB (som trådte i kraft 23. desember 2012).

Dersom det senere skulle kommet et eventuelt ønske om å endre en allerede etablert funksjonell luftromsblokk, skal medlemsstatene legge frem oppdatering av informasjonen som ble fremlagt i forbindelse med etablering av den opprinnelige funksjonelle luftromsblokken.

Dokumentasjonen i tilknytning til etableringen av NEFAB, finnes blant annet på [www.nefab.eu](http://www.nefab.eu)

***Kommisjonsforordning (EU) nr. 409/2013*** er sentral for implementeringsfasen av teknologi-programmet SESAR («*Single European Sky ATM Research and development*») og representerer det teknologiske bidraget for realiseringen av målsettingen med *Single European Sky*-initiativet.

SESAR kan deles inn i tre faser: definisjonsfasen, utviklingsfasen og implementeringsfasen. Definisjonsfasen ble gjennomført i perioden 2004-2008. Denne prosessen la grunnlaget for det videre arbeidet. Utviklingsfasen skal være avsluttet innen utgangen av 2016. De ulike prosjektene som SESAR omfatter, varierer i størrelse og omfang. En del prosjekter er nå kommet så langt i utviklingsfasen at det nærmer seg implementering.

*SESAR Joint Undertaking* (SJU) har ansvaret for fremdriften for SESAR-programmet. I SJU er EU-kommisjonen og EUROCONTROL hovedmedlemmer. For øvrig deltar aktører fra produsenter, tjenesteytere og luftromsbrukere m.v., som har forpliktet seg til å utføre de oppgavene som er definert i arbeidsprogrammet for utviklingsfasen til SESAR. Til grunn for

arbeidet med implementeringsfasen (2014-2020/2025) ligger en revidert versjon av *European ATM Master Plan* fra 2012.

Kommisjonsforordning (EU) nr. 409/2013 omfatter kun prosjekter som defineres som fellesprosjekter («*Common Projects*»). Dette skal være prosjekter som er viktige for hele nettverkets fungering, som er moden for implementering, og som det er avgjørende at gjennomføres samtidig.

For å sikre en effektiv implementeringsfase er det i forordningen tatt inn en relativt detaljert beskrivelse av hvilke instanser som har ansvar på de ulike nivå, og hvordan medvirkning fra alle berørte aktører sikres. Beslutninger om konkrete fellesprosjekter må vedtas som egne gjennomføringsrettsakter, det vil si basert på behandling og godkjenning fra medlemslandenes representanter i *Single Sky Committee*. EU-kommisjonen skal i tillegg sikre at man for det enkelte fellesprosjekt har støtte fra de berørte luftfartsbrukere og aktuelle aktører som leverer flysikringstjenester.

Styringsstrukturen for implementeringsfasen består av tre nivåer:

- Det politiske nivå (policy level): EU-kommisjonen er ansvarlig for dette nivået. Oppgavene er i all hovedsak på et overordnet plan. Den viktigste oppgaven er å identifisere og vedta hvilke prosjekter som skal ha status som fellesprosjekter. EU-kommisjonen skal rapportere til Single Sky-komiteen om gjennomføringen av besluttede fellesprosjekter.

- Ledelsesnivået (management level): Det etableres en egen «*Deployment Manager*» som skal oppnevnes av EU-kommisjonen og ha ansvaret for dette nivået. Her vil det løpende ansvaret for den praktiske implementeringen av de besluttede fellesprosjektene ligge. Som styringsredskap skal det etableres og ajourføres et eget implementeringsprogram som vil omhandle samtlige implementeringsprosjekter som inngår i besluttede fellesprosjekter.

Oppgavene til «*Deployment Manager*» er i hovedsak av koordinerende karakter og skal sørge for at ulike interesser blir ivaretatt (herunder «*Network Manager*» og militære interesser), samt se til at de ulike fellesprosjektene ikke kommer i konflikt med hverandre. «*Deployment Manager*» har videre ansvar for koordinering mot nasjonale myndigheter. På dette nivået ligger det også et ansvar for å holde oversikt over mulige EU-finansieringsprogrammer som kan være aktuelle for de enkelte fellesprosjektene.

