



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Adressater iflg. liste

Deres ref

Vår ref
06/262- MF

Dato
10.11.2006

Høring - forskrift om gjennomføring av de fire hovedforordningene i regelverket om et felles europeisk luftrom

1. Bakgrunn og formål

I mars 2004 vedtok EU fire forordninger som til sammen legger grunnlaget for en omfattende omlegging og effektivisering av måten det europeiske luftrommet organiseres og brukes på. De fire forordningene er:

- europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 549/2004 av 10. mars 2004 om fastsettelse av rammen for opprettelse av et felles europeisk luftrom (ramme- forordningen),
- europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 550/2004 av 10. mars 2004 om yting av luftfartstjenester i det felles europeiske luftrom (tjenesteytings- forordningen),
- europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 551/2004 av 10. mars 2004 om organisering og bruk av luftrommet i det felles europeiske luftrom (luftroms- forordningen), og
- europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 552/2004 av 10. mars 2004 om samvirkingsevnen i Det europeiske nett for styring av lufttrafikken (samvirkings- forordningen).

Ved EØS-komiteens beslutning nr. 67/2006 av 2. juni 2006 ble de fire forordningene føyd til EØS-avtalens vedlegg XIII om transport. Ved St.prp. nr. 87 (2005-2006) er de fire forordningene forelagt Stortinget med anmodning om samtykke i henhold til Grunnloven § 26 annet ledd. Om relativt kort tid vil regjeringen trolig også legge frem en odelstingsproposisjon med forslag til endringer i luftfartsloven som vil styrke tilsynet med kostnadsgrunnlaget for fastsettingen av avgiften på flysikringstjenester.

Postadresse:
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90 / 22248353
Org. nr.:
972 417 904

Luft- post- og teleavdclingen
Telefaks:
22 24 56 09

Saksbehandler:
Morten Foss
22 24 82 50

Gjennomføringen av de fire forordningene i norsk rett krever ikke lovendring. *I stedet foreslås det at de gjennomføres ved en felles forskrift gitt i medhold av en rekke hjemmelsbestemmelser i luftfartsloven. Vedlagt følger utkast til slik forskrift. Formålet med dette brevet er å innhente høringsinstansenes syn på forslaget.*

2. Hovedinnhold og forholdet til gjennomføringen av andre forordninger i regelverkspakken om et felles europeisk luftrom

I EU utgjør de fire forordningene som er listet i punkt 1 en basis for vedtagelse av et stort antall såkalte gjennomføringsregler ("implementing rules"). Noen av disse er allerede vedtatt, noen er under utarbeidelse, mens atter andre ennå ikke er påbegynt. De seks vedtatte forordningene er:

- kommisjonsforordning (EF) nr. 2096/2005 av 20. desember 2005 vedrørende felles krav til tjenesteleverandører innen flysikringstjenesten,
- kommisjonsforordning (EF) nr. 2150/2005 av 23. desember 2005 om felles regler for fleksibel bruk av luftrommet (FUA-forordningen),
- kommisjonsforordning (EF) nr./2006 av ... november 2006 [ennå ikke publisert] om felles regler for avgifter på flysikringstjenester (avgiftsforordningen),
- kommisjonsforordning (EF) nr. 730/2006 av 1. mai 2006 om luftromsklassifisering og tilgang for flygninger som gjennomføres i henhold til reglene for visuell flyging over flygenivå 195,
- kommisjonsforordning (EF) nr. 1032/2006 av 6. juli 2006 om fastsettelse av krav til automatiske systemer for utveksling av flygedata med sikte på underretning, samordning og overføring av flygninger mellom flygekontrollenheter, og
- kommisjonsforordning (EF) nr. 1033/2006 av 4. juli 2006 om fastsettelse av regler for framgangsmåtene for flygeplaner i fasen før flyging for det felles europeiske luftrom.

Det vedlagte forskriftskkastet er ikke selv ment å være hjemmel for gjennomføringen av disse reglene i intern rett. I stedet legges det til grunn at hver av dem vil bli hjemlet direkte i de av luftfartslovens hjemmelsbestemmelser som tematisk omhandler innholdet i den enkelte forordningen. Som enkelte av høringsinstansene er kjent med, har utkast til forskrift om gjennomføring av kommisjonsforordning nr. 2096/2005 allerede vært på høring gjennom Luftfartstilsynets brev av 3. juli 2006. Som det fremgår av dette brevet, forutsetter gjennomføringen av forordning nr. 2096/2005 at den vedlagte forskriften først vedtas. På samme måte har Luftfartstilsynet ved brev av 1. november 2006 sendt ut høringsbrev med utkast til forskrift om gjennomføring av FUA-forordningen.

Som det vil fremgå i punkt 4, tar det vedlagte utkastet stilling til en del overordnede og gjennomgripende (horisontale) problemstillinger som de fire hovedforordningene overlater til medlemsstatene å ta stilling til.

3. Vedtagelse av forskriften

Enkelte av bestemmelsene i den vedlagte forskriften berører ansvarsområdet til andre departementer enn Samferdselsdepartementet. Forskriftsutkastet er derfor på noen punkter et resultat av internt samarbeid mellom noen av de berørte departementene. For å gjenspeile dette er tanken at forskriften skal vedtas av regjeringen, i form av en kongelig resolusjon.

