



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Likelydende brev
Se vedlagte liste

Deres ref

Vår ref
09/474- MF

Dato
22.12.2010

**Høring - forskrift om gjennomføring av forordning (EF) nr. 1008/2008 -
revisjon av EUs tredje luftfartspakke**

1. Gjennomføring av høringen

Vedlagt følger utkast til forskrift som gjennomfører forordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008 om felles regler for driften av lufttransporttjenester i Fellesskapet (heretter lufttrafikkforordningen).

***Eventuelle høringsmerknader må være mottatt av departementet innen tirsdag
15. februar 2011.***

Høringsnotat og forskriftskkast kan også lastes ned fra departementets nettside:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer.html?id=2066>

2. Bakgrunn

EU sluttførte liberaliseringen av det indre markedet for lufttransporttjenester ved hjelp av de tre forordningene 2407/92 (lisensforordningen), 2408/92 (markedsforordningen) og 2409/92 (prisforordningen) som til sammen utgjør "tredje luftfartspakke". Pakken har vært en del av EØS-avtalen helt fra starten, og er gjennomført i norsk rett blant annet ved forskrift 15. juli 1994 nr. 691 om gjennomføring og håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område (heretter gjennomføringsforskriften) § 1 punkt 4, 6 og 8.

De tre forordningene i luftfartspakken er nå fullt ut erstattet av lufttrafikkforordningen. Kapittel II i den nye forordningen er en erstatning for forordning 2407/92, kapittel III er en erstatning for forordning 2408/92, mens forordning 2409/92 i stor grad er opphevet som overflødig.

Gjennomføringsforskriften suppleres av en egen forskrift av 15. april 1994 nr. 256 om gjennomføring av anbud i forbindelse med forpliktelse til offentlig tjenesteytelse. Denne utfyller de nokså ufullstendige reglene om anbud i forordning 2408/92 artikkel 4.

3. Hovedinnholdet i den nye forordningen

Selv om lufttrafikkforordningen inneholder viktige nye bestemmelser, indikerer parentesformen "omarbeiding" (Recast) i overskriften at det i stor grad dreier seg om redaksjonelle endringer fra tredje luftfartspakke uten vesentlig innholdsmessig betydning. Blant de viktigste nyskapningene er:

a) Mer presise og strenge krav til kontroll med lisensene til flyselskapene.

Det stilles strengere krav til økonomisk soliditet for å få og opprettholde lisens. I forlengelsen av dette stilles det også strengere krav til den kontrollen medlemsstatenes myndigheter skal føre med økonomien til flyselskapene. Det innføres mer detaljerte regler om tildeling av midlertidig lisens i inntil 12 måneder til flyselskaper som er i økonomiske problemer, men som har en realistisk plan for å løse problemene.

b) Mer presise og strenge krav om leasing av luftfartøy.

Formålet er blant annet å sikre at reglene om leasing anvendes likt av alle medlemslandene, noe som har vært uklart tidligere. Det stilles strengere krav til analyse av sikkerhetsnivået hos det selskapet et luftfartøy leies inn fra. Leavingsavtaler krever alltid forhåndsgodkjenning fra tilsynsmyndigheten. Leasing fra fly med mannskap (såkalt "wet lease") fra tredjeland tillates i tråd med detaljerte regler. Minst ett av følgende vilkår må være til stede: (i) Det må foreligge ekstraordinære behov, (ii) det er nødvendig for å tilfredsstille sesongbehov, eller (iii) det er nødvendige for å klare operasjonelle vanskeligheter og det er ikke mulig eller rimelig å leie fly som er registrert innenfor Fellesskapet.

c) Noe endrede bestemmelser om flyruter som flys i henhold til forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT-ruter) og om inngåelse av avtale om offentlig tilskudd til drift av slike ruter.