«*Deployment Manager*» skal bestå av representanter fra luftfartsbrukere og tjenesteytere, eller grupperinger som representerer slike. Representanter fra tredjeland kan også gis anledning til å delta.

- Implementeringsnivået (implementation level): På dette nivået finner vi de enkelte implementeringsprosjektene med sine egne prosjektledere for å gjennomføre fellesprosjektene slik de er definert i implementeringsprogrammet. Implementeringsprosjekter skal velges av EU-kommisjonen etter anbudsutlysning.

**Kommisjonsforordning (EU) nr. 1034/2011** representerer en enkel omarbeiding av eksisterende regulering om krav til nasjonale tilsynsorganers utøvelse av sikkerhetstilsyn

innenfor lufttrafikkstyring. Forordningen er gjennomført ved forskrift av 22. juli 2008 nr. 829. Den viktigste konsekvensen av endringen er at EASAs vanlige oppgaver (regelverksutvikling, tilsyn og inspeksjoner, m.v.) nå også gjelder innenfor dette saksområdet.

## **6. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I FORSKRIFTSUTKASTET**

Departementet kommenterer i hovedsak bare det som er nytt sammenlignet med gjeldende forskrift.

### ***Til § 1 Gjennomføringsbestemmelsen***

Bestemmelsen tilsvare § 1 i den gjeldende forskriften. Paragrafen gjennomfører de relevante rettsaktene som er tatt inn i EØS-avtalen i intern norsk rett. Når det gjelder begrunnelsen for forslaget om å avgrense listen over regelverk, vises til punkt 4.

### ***Til § 2 Geografisk virkeområde***

Bestemmelsen motsvarer § 10 i gjeldende forskrift. Bestemmelsen er flyttet fordi det er mest vanlig å omhandle det geografiske virkeområdet for forskrifter i den innledende delen. Bestemmelsen viderefører prinsippet om at forskriften gjelder på Svalbard. Formuleringen om at den "ikke gjelder som EØS-rett", er ikke videreført, ikke fordi det er tilsiktet en realitetsendring, men fordi det samme resultatet anses å følge av at EØS-avtalen (generelt) ikke gjelder for Svalbard, se Protokoll 40 til EØS-avtalen. Formuleringen er derfor overflødig. I tillegg omfatter bestemmelsen områder utenfor territorialgrensene, det vil si over internasjonalt farvann.

### ***Til § 3 Nasjonal tilsynsmyndighet***

Bestemmelsen viderefører den oppgavefordelingen som følger av § 2 i gjeldende forskrift med de indirekte endringene som følger av at innholdet i § 1 foreslås endret.

### ***Til § 4 Myndighet til å gi gjennomføringsforskrifter***

Bestemmelsen viderefører den oppgavefordelingen som følger av § 3 i gjeldende forskrift.

### ***Til § 5 Konsultasjonsordning***

Bestemmelsen viderefører § 4 i gjeldende forskrift.

### ***Til § 6 Utpeking av ytere av flysikringstjenester***

Bestemmelsen viderefører i hovedsak innholdet i § 6 (lufttrafikkstjenester) og § 6a (flyværtjenester) i gjeldene forskrift med de endringene som er nødvendige for å tilpasse teksten til sammenslåingen av de to eksisterende paragrafene. De to bestemmelsene har et så likt innhold at de med fordel kan slås i sammen.

I medhold av § 6 er Avinor AS i dag utpekt som yter av lufttrafikkstjenester i alle deler av det luftrommet der Norge er ansvarlig for å yte slike tjenester, med unntak av de delene av dette luftrommet der det finnes unntaksvedtak. Slike unntaksvedtak er gjort for luftrommet rundt lufthavnene Skien, Notodden og Stord, i tillegg til for noen installasjoner på den norske



kontinentalsokkelen, der de utpekte foretakene yter AFIS/HFIS-tjenester ved hjelp av egne ansatte.