4. Gjennomgang og forklaring av de enkelte bestemmelsene i forskriftsutkastet

§ 1 Gjennomføring av hovedforordningene om etablering av et felles europeisk luftrom

Denne bestemmelsen inkorporerer de fire hovedforordningene i norsk rett med noen mindre tilpasninger som følger av EØS-komiteens vedtak. Når det gjelder innholdet i de fire forordningene, vises det for øvrig til den kortfattede fremstillingen i St.prp. nr. 87 (2005-2006) punkt 3. Proposisjonen kan lastes ned fra:

<http://odin.dep.no/ud/norsk/dok/regpubl/stprp/032001-030232/dok-bn.html>

Departementet mener forordningstekstene selv ikke bør inngå som en formell del av forskriftene. Dermed unngår en å måtte endre forskriften når de endelige oversettelsene foreligger en gang etter at den er vedtatt. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at de oversettelsene som er vedlagt dette høringsbrevet er uoffisielle og foreløpige.

§ 2 Nasjonal tilsynsmyndighet

Rammeforordningen § 4 krever at medlemsstatene utpeker eller etablerer en nasjonal tilsynsmyndighet ("National supervisory authority") som skal ha ansvar for å ivareta de oppgavene som påhviler en slik myndighet i medhold av de fire hovedforordningene og annet regelverk EU har vedtatt i medhold av de samme fire forordningene (gjennomføringsregelverk).

For Norges del er det liten tvil om at Luftfartstilsynet bør ha denne rollen, akkurat som tilsynet er "luftfartsmyndighet" etter de enkelte bestemmelsene i luftfartsloven. Som hovedregel betyr dette bare at Luftfartstilsynet beholder oppgaver som det til nå har hatt i medhold av andre regler. Samtidig bør det åpnes for å velge andre løsninger der hvor det ut fra en konkret vurdering fortøner seg som ønskelig eller nødvendig. Departementet har derfor tatt inn forbeholdet "dersom noe annet ikke følger av".

Reglene om et felles europeisk luftrom hjemler ikke bare sikkerhetsbestemmelser. Det kanskje viktigste unntaket er avgiftsforordningen som er gitt i medhold av, og som utfyller, de generelle reglene i tjenesteytingsforordningens kapittel III. Artikkel 2 nr. 1 i tjenesteytingsforordningen, og artikkel 17 i avgiftsforordningen, krever at det skal føres tilsyn også med gjennomføringen av avgiftsforordningen.

Siden Luftfartstilsynet så langt ikke har hatt som oppgave å føre denne typen økonomisk tilsyn (med unntak av en viss soliditetskontroll i forbindelse med utstedelse av lisenser), har departementet foreslått en ny bestemmelse i luftfartsloven som åpner for dette. Forslaget har tidligere vært sendt på høring ved Samferdselsdepartementets høringsnotat av 17. mars 2006 (sak 06/34-MF). I punkt 3.4.3.2 i det aktuelle notatet er det gitt en begrunnelse for at denne oppgaven bør legges til Luftfartstilsynet, og ikke til Konkurransetilsynet. Det endelige lovforslaget vil trolig bli oversendt Stortinget høsten 2006. Får den endelige lovteksten samme innhold som høringsforslaget på dette punktet, vil Luftfartstilsynet ha klare hjemler til å foreta denne typen økonomisk tilsyn.

De fire hovedforordningene omtaler også enkelte andre tilsynsoppgaver som ikke må forveksles med oppgaven som "nasjonal tilsynsmyndighet" etter utkastet til § 2. For eksempel er det slik at artikkel 12 nr. 4 i tjenesteytingsforordningen krever at medlemsstaten utpeker "vedkommende myndigheter" som skal ha tilgang til regnskapene til tjenesteytere som yter tjenester innenfor luftrommet under deres ansvarsområde. Men som det vil fremgå av merknadene til utkastet § 8, foreslår departementet uansett at også denne oppgaven (myndigheten) legges til Luftfartstilsynet i overensstemmelse med det som er sagt i foregående avsnitt.

Et annet eksempel er såkalte "meldte organ" som er omhandlet i samvirkingsforordningen artikkel 8. Dette er organer som skal kunne foreta samsvarsvurderinger for komponenter og systemer i medhold av artikkel 5 og 6 i samvirkingsforordningen.

EU er i ferd med å utarbeide en forordning om såkalt "safety oversight function to be exercised by national supervisory authorities". I grove trekk er dette EUs variant av ESARR 1, som Eurocontrol vedtok i 2004. Denne forordningen vil stille krav til måten de nasjonale tilsynsorganene utøver sin tilsynsvirksomhet på. Det er ennå for tidlig å si hvilket innhold "ESARR 1-forordningen" vil få, men departementet vil vurdere om den gjør det nødvendig eller ønskelig med senere endringer i den vedlagte forskriften.

For øvrig forutsettes det at Luftfartstilsynet utøver tilsynet i overensstemmelse med allerede etablert tilsynsmetodikk og mer detaljerte tilsynsbestemmelser andre steder i regelverket om et felles europeisk luftrom. Praktisk viktige eksempler på det siste er artikkel 7 nr. 7 i tjenesteytingsforordningen, og artikkel 6 nr. 2 og 7 nr. 1 i samvirkingsforordningen.