Det er vedtatt visse administrative forenklinger, blant annet i måten FOT-ruter publiseres. Blant annet innføres forenkelt prosedyre for ruter med mindre enn 10 000 passasjerer per år. Samtidig stilles det noe klarere krav til at medlemsstatene skal vurdere nødvendigheten av en FOT-rute i lys av den økonomiske utviklingen i vedkommende region. Den maksimale kontraktslengden forlenges fra 3 til 4 år. For spesielt definerte områder – gjerne omtalt som ultraperifere i tråd med den gamle EF-traktatens artikkel 299 – er det adgang til å inngå avtaler med 5 års varighet.

Det innføres en hasteprosedyre som kan benyttes for å finne en ny operatør som kan fly en rute i inntil 7 måneder ved plutselig opphør av trafikken, for eksempel som følge av at den som har avtale med staten går konkurs. I mellomtiden må det arrangeres en ny anbudsprosedyre.

- d) *Regler som knytter sammen markedet for intra-EU-trafikk og markedet for trafikk mellom EU og tredjeland.*

Disse er ikke mulige å gjengi på en kortfattet og samtidig presis måte. Det vises i stedet til artikkel 22 i forordningen.

- e) *Mer presise og enkle regler om fordeling av trafikk mellom lufthavner som betjener samme by/byområde/gruppe av byer*

De tidligere reglene om lufthavnsystem erstattes av en enklere regel som gir medlemsstatene mulighet til å fordele trafikk mellom lufthavner på grunnlag av objektive kriterier, men kun etter at forslaget er godkjent av Kommisjonen. Det er samtidig fastsatt et sett av vilkår som må være tilfredsstillende.

- f) *Muligheten for inngrep i prisfastsettingen fjernes og erstattes av krav til fullstendig informasjon om gebyrer m.v. og krav om geografisk likebehandling*

Flyselskapene og andre billettselgere pålegges å gi fullstendige opplysninger om skatter, avgifter, gebyrer og andre tillegg som er obligatoriske. Valgfrie pristillegg skal meddeles på en klar og oversiktlig måte ved reservasjonsprosedyrens start, og kunden skal akseptere dem ved et aktivt valg.

Det innføres et uttrykkelig forbud mot å differensiere prisene avhengig av hvor (typisk i hvilket land) kjøperen er bosatt. Slik skal man fjerne praksisen med å ha særskilte prisnivåer fra land til land basert på kjøpekraftforskjeller.

4. Tilpasninger Norge (EØS EFTA-landene) har bedt om i forhandlingene med EU

EØS EFTA-landene har bedt om to endringer av lufttransportforordningen når den tas inn i EØS-avtalen. Partene har ikke oppnådd enighet foreløpig. De to endringene er:

For det første mener vi at det er nødvendig å presisere forståelsen av regelen om eierskap i forordningens artikkel 4 (f) for de tilfellene EFTA-landene og/eller EU har inngått avtaler med tredjeland som avviker fra eierskapskravene. Det grunnleggende spørsmålet er om virkningen av en lisens som gis i henhold til et slikt redusert eierkrav skal ha virkning i hele EØS-området, eller bare i EU eller EFTA-landene avhengig av hvem som har inngått avtalen. Det vil i så fall føre til at virkningen av lisensen

begrenses på en måte som er i strid med en grunnleggende trekk ved det indre markedet.

For det andre har vi bedt om at det må være mulig å inngå femårige anbudsavtaler i deler av Norge ut i fra et resonnement om at disse delene av landet er like perifere som de delene av EU der det følger av forordningen artikkel 16 nr. 9 at det er tillatt å inngå slike avtaler. Hovedreglen etter den samme bestemmelsen er fireårige avtaler.

Norge legger til grunn at det følger av EØS-avtalens egen virkeområdebestemmelse at lufttransportforordningen ikke gjelder for flyaktivitet på kontinentalsokkelen. Vi har derfor ikke bedt om særlige tilpasninger til forordningens eget virkeområde.

5. Behov for rask vedtagelse – tidspunkt for høring

Selv om EFTA-landene og EU ennå ikke har blitt enige om hvordan forordningen skal tas inn i EØS-avtalen, legger departementet til grunn at det endelige utfallet av disse forhandlingene har begrenset betydning for høringsinstansene.