Praktiseringen av bestemmelsen vil også i fremtiden bero på Samferdselsdepartementets skjønn. Hvordan dette skjønnets skal utøves, er ikke tema i denne høringen. Det vises i denne sammenheng til punkt 6.6 i stortingsmeldingen om virksomheten til Avinor AS og Stortingets behandling av meldingen.<sup>2</sup> Av denne følger det at departementet vil åpne for konkurranse på flysikringstjenester som lufthavner utenfor Avinor i dag kjøper fra Avinor.

Regjeringen har i sin politiske plattform åpnet opp for ytterligere konkurranse, slik at også lufthavner drevet av Avinor, vil kunne kjøpe disse tjenestene fra andre enn Avinors egen flysikringstjenesteyter, Avinor Flysikring AS. Denne forskriftstekniske endringen innebærer i seg selv ikke noen endring av realiteten eller at det i fremtiden er tilsiktet noen umiddelbar endret praksis.

I medhold av § 6a er i dag Meteorologisk institutt utpekt som yter av flyværtjenester i det luftrommet der Norge er ansvarlig for å yte slike tjenester. Endringen av forskriftsteksten innebærer i seg selv ingen endring av denne praksisen.

Av overgangsbestemmelsene i utkastet til § 20 annet ledd fremgår det at utpekingsvedtak som er fattet i medhold av gjeldende forskrift, fremdeles gjelder i kraft av den nye forskriften. Dette gjelder utpekinger av ytere av både lufttrafikk- og flyværtjenester.

Særlig viktig er det at hjemmelen for å stille krav om at de utpekte skal ivareta offentlige interesser – herunder forsvars- og beredskapsinteresser – opprettholdes som i dag.

#### ***Til § 7 Kontroll med regnskapsføring***

Bestemmelsen viderefører § 7 i gjeldende forskrift.

#### ***Til § 8 Norges deltakelse i funksjonell luftromsblokk***

Norge er forpliktet til å delta i en funksjonell luftromsblokk. For å innfri denne forpliktelsen har Norge valgt å slutte seg North European Functional Airspace Block (NEFAB). Avtalen som etablerte samarbeidet, trådte formelt i kraft i januar 2013. For innholdet i NEFAB-avtalen vises det til proposisjon til Stortinget om samtykke til ratifikasjon av avtale av 4. juni 2012 om etablering av den nordeuropeiske funksjonelle luftromsblokk mellom Estland, Finland, Latvia og Norge, samt Stortingets behandling av proposisjonen.<sup>3</sup>

*Første ledd* slår fast det selvsagte – nemlig at Norge deltar i NEFAB. Bestemmelsen er ikke strengt tatt nødvendig i seg selv, men en bakgrunn for de øvrige delene av paragrafen. *Annet ledd* slår fast at både Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet er representert i

---

<sup>2</sup> Se Meld. St. 38 (2012-2013) <http://www.regjeringen.no/nn/dep/sd/dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2012-2013/meld-st-38-20122013.html?id=726264> / Innst. 492 S (2012-2013) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-492>

<sup>3</sup> Se Prop. 143 S (2011-2012) [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-143-s-20112012.html?regj\\_oss=1&id=697876](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-143-s-20112012.html?regj_oss=1&id=697876) / Innst. 25 S (2012-2013) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-025>

NEFABs høyeste organ – Rådet. *Tredje ledd* slår fast at Samferdselsdepartementet er norsk kontaktpunkt for arbeidet i NEFAB-rådet, men at det plikter å dele saksdokumenter med Forsvarsdepartementet. Andre gis tilgang i den grad det er tillatt og nødvendig. *Fjerde ledd* pålegger Samferdselsdepartementet å avholde forberedende møter til rådsmøter der Forsvarsdepartementet, og andre berørte, har anledning til å være til stede og legge frem sitt syn på saken. *Femte ledd* slår fast at Luftfartstilsynet er kompetent til å representere Norge i komiteen av de nasjonale tilsynsmyndighetene (NSA-komiteen) og i eventuelle andre komiteer opprettet i medhold av NEFAB-avtalen artikkel 9.2 bokstav m), der Luftfartstilsynet deltar på vegne av Norge. Ved utførelsen av denne oppgaven kan Luftfartstilsynet binde Norge på visse betingelser – først og fremst at det dreier seg om et område der de allerede har (nasjonal) regelkompetanse.