Til § 3 Myndighet til å gi gjennomføringsforskrifter

Bestemmelsen gir Luftfartstilsynet myndighet til å vedta forskrifter som inkorporerer forordninger som EU har vedtatt i medhold av de fire hovedforordningene i norsk rett. Bestemmelsen forutsetter selvsagt at forordningene først er tatt inn i EØS-avtalen. Siden det i de fleste tilfellene dreier seg om regelverk med et teknisk innhold, innebærer forslaget bare at Luftfartstilsynet fortsatt skal ha myndighet til å vedta forskrifter som det i dag har myndighet til å vedta etter intern norsk rett. Viktigst i denne sammenhengen er myndigheten etter luftfartsloven §§ 7-4 og 9-1 som ved vedtak av 10. desember 1999 nr. 1273 er delegert fra Samferdselsdepartementet til Luftfartstilsynet.

Det er viktig å merke seg at utkastet til § 3 ikke nødvendigvis betyr at Luftfartstilsynet alltid skal vedta forskrifter som inkorporerer gjennomføringsreglene i samarbeidet om et felles europeisk luftrom. Gjennomføringsregler som reiser klare politiske problemstillinger bør også i fremtiden vedtas av Samferdselsdepartementet. Dersom det bare er en liten del av forskriften som reiser slike spørsmål, kan det være tilstrekkelig at Luftfartstilsynet har hovedansvaret for arbeidet, men at departementet trekkes inn i den grad det er nødvendig. Den nøyaktige grensegangen må avgjøres fra sak til sak. Siden departementet alltid vil være involvert i arbeidet med å innarbeide nye EU-regler i EØS-avtalen, vil det være en naturlig dialog mellom tilsynet og departementet om disse spørsmålene.

Til § 4 Konsultasjonsordning

I rammeforordningen artikkel 10 heter det at "Member States....shall establish consultation mechanisms for appropriate involvement of stakeholders in the implementation of the single European Sky". Både den siterte delen av bestemmelsen, og de øvrige delene av bestemmelsen, er formulert i runde ordelag. Det er derfor vanskelig å si med sikkerhet om artikkel 10 pålegger norske myndigheter noe mer enn de forpliktelsene som allerede følger av forvaltningslovens regler om høring av nye forskrifter (§ 37). Mest sannsynlig krever artikkel 10 at berørte i enkelte tilfeller involveres allerede i en tidlig fase av det regelutviklingsarbeidet som skjer i EU, og dette må antas å være noe mer enn det som følger av forvaltningslovens regler om høring av berørte.

Departementet mener etter dette at det er nødvendig å foreta en uttrykkelig implementering av rammeforordningen artikkel 10 i forskriftsutkastet. Ved å referere til artikkel 10 i forskriftsbestemmelsen tilsikter departementet at den internrettslige forpliktelsen til å involvere de berørte skal gå akkurat så langt som det følger av artikkel 10. Siden ordlyden i bestemmelsen er vid, må det antas at hver medlemsstat har relativt stor frihet. Men skulle den fremtidige praksisen knyttet til bestemmelsen føre til at kravene får et klarere innhold, skal norske myndigheter være forpliktet av disse gjennom forslaget til § 4.

Dersom Norge som stat velger å slutte seg til SESAR-samarbeidet, er det nærliggende å forstå rammeforordningen artikkel 10 slik at den stiller visse krav til måten norske myndigheter involverer og samarbeider med de berørte næringsaktørene.

Til § 5 Endring, suspensjon eller tilbakekall av sertifikat etter tjenesteytingsforordningen

I medhold av tjenesteytingsforordningen artikkel 7 nr. 3 og 4 skal Luftfartstilsynet kunne utstede sertifikater, og knytte rettigheter og plikter til sertifikatene. I forlengelsen av dette skal Luftfartstilsynet treffe "hensiktsmessige tiltak" i medhold av artikkel 7 nr. 7 dersom det finner at innehaveren av sertifikat ikke lenger oppfyller de krav og vilkår som er knyttet til sertifikatet. Samme sted er det presisert at slike tiltak "kan omfatte" tilbakekalling av sertifikatet. Departementet tolker dette slik at det ikke er noe til hinder for at de nasjonale gjennomføringsbestemmelsene utstyrer tilsynsmyndigheten med et bredere spekter av reaksjonsformer.

Luftfartsloven selv inneholder få regler om denne typen beføyelser. § 7-4 gir hjemmel til utfyllende bestemmelser om suspensjon og tilbakekall av sertifikater.

På denne bakgrunn slår utkastet § 5 for det første fast at Luftfartstilsynet skal kunne *endre vilkår* som er knyttet til sertifikater som er utstedt i medhold av tjenesteytingsforordningen artikkel 7 nr. 3 og 4. I overensstemmelse med alminnelig norsk forvaltningsrett er det satt som vilkår at dette bare skal kunne skje dersom det foreligger tungtveiende grunner for det. De vilkårene det vises til er ikke vilkår som følger av regelverket selv (disse kan selvsagt endres av EU når som helst), men supplerende vilkår som er fastsatt av Luftfartstilsynet ved utstedelsen av det enkelte sertifikatet. Det vises særlig til tjenesteytingsforordningen artikkel 7 nr. 4.

Videre slår utkastet § 5 fast at Luftfartstilsynet skal kunne *suspendere og tilbakekalle* sertifikatene. Det siste er som nevnt regulert allerede i tjenesteytingsforordningen artikkel 7 nr. 7, men gjentatt her for å ikke skape tvil. Suspensjon er derimot et reelt tillegg til de reaksjonsformene som er nevnt i forordningen. I luftfartsloven selv (se særlig § 5-6) og i forskrifter gitt i medhold av luftfartsloven, er det vanlig at Luftfartstilsynet har myndighet til å suspendere sertifikater. Departementet ser ingen grunn til at ikke denne muligheten bør videreføres selv om de underliggende reglene i fremtiden utformes av EU.

Tjenesteytingsforordningen tar ikke selv stilling til hvor alvorlig et brudd på vilkårene for å ha et sertifikat må være før det skal gi grunnlag for en reaksjon fra den nasjonale tilsynsmyndigheten. Utkastet slår fast at suspensjon og tilbakekall skal kunne skje dersom vilkårene for å ha sertifikatet ikke lenger er til stede, og at det anses som nødvendig å reagere av hensyn til flysikkerheten. Det er et absolutt vilkår at vilkårene for å ha sertifikatet ikke lenger er tilstede, men vurderingen av forholdet til

flysikkerheten nok vil kunne romme noe mer skjønn. Selv om nødvendighetskravet i prinsippet er absolutt, kan vurderingene og de faktiske forhold i enkelte tilfeller være så vidt komplisert at det kan være naturlig å velge suspensjon i stedet for endelig tilbakekall dersom man er usikker på det endelige utfallet av en tidkrevende vurdering. Departementet legger til grunn at det skal legges vekt på alminnelige forholdsmessighetsbetraktninger ved valget av reaksjon.

Utkastet forutsetter at de forskriftene som inkorporer gjennomføringsregler gitt i medhold av tjenesteytingsforordningen skal vise til endrings-, suspensjons- og tilbakekallsbestemmelsen i utkastet til § 5. Det viktigste konkrete eksemplet på dette finnes i § 3 utkastet til forskrift om gjennomføring av forordningen (EF) nr. 2096/2005, som er omtalt ovenfor i punkt 2. Formuleringen av denne vil bli justert slik at den passer bedre til ordlyden i utkastet her.

Til § 6 Leverandør av lufttrafikkjenester

Denne bestemmelsen utfyller artikkel 8 i tjenesteytingsforordningen. I følge den bestemmelsen skal medlemsstatene "sørge for yting av lufttrafikkjenester med enerett innen bestemte luftromsblokker under deres ansvarsområde". Av hensyn til flysikkerheten er det her bestemt at lufttrafikkjenesten skal monopoliseres innenfor avgrensede deler av luftrommet. I artikkel 8 annet punktum er det bestemt at medlemsstaten bare kan utpeke en yter av lufttrafikkjenester som innehar sertifikat som er gyldig i Fellesskapet (EØS-området).

I dag er som kjent Avinor AS nesten alene om å yte lufttrafikkjenester (definert i rammeforordningen artikkel 2 nr. 11) i det norske luftrommet. Det viktigste unntaket er at Stord lufthavn, Skien lufthavn Geiteryggen og Notodden lufthavn har egne ansatte som yter såkalte AFIS-tjenester (Aerodrome Flight Information Services). I tillegg er det slik at tre operatører i Nordsjøen (Statoil, Norsk Hydro og Conoco Phillips) har ansatte som yter såkalte HFIS-tjenester (Helicopter Flight Information Services) til helikopteroperatører fra tre plattformer.

Den underliggende spørsmålet ved utformingen av utkastet § 6 er om Avinor AS bør gis enerett til å yte alle typer lufttrafikkjenester i hele det norske luftrommet, eller om også andre skal kunne få slik enerett innenfor bestemte deler av luftrommet – typisk for tårntjenestene eller AFIS/HFIS-tjenestene rundt en eller flere lufthavner.

Da Stortinget i sin tid behandlet omdanningen av Luftfartsverket til Avinor AS ble det klart forutsatt at det nye selskapet skulle videreføre Luftfartsverkets gamle oppgaver. I omdanningsproposisjonen ble det sagt at selskapet skal yte flysikkerhetstjenester for sivil og militær bruk (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 s. 5). I vedtektene til Avinor AS heter det, i overensstemmelse med dette, at selskapet skal "eie, drive og utvikle luftfartsanlegg ved

å legge til rette for sikker og effektiv luftfart, yte tjenester innen samme område og annen virksomhet som bygger opp under foretakets hovedvirksomhet”.

Under utarbeidelsen av § 6 har departementet lagt til grunn at en ved vurderingen av de markedspolitiske, effektivitetsmessige og sikkerhetsmessige problemstillingene som artikkel 8 reiser, må skille mellom løsninger på kort og lang sikt. På *kort sikt* er det uaktuelt at noen andre enn Avinor AS skal ha ansvaret for å yte underveistjenestene (litt unøyaktig sagt; de tjenestene som ikke ytes i tilknytning til en enkelte lufthavnen). Spørsmålet er kun om en bør åpne for andre leverandører av lufttrafikkjenester i tilknytning til den enkelte lufthavnen. Departementets svar på dette spørsmålet er gitt i merknadene til første og annet ledd nedenfor.