### ***Til § 9 Gjennomføring av ansvarsbestemmelsen i NEFAB-avtalen artikkel 27***

De aller fleste bestemmelsene i NEFAB-avtalen retter seg bare mot statene selv (den er rent folkerettslig). Men artikkel 27 (unntatt 27.1 og 27.6) inneholder bestemmelser som det er klart forutsatt at skal binde også private aktører, og som derfor trenger gjennomføring i intern norsk rett.

Bestemmelsen regulerer de erstatningsrettslige rettighetene og forpliktelsene til de foretakene som yter flysikringstjenester i NEFAB-landene. Dette er problemstillinger som i begrenset grad er regulert i skriftlig norsk rett. For å sikre lovforankring i intern rett fikk luftfartsloven tilføyd en ny § 7-4b ved lov 10. august 2012 nr. 63. Bestemmelsen er en hjemmel til å gi forskrifter som gjennomfører konvensjonsbestemmelser om erstatningsansvar for slike tjenesteytere. For å ivareta våre folkerettslige forpliktelser er det bestemt at forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen går foran andre norske regler om erstatningsansvar. Når forskriften trer i kraft, er Norge i stand til å notifisere gjennomføringsbestemmelsen i medhold av NEFAB-avtalen artikkel 27.6.

Når det gjelder realitetsinnholdet i artikkelen vises det til merknadene til § 8 og til merknadene i den lovproposisjonen som begrunner forslaget til bestemmelsen i luftfartsloven § 7-4 b.<sup>4</sup>

### ***Til § 10 Organ for ytelsesvurdering***

Bestemmelsen slår fast at EUROCONTROL er «Performance Review Body» (PRB) også for EFTA-landene omfattet av EØS-avtalen. I realiteten Island og Norge siden Liechtenstein er unntatt. I overensstemmelse med to-pilarstrukturen for EØS-avtalen speiles utpekingsbeslutningen for EU-landene ved en egen utpekingsbeslutning for EØS EFTA-landene. Denne er ikke ferdigstilt ennå og kan derfor ikke sendes ut til høringsinstansene. Dersom utpeking ikke er foretatt når forskriften vedtas, vil ikrafttreddelsen av denne bestemmelsen måtte utsettes.

---

<sup>4</sup> Se Prop. 83 L (2011–2012) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-83--l-20112012.html?id=677152>

### ***Til § 11 Utarbeidelse og vedtagelse av nasjonal ytelsesplan og ytelsesplan for NEFAB***

Store deler av regimet med ytelsesplaner retter seg mot medlemsstatene, men enkelte deler forutsetter klart at private aktører skal være bundet allerede av innholdet i ytelsesplanene. Se § 13. Formålet med § 11 er primært å klargjøre rollefordelingen mellom de statlige organene i Norge.

*Første ledd* gjør det klart at Luftfartstilsynet er ansvarlig for å utarbeide innholdet i ytelsesplanen med referanse til bidraget fra norsk side inn i en felles ytelsesplan for samarbeidet innenfor NEFAB. I tillegg til rammeforordningen fremgår denne plikten av artikkel 11 nr. 1 i ytelsesstyringsforordningen.

Formuleringen i første ledd er gjort bevisst generell for at den skal kunne omfatte ”den norske delen” av felles NEFAB-planer. For første referanseperiode (2012-14) er det allerede fastsatt en norsk nasjonal ytelsesplan som har vært gjenstand for samme vurdering som EU-landenes ytelsesplaner og funnet akseptabel av PRB. Men den har ikke vært behandlet av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) som en parallell til EU-kommisjonen, siden den formelle forankring i EØS-avtalen har manglet.