På *lengre sikt* bør en åpne for at det foretas en grundigere vurdering av om det er ønskelig å videreføre Avinor AS' dominerende rolle i det nasjonale markedet for lufttrafikkjenester, og hvordan en eventuelt kan åpne for alternative leverandører. I Sverige er det allerede gjennomført en vurdering av om andre enn parallellen til Avinor AS (Luftfartsverket) bør kunne levere tårntjenester ved de ikke-statlige lufthavnene. Rapporten kan lastes ned fra:

http://www.luftfartsstyrelsen.se/upload/Luftfartsstyrelsen/Rapporter/Rapport_flygtrafiktjenst_3.pdf

Første ledd i utkastet til § 6 tar som utgangspunkt at Avinor AS skal ha enerett til å levere alle typer lufttrafikkjenester i hele det norske luftrummet. I annet punktum er denne eneretten avgrenset til fem år. Det innebærer ikke at Avinor AS ikke vil kunne få forlenget sin enerett, men kun at Avinor AS skal kunne stole på at det vil ha enerett med det innholdet som følger av første og annet ledd de fem første årene. Når det gjelder anvendelsen av forskriften på Svalbard, viser vi til merknadene til utkastet § 10.

Annet ledd inneholder unntak fra hovedregelen i første ledd. Utgangspunktet for bestemmelsen er at de landingsplassene som i dag har egne ansatte til å levere AFIS- og HFIS-tjenester bør gis rett til å videreføre denne praksisen. Men departementet mener at likhetshensynet tilsier at *alle* som driver landingsplass bør ha mulighet til å velge en annen leverandør av lufttrafikkjenestene i tilknytning til "sin" landingsplass (typisk tårntjenester) så lenge visse vilkår er tilstede, og så lenge en bestemt prosess følges. Dermed åpnes det for at bl.a. Torp lufthavn Sandefjord, og den planlagte sivile lufthavnen på Rygge, kan få lov til å kjøpe slike tjenester fra andre enn Avinor AS dersom de skulle ønske det. I prinsippet kan også Avinor AS selv velge å kjøpe slike tjenester fra andre enn egne ansatte.

Annet ledd innebærer motsetningsvis, at Avinor AS fremdeles skal ha absolutt enerett til å levere underveistjenester i hele det norske luftrummet.

Vilkåret for å få godkjent bruk av andre leverandører enn Avinor AS ved en landingsplass er for det *første* at den som selv ønsker ordningen, i samråd med Luftfartstilsynet, lager en beskrivelse av det aktuelle luftrommet (luftromsblokken). På samme måte skal det utarbeides en beskrivelse av de tjenestene som skal ytes i dette luftrommet. Formålet med disse kravene er å gjøre det helt klart hvor grensen går mellom det luftrommet og de tjenestene Avinor AS har ansvar for, og det luftrommet og de tjenestene den alternative leverandøren skal ha ansvar for.

For det *andre* skal Samferdselsdepartementet kunne kontrollere om andre offentlige interesser enn de sikkerhetsmessige vurderingene som foretas av Luftfartstilsynet er ivaretatt. Selv om det ikke er sagt uttrykkelig i forskriftsteksten, omfatter uttrykket "offentlige interesser" både sivile og militære interesser. Forsvaret har i dag avtaler med Avinor AS som et stykke på vei klargjør hvilke forpliktelser disse har overfor hverandre. Formålet med departementets kontroll er derfor blant annet å sikre seg at nødvendige hensyn blir ivaretatt i forholdet mellom Forsvaret og den alternative leverandøren som ønskes benyttet. Bestemmelsen forutsetter at Samferdselsdepartementet involverer Forsvarsdepartementet ved behandlingen av slike saker. Men siden dette er et internt anliggende mellom departementene, er det ikke naturlig å omtale det i forskriften.

Den tilnærmingen som er valgt i utkastet til § 6 første og annet ledd bærer et visst preg av at de aktuelle hjemmelsbestemmelsene i luftfartsloven (særlig § 7-4) er forberedt og utformet på 1950-tallet, da det var naturlig at staten tok ansvaret for å etablere og drive flysikringstjenesten. § 7-4 første ledd er derfor rent beskrivende: "For å trygge og effektivisere luftfarten *opprett*es en flysikringstjeneste".

Resultatet er at lovteksten ikke gir klare holdepunkter for hvor langt staten kan gå i å pålegge yterne av flysikringstjenester (herunder lufttrafikkjenester) å yte en bestemt mengde tjenester med et bestemt kvalitativt innhold. Selvsagt kan en stille betydelige krav ved hjelp av sikkerhetsreglene (herunder sertifiseringsreglene), men disse er ikke nødvendigvis tilstrekkelige til å unngå kapasitetsproblemer og andre ikke-sikkerhetsrelaterte problemer som kan være viktige for både sivile og militære brukere.

En eventuell fremtidig vurdering av hvordan det norske markedet for slike tjenester skal organiseres, bør derfor også omfatte en vurdering av om det er behov for å styrke reguleringen av disse problemstillingene i luftfartsloven.

Til § 7 Kontroll med regnskapsføringen til ytere av flysikringstjenester

Tjenesteytingsforordningen artikkel 12 stiller krav til måten ytere av flysikringstjenester skal føre sine regnskaper på. Så langt selskapets rettslige status tillater det, skal regnskapene føres i overensstemmelse med de internasjonale regnskapsstandardene Fellesskapet har vedtatt. I kraft av tjenesteytingsforordningens bestemmelser gjelder disse kravene for selskaper som yter flysikringstjenester innenfor

det norske luftrommet, selv om generelle norske regnskapsregler til enhver tid måtte ha et annet innhold.

Artikkel 12 reiser en rekke tolkningsspørsmål som det ikke er anledning til å ta stilling til her. Det vil være opp til tjenesteyteren selv, og det organet som får i oppgave å føre tilsyn med at regnskaps- og revisjonsreglene følges, å ta stilling til disse spørsmålene. I dette arbeidet vil det også være naturlig å konsultere andre medlemsstater, ESA og EU-kommisjonen.

Tjenesteytingsforordningen artikkel 12 inneholder ikke en fullstendig regulering av det nasjonale tilsynsarbeidet som skal skje. Dette er spørsmål som er regulert mer detaljert i den utfyllende avgiftsforordningen som er kort omtalt i punkt 2. En nærmere omtale vil finnes i den ventede odelstingsproposisjonen med forslag til endringer i luftfartslovens regler om tilsyn med kostnadsgrunnlaget for avgiftene på flysikrings-tjenester.

Men tjenesteytingsforordningen krever i artikkel 12 nr. 4 at medlemsstatene skal utpeke en myndighet som skal ha tilgang til regnskapene til tjenesteytere som yter (flysikrings)tjenester innen luftrommet under deres ansvarsområde. *Departementet foreslår at denne oppgaven legges til Luftfartstilsynet.* Det er dette som er uttrykt i utkastet til § 7.

Begrunnelsen for dette standpunktet vil fremgå av det høringsforslaget som er omtalt i merknadene til utkastet § 2. Høringsinstansene har uttrykt bred støtte til forslaget, selv om det innebærer at Luftfartstilsynet må bygge opp ny kompetanse. Departementet har derfor bedt tilsynet om å starte arbeidet med å bygge opp slik kompetanse.

Selv om Luftfartstilsynet vil bruke noe tid på å bygge opp kompetanse, er det klart at de forpliktelsene som retter seg til tjenesteyterne gjelder fra den dagen regelverket settes i kraft. Tjenesteytingsforordningen artikkel 12 nr. 5 gir riktig nok medlemsstatene rett til å benytte seg av overgangsbestemmelsene i artikkel 9 i europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1606/2002 av 19. juli 2002 om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder. Men siden gjennomføringen i norsk rett skjer så lang tid etter at tjenesteytingsforordningen trådte i kraft i EU, har disse ordningene ikke lenger noen praktisk betydning.

Avgiftsforordningen inneholder egne overgangsregler som grovt sett åpner for at reglene om underveisavgifter ikke settes i kraft før 1. januar 2008 og reglene om tårnavgifter først fra 1. januar 2010.

Til § 8 "Meldte organer" etter samvirkingsforordningen

Som en følge av kompleksiteten til de produktene, komponentene og systemene som anvendes i luftfarten har de nasjonale tilsynsmyndighetene alltid hatt behov for å

overlate oppgavene med å foreta kontroll med at komponenter og systemer samsvarer med krav fastsatt i lovgivningen til private organer. Denne oppgavefordelingen reguleres for flysikringstjenestens del i samvirkingsforordningen kapittel III. Artikkel 8 overlater til medlemsstatene å melde fra til Kommisjonen og de andre medlemsstater om hvilke organer ("Meldte organer") de har utpekt til å utføre disse oppgavene. Ved vurderingen av om et organ er kompetent til å inneha rollen som "meldt organ" skal det legges til grunn kravene i samvirkingsforordningens vedlegg V.

I utkastet § 8 foreslår departementet at Luftfartstilsynet får oppgaven med å ta stilling til om et norsk foretak skal utpekes i henhold til artikkel 8 nr. 1. Videre skal det være Luftfartstilsynets oppgave å underrette (notifisere) Kommisjonen og de andre medlemsstatene om utpekingen. Endelig foreslår departementet at Luftfartstilsynet skal ha plikt og rett til å trekke tilbake notifikasjonen av et organ som ikke lenger oppfyller kriteriene nevnt i vedlegg V.

Til § 9 Beskyttelsestiltak og dispensasjon

De fire hovedforordningene som inkorporeres gjennom utkast § 1 inneholder ingen generell dispensasjonsbestemmelse. Eventuelle unntak må derfor som hovedregel forankres i måten de enkelte forordningsbestemmelsene er formulert på. Samtidig er det slik at artikkel 13 i rammeforordningen gir medlemsstaten frihet til å "anvende tiltak i den grad dette er nødvendig for å verne om grunnleggende sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser". Dette er en frihet som forordningen gir til *medlemsstatene*.

Gjennom utkastet § 9 bestemmes det at den *internrettslige* kompetansen til å fravike de fire forordningenes bestemmelser med grunnlag i denne bestemmelsen skal ligge til Samferdselsdepartementet. Men fordi forsvarsinteresser er blant de viktigste grunnlagene for å kunne iverksette slike beskyttelsestiltak, forutsettes det naturligvis et tett samarbeid med Forsvardepartementet i slike tilfeller.

Selve tiltaket kan typisk bestå i å fritta fra en forpliktelse som ellers følger av forordningene (ren dispensasjon) eller å pålegge noen en plikt som er i strid med forordningens bestemmelser.