Myndigheten til å fastsette planer med rettslig virkning for norske tjenesteytere vil fremdeles ligge til hvert enkelt medlemsland. *Annet ledd* slår derfor fast at Samferdselsdepartementet utøver sin myndighet ved å slutte seg til den felles NEFAB-planen i NEFAB-rådet. På denne måten unngår en at det etter den folkerettslige beslutningen i Rådet må tas en etterfølgende nasjonal beslutning for at fellesplanen også skal bli ”norsk”. Samtidig følger det av NEFAB-avtalen artikkel 8.3 at hver stat har veto. Samferdselsdepartementet vil med andre ord ha kontroll over hva som får internrettslig virkning. Den internrettslige virkningen følger av § 13. *Tredje ledd* slår fast at Luftfartstilsynet både skal og kan forholde seg direkte til PRB, ESA og sine samarbeidspartnere i NEFAB, både under utarbeidelsen av ytelsesplanen for NEFAB og etter at den er vedtatt – det vil si når det skal gjennomføres og håndheves. Selv om det fastsettes en felles plan for NEFAB, vil all håndhevelse måtte skje nasjonalt, jf. utkastet til § 13. Luftfartstilsynets internrettslige kompetanse er likevel avgrenset mot problemstillinger av politisk karakter – helt i tråd med det som er den alminnelige oppgavefordelingen mellom Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet.

### ***Til § 12 Ytelsesstyringsforordningens virkeområde***

*Første ledd* gjør det klart at ytelsesstyringsforordningen gjelder også for ICAO NAT-luftrommet Norge er ansvarlig for. Det innebærer å inkludere luftrommet kalt *Bodø Oceanic*, kontrollert av Avinor Flysikring AS fra Bodø kontrollsentral.

*Annet ledd* slår fast at Norge velger å anvende ytelsesstyringssystemet for terminal-flysikringstjenester som ytes til flyvninger til/fra for de fire største lufthavnene i Norge. De øvrige lufthavnene holdes utenfor ytelsesstyringssystemet. Denne valgmuligheten følger av ytelsesstyringsforordningen artikkel 1 nr. 3.

### ***Til § 13 Rettsvirkning av ytelsesplaner***

Bestemmelsene i ytelsesforordningen retter seg først og fremst til statlige organer. For å gjøre det klart at de bestemmelsene i planene som må gjennomføres av private aktører faktisk

forplikter disse, er det slått uttrykkelig fast i *første ledd* at både foretak og enkeltpersoner er rettslig bundet av bestemmelser i planene som pålegger dem forpliktelser.

For Norges del vil det som klar hovedregel være Avinor og Meteorologisk institutt som pålegges forpliktelser. For Avinors del omfattes primært flysikringsvirksomheten (det nye Avinor Flysikring AS), men også Avinor AS som operatør av lufthavner der aktiviteten grenser mot flysikringsvirksomheten og bidrar til kostnadsbasen for flysikringstjenestene.

I *annet ledd* er det presisert at Luftfartstilsynet kan benytte de reaksjonsformene de har hjemmel for i luftfartslovens kapittel XIII a. når tilsynet håndhever ytelsesplaner. Strengt tatt er det bare bruk av overtredelsesgebyr som må nevnes i gjennomføringsforskriften for at den skal kunne benyttes, men for å unngå usikkerhet om reaksjoner som ikke er nevnt i forskriften skal kunne benyttes, tas også pålegg og tvangsmulkt med.

#### ***Til § 14 Nettforvalter***

Bestemmelsen slår fast at EUROCONTROL er «*Network Manager*» også for EFTA-landene omfattet av EØS-avtalen. I realiteten bare for Norge siden Island og Liechtenstein er unntatt.