Til § 10 Anvendelse på Svalbard

I medhold av lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard er det fastsatt en egen forskrift av 23. november 1973 nr. 3427 om luftfart på Svalbard. § 1 i denne forskriften lyder:

"Med hjemmel i lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4 og kgl. res. av 15. mars 1996 nr. 270, gjøres lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart og de forskriftene som gjelder i henhold til den, gyldig for Svalbard i samme utstrekning som bestemt for Norge for øvrig, med de endringer som følger av bestemmelsene nedenfor.

Samferdselsdepartementet kan unnta enkelte av de i første ledd nevnte forskrifter fra å gjelde og kan utferdige tillempingsforskrifter."

Samtidig heter det i Protokoll 40 til EØS-avtalen at Norge skal ha rett til å unnta Svalbard fra EØS-avtalens anvendelsesområde. Som følge av at Norge har benyttet seg av denne retten, er vi ikke folkerettslig forpliktet til å gi de fire forordningene som inkorporeres gjennom det vedlagte forskriftsutkastet anvendelse på Svalbard. I den første gjennomføringsforskriften som ble gitt om gjennomføring av EØS-relaterte luftfartsregler i norsk rett (forskrift av 15. juli 1994 nr. 691 om gjennomføring og håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område) ble det uttrykkelig sagt (§ 4) at for forskriften ikke får anvendelse på Svalbard. Men i senere gjennomføringsforskrifter har ikke problemstillingen vært like konsekvent regulert.

Som følge av dette har Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet avholdt møter hvor en har diskutert

- a) i hvilken grad luftfartsregler som bygger på direktiver eller forordninger som er tatt inn i EØS-avtalen *faktisk gjelder* på Svalbard i dag,
- b) i hvilken grad de *bør* gjøre det i fremtiden, og
- c) hvilken regelteknisk løsning som bør velges for fremtiden.

Av ressursgrunner er denne prosessen ennå ikke slutført. Samferdselsdepartementet mener likevel det er helt nødvendig å velge en modell som skal gjelde for gjennomføringen av det store antallet EØS-reglene som er ventet vedtatt i medhold av de fire forordningene nevnt i § 1.

Første ledd slår derfor fast at det vedlagte utkastet, og forskrifter gitt med hjemmel i de fire hovedforordningene (gjennomføringsforskrifter), ikke gjelder på Svalbard. Hovedregelen er dermed i overensstemmelse med våre folkerettslige forpliktelser, men et unntak fra hovedregelen i forskriften fra 1973. Samtidig gjøres det klart at det motsatte kan bestemmes uttrykkelig i den enkelte gjennomføringsforskriften.

Fordelen med en slik modell er at luftfartsmyndighetene tvinges til å vurdere konkret, og fra regelverk til regelverk, om et nytt EU-regelverk *bør* komme til anvendelse på Svalbard. Departementet ser derfor for seg at alle fremtidige høringsbrev om gjennomføring av nye EØS-regler skal inneholde en vurdering av disse spørsmålene. Etter det vi kan forstå, fanger den foreslåtte modellen opp de synspunktene Justisdepartementet har hatt i sitt høringsbrev til den tidligere nevnte forskrift om gjennomføring av kommisjonsforordning nr. 2096/2005.

Departementet er kjent med at Luftfartstilsynet ønsker å gi den forskriften som gjennomfører kommisjonsforordning nr. 2096/2005 anvendelse på Svalbard. Dette er et standpunkt tilsynet har kommet til etter at høringen av regelverket ble avsluttet.

Til § 11 Overgangsregler

Utgangspunktet etter tjenesteytingsforordningen artikkel 19 nr. 2 er at artikkel 7 og 8 trer i kraft ett år etter at de felles krav ("common requirements") som er omtalt i samme forordnings artikkel 6 ble publisert i Den Europeiske Unions Tidende. Dette skjedde 24. desember 2005. Reglene trer derfor i kraft 24. desember 2006.

Samtidig åpner tjenesteytingsforordningen artikkel 7 nr. 9 for at et medlemsland i unntakstilfeller utsetter overholdelsen av sertifiseringsreglene i artikkel 7 i inntil seks måneder ut over det ikrafttredelsestidspunktet som følger av artikkel 19 nr. 2.

På grunn av den sene gjennomføringen av regelverket for det felles europeiske luftrommet i Norge er det åpenbart at det vil være vanskelig eller umulig, både for bedriftene som skal utforme søknader og for Luftfartstilsynet som skal behandle dem, å slutføre de nødvendige sertifiseringsprosessen innen 24. desember 2006. Luftfartstilsynet har derfor meldt i fra til EU-kommisjonen at Norge mener seg berettiget til å benytte denne overgangsregelen, og har til hensikt å benytte seg av den.

Departementet mener sertifiseringen uansett bør skje så raskt som mulig, og at den internrettslige gjennomføringen bør ha form av en dispensasjonsregel. I utkastet til § 11 er derfor Luftfartstilsynet gitt mulighet til å dispensere fra de gjennomføringsfristene som følger av artikkel 19 nr. 2 når det foreligger tungtveiende grunner. Med henvisning til det som er sagt ovenfor vil det trolig foreligge slike tungtveiende grunner for de aller fleste søkerne. Meningen er likevel at Luftfartstilsynet skal foreta en konkret vurdering av dispensasjonsbehovet, og hvor lang utsettelse det er behov for innenfor den maksimale rammen på seks måneder.

Til § 12 Ikrafttredelse

Det endelige ikrafttredelsestidspunktet vil måtte avhenge *dels* av når Stortinget rekker å behandle St.prp. nr. 87 (2005-2006), og dermed av når EØS-komiteens beslutning trer i kraft etter EØS-avtalens regler om dette. Og *dels* vil det avhenge av hvilke tilbakemeldinger departementet mottar på denne høringen. Med de kunnskapene departementet har i dag om behandlingen av saken i Stortinget, har vi antydnet 1. februar 2007 som ikrafttredelsestidspunkt.

5. Utpeking av yter av flyværtjenester

Som det fremgår av merknadene til utkastet § 6 har medlemsstatene plikt etter tjenesteytingsforordningen artikkel 8 til å utpeke eneleverandør av lufttrafikkjenester. I følge tjenesteytingsforordningen artikkel 9 har medlemsstatene *rett, men ikke plikt*, til å "utpeke en yter av flyværtjenester til å levere alle eller deler av værvarslingsdataene med enerett for hele eller deler av luftrommet under deres ansvarsområde, idet det tas hensyn til sikkerheten". Departementet har etter dette måttet ta stilling til om en eventuell utpeking av yter av flyværtjenester skal reguleres i forskriftsutkastet.

I dag er det Meteorologisk institutt som leverer flyværtjenester i hele det norske luftrommet, både til sivil og militær bruk. Leveransene bygger på to avtaler som Meteorologisk institutt har inngått med henholdsvis Avinor AS og Forsvaret, og som begge er inngått 1. januar 2005. Avtalen med Forsvaret har ingen tidsbegrensning, mens avtalen med Avinor AS gjelder frem til 31. desember 2009. Begge avtaler har en gjensidig oppsigelsesfrist på to år.

På kort sikt legger Samferdselsdepartementet til grunn at det må legges stor vekt på at både Avinor AS og Forsvaret har inngått avtaler med Meteorologisk institutt. I praksis binder disse avtalene partene til hverandre i minst to år fremover (oppsigelsesfristen). Samferdselsdepartementet legger derfor til grunn at det har liten eller ingen betydning å ta stilling til utpekingsspørsmålet i forbindelse med at den foreslåtte forskriften trer i kraft (forslått 1. februar 2007). Samferdselsdepartementet erfarer at Kunnskapsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet deler denne oppfatningen.

I samråd med Kunnskapsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet sendte Samferdselsdepartementet 11. juli 2006 ut et brev til de instansene som vil bli direkte berørt av de valgene som foretas. Formålet med brevet var først og fremst å kartlegge hva nåværende og potensielle ytere og brukere av flyværtjenester mener om et utvalg av konkrete problemstillinger.

De berørte departementene vil bruke tilbakemeldingene til å ta endelig stilling til utpekingsspørsmålet. Dersom konklusjonen blir at utpeking er ønskelig bør dette innarbeides i den vedlagte forskriften på et senere tidspunkt.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriften etablerer rammen for senere gjennomføringen av andre regler. I St.prp. nr. 87 (2005-2006) side 14-15 er det gitt en redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvensene av hele regelverkspakken under ett. Denne redegjørelsen beskriver samtidig konsekvensene av det vedlagte forskriftsutkastet.

Mer detaljerte redegjørelser av økonomiske og administrative konsekvensene av de enkelte gjennomføringsreglene (se punkt 2) vil måtte foretas i tilknytning til hver av disse. Et eksempel på at dette allerede er gjort, er det tidligere nevnte høringsbrevet om gjennomføringen av kommisjonsforordning (EF) nr. 2096/2005 vedrørende felles krav til tjenesteleverandører innenfor flysikringstjenesten.

Som nevnt i punkt 4 (merknadene til forskriftutkastet § 2) er det meningen at Luftfartstilsynet skal få som oppgave å føre tilsyn med at den nylig vedtatte avgiftsforordningen følges. Siden tilsynet til nå har ført meget begrenset økonomisk tilsyn med luftfartsforetak, krever denne oppgaven at tilsyn opparbeider seg ny kompetanse. Luftfartstilsynet har derfor satt av ca. en halv million kroner på sitt interne

budsjett for 2007 til opplæring innenfor dette området. Selve avgiftsforordningen inneholder overgangsregler som gjør at tilsynsbestemmelsene vil ha liten eller ingen betydning før i 2008. Departementet har derfor bedt Luftfartstilsynet redegjøre nærmere for disse konsekvensene i sitt innspill til budsjettet for 2008.

7. Høringsfrist

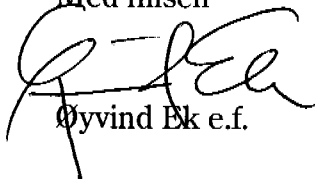
Merknader til forskriftsutkastet må være Samferdselsdepartementet i hende innen 22. desember 2006.

Høringsbrevet med vedlegg vil også være tilgjengelig på Samferdselsdepartementets hjemmeside:

<http://odin.dep.no/sd/norsk/dok/hoering/bn.html>

Eventuelle spørsmål kan rettes til Morten Foss på telefonnummer 22 24 82 50.

Med hilsen



Øyvind Ek e.f.



Morten Foss

Vedlegg: Liste over høringsinstansene
Utkast til forskrift om et felles europeisk luftrom
De fire forordningene som gjennomføres gjennom § 1 i forskriften
(i foreløpig og uoffisiell norsk oversettelse)