I overensstemmelse med to-pilarstrukturen for EØS-avtalen speiles utpekingsbeslutningen ved en egen utpekingsbeslutning for EØS EFTA-landene. Denne er ikke fastsatt ennå og kan derfor ikke sendes ut som en del av høringen. Dersom utpeking ikke er foretatt når forskriften vedtas, vil ikrafttredelsen av denne bestemmelsen måtte utsettes.

#### ***Til § 15 Nasjonal frekvensforvalter***

Av vedlegg II Del A punkt 1 til nettverksforordningen fremgår det at medlemsstatene skal utpeke en nasjonal frekvensforvalter som er ansvarlig for at frekvenser blir tildelt, endret og frigjort i henhold til forordningen. For Norges del har det vært noe diskusjon om hvordan rollefordelingen bør være mellom Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (nytt navn på Post- og teletilsynet fra 1.1.2015) og Luftfartstilsynet for så vidt gjelder denne luftfartsspesifikke oppgaven.

I utkastet er det lagt til grunn at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet tildeles oppgaven som formelt ansvarlig etter nettverksforordningen. Samtidig åpnes det for at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Luftfartstilsynet inngår avtale om at Luftfartstilsynet kan utføre visse oppgaver på vegne av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Slik avtale skal i så fall godkjennes av Samferdselsdepartementet som er overordnet begge etater. Slik nettverksforordningen er formulert, bør det legges til grunn at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har det formelle ansvaret uansett.

#### ***Til § 16 "Meldt organ" etter Samvirkingsforordningen***

Bestemmelsen viderefører § 8 i gjeldende forskrift.

#### ***Til § 17 Endring, suspensjon eller tilbakekall***

Bestemmelsen viderefører § 5 i gjeldende forskrift.

### ***Til § 18 Beskyttelsestiltak***

Bestemmelsen viderefører § 9 i gjeldende forskrift.

### ***Til § 19 Dispensasjon***

Gjeldende forskrift åpner for at Luftfartstilsynet kan dispensere fra kravene i forskriften i visse – nokså klart definerte – tilfeller. I utkastet er dispensasjonsbestemmelsen formulert mer generelt, i tråd med vanlig praksis i norske forskrifter. Særlige grunner må foreligge. For ordens skyld er det presisert at dispensasjon bare kan gis dersom det er forenlig med de EØS-rettsaktene som gjennomføres i forskriftens § 1. Noe annet ville bryte med våre EØS-rettslige forpliktelser.

### ***Til § 20 Overgangsregler***

Den norske ytelsesplanen for referanseperiode 2 (2015-19) ble vedtatt uten at det fantes et rettslig grunnlag for beslutningen. Utkastet til § 20 *første ledd* slår fast at planen for RP 2 blir rettslig bindende fra den dagen forskriften trer i kraft.

*Annet ledd* gjør det klart at vedtak om utpeking av ytere av lufttrafikkjenester og flyværtjenester, fattet i medhold av den gjeldende forskriften om etablering av et felles europeisk luftrom, skal anses å være hjemlet i den nye forskriften. Bestemmelsen forutsetter at den nye forskriften gir hjemmel for vedtakene, noe som fremgår av merknadene til § 6.

### ***Til § 21 Ikrafttredelse***

Det legges opp til ikrafttredelse 1. januar 2015. Eldre forskrifter som gjennomfører eldre rettsakter som blir erstattet gjennom denne forskriften, oppheves.

## **7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Arbeidet med å gjennomføre reglene om SES II har i praksis allerede pågått et par år. Virkningene for flyselskapene av ytelsessystemet har blitt beskrevet i en egen høringsprosess. Dette dreier seg om omfattende positive virkninger som til sist har kommet, og kommer, flyselskapene til gode – særlig i form av kostnadsbesparelser. De konsekvensene som er av konstitusjonell betydning, er allerede beskrevet i Prop 132 S (2013-2014). De konsekvensene som følger av den nye forordningen om avgifter på flysikringstjenester, er gjenstand for en egen parallell høring. For øvrig er det enighet om at mulige konsekvenser av fremtidige regelverk som måtte bli vedtatt av EU i medhold av de rammeforordningene denne forskriften gjennomfører, ikke er mulig å forutse og må vurderes separate når den tid kommer.

Den viktigste konsekvensen som ikke er omfattet av oppstillingen i foregående avsnitt, er trolig den nye rollen Luftfartstilsynet har fått ved utarbeidelsen av ytelsesplanen. Men kostnadene ved denne oppgaven er allerede fanget opp gjennom budsjetteringen for Luftfartstilsynet de foregående årene. Tilsynet har ikke bedt om ytterligere midler som følge av at denne forskriften trer i kraft.

## 8. BØR FORSKRIFTEN VEDTAS SOM KONGELIG RESOLUSJON?

Gjeldende forskrift 26. januar 2007 nr. 99 er som tidligere nevnt vedtatt ved kongelig resolusjon. Begrunnelsen for at den ikke er vedtatt av Samferdselsdepartementet, som strengt rettslig sett er kompetent til å vedta forskriften, er den betydningen innholdet i forskriften har for Forsvarsdepartementet, samt de konkurransemessige aspektene ved utpekingsbestemmelsene som faller inn under ansvarsområdene til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Finansdepartementet.

Samferdselsdepartementet legger opp til at de berørte departementene diskuterer valg av vedtaksform når høringen er avsluttet.

## 9. INVITASJON TIL Å KOMME MED HØRINGSUTTALELSER

Samferdselsdepartementet minner om at Norge er pliktig å gjennomføre forordninger og beslutninger «*as is*», og at det bare er så langt de enkelte forordningene selv åpner for det, at det er nasjonalt handlingsrom. Ved gjennomføringen av de omhandlede rettsaktene knyttet til SES II, er handlingsrommet primært knyttet til valg av geografisk virkeområde og utstrekningen for anvendelsen av ytelsesstyringsforordningen for terminaltjenestene.

Fullstendig dokumentasjon inkludert alle rettsakter som gjennomføres ved henvisning i forskriften finnes på

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoering/paa\\_hoering.html?id=2067](http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoering/paa_hoering.html?id=2067)

Høringsuttalelser til forskriftsforslaget bes sendt Samferdselsdepartementet innen 15. desember 2014.

Uttalelsene kan sendes departementets postadresse eller elektronisk til [postmottak@sd.dep.no](mailto:postmottak@sd.dep.no)

Med hilsen

Per Kolstad (e.f.)  
avdelingsdirektør

Tor Simonnæs  
seniorrådgiver

### **Vedlegg i papirformat**

Utkast til forskrift.

## **Liste over høringsinstanser**

Finansdepartementet  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Forsvarsdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Nærings- og fiskeridepartementet  
Utenriksdepartementet  
Avinor AS  
Avinor Flysikring AS  
Luftoperativt inspektorat  
Konkurransetilsynet  
Luftfartstilsynet  
Post- og teletilsynet  
AEA (Association of European Airlines)  
BenAir AS  
BARIN – Board of Airline Representatives in Norway  
CHC Helikopter Service AS  
ConocoPhillips Skandinavia AS  
European Helicopter Center AS  
ERA (European Regions Airline Association)  
Hesnes Air AS  
IATA (International Air Transport Association)  
Ikaros ANS  
Kato Airline AS  
LO Service  
Lufttransport AS  
NHO-luftfart  
Norsk Aero Klubb  
Norsk Flyoperatør forbund  
Norsk handikapforbund  
Norsk Luftambulans AS  
Norwegian Air Shuttle ASA  
Notodden lufthavn AS  
Oslo Lufthavn AS  
Rygge sivile lufthavn AS  
Rørosfly AS  
Sandefjord Lufthavn AS  
Scandinavian Airlines Norge AS  
Skien Lufthavn AS  
Statoil ASA  
SUN-AIR of Scandinavia AS  
Sundt Air AS  
Sunnhordland Lufthavn AS  
Widerøes Flyveselskap ASA  
Ørland lufthavn AS