For departementet er det ønskelig å kunne legge til grunn en eventuell avtale om at anbudsavtaler kan inngås for fem år når det neste hovedanbudet etter planen lyses ut våren 2011. Dette krever at gjennomføringsforskriften vedtas før utlysningen. For å rekke dette må forskriften sendes på høring før utløpet av 2010.

6. Merknader til gjennomføringsforskriften

6.1 Generelt

Utkastet til gjennomføringsforskrift erstatter både gjeldende gjennomføringsforskrift og den utfyllende forskriften om gjennomføring av anbud i forbindelse med forpliktelse til offentlig tjenesteytelse. Anbudsforskriften er innarbeidet i forskriftens kapittel 3, med unntak av enkelte definisjoner som er tatt inn allerede i kapittel 1. Det er ikke tilsiktet realitetsendringer i anbudsreglene.

Forskriften inneholder bare bestemmelser i den grad det er tillatt og nødvendig for å supplere forordningens egne bestemmelser. Selv om forordningen i hovedsak ikke åpner for nasjonale avvik, åpner den i enkelte bestemmelser uttrykkelig for nasjonale særbestemmelser. Se for eksempel artikkel 8 nr. 4 og artikkel 13 nr. 3 bokstav a).

6.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i gjennomføringsforskriften

Merknader til § 1

Bestemmelsen gjør lufttrafikkforordningen til norsk rett. Når det vises til tilpasninger gjort ved inkorporeringen i norsk rett viser vi til omtalen i punkt 4. For øvrig vil anbudssystemet i hovedtrekk forbli det samme som i dag, med unntak av de endringene som er nevnt i punkt 3 c) ovenfor.

Merknader til § 2

EØS-avtalen gjelder ikke for Svalbard. Det geografiske virkeområdet for de tre forordningene som den nye forordningen erstatter, videreføres gjennom denne bestemmelsen.

Merknader til § 3

Lufttrafikkforordningen inneholder en blanding av regler som styrer markedene i snever forstand, sikkerhet, økonomisk soliditet, regional utvikling og passasjerrettigheter. Denne bredden gjør det vanskelig å legge ansvaret for forvaltningen av, og eventuelt tilsynet med, reglene hos ett organ.

Forordningens regler om *lisenser* er omfattende og detaljerte, og det å forvalte disse reglene er en typisk tilsynsoppgave. Departementet legger opp til at Luftfartstilsynet fremdeles skal ha oppgaven med å tildele lisenser, vurdere eventuelle leasingavtaler, og å påse generelt at reglene i forordningens kapittel II etterleves. Det samme gjelder de utfyllende reglene om lisens og leasing i forskriftens kapittel 2.

Hovedregelen i forordningens kapittel III om *fri rett til å etablere nye flyruter* er først og fremst en skranke for medlemsstatenes handlefrihet. I de tilfellene hvor markedet ikke tilbyr de rutene som av politiske grunner er ønskelig å ha, åpner forordningen for fastsetting av forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT) og inngåelse av avtale om enerett til å betjene en rute mot offentlig vederlag.

De vurderingene som ligger til grunn for fastsettingen av FOT er av utpreget politisk karakter. Departementet legger derfor til grunn at det, som i dag, må være Samferdselsdepartementet som forvalter disse reglene. Regelteknisk fremgår dette som en slag "restkategori" av siste ledd i utkastet til § 3.

Fra tid til annen får departementet henvendelser fra kommuner eller kommunale foretak som ønsker at staten skal yte støtte til nye flyruter fra vedkommende lokalsamfunn. Dersom man forutsetter at staten ikke har mulighet til å prioritere en slik rute, bør en samtidig spørre seg om den nasjonale gjennomføringen av forordningen bør åpne for at en kommune eller fylkeskommune selv fastsetter FOT. Det vil åpne for at støtte kan gis i tråd med de anskaffelsesreglene som er tatt inn i forordningen.

Forordningen selv står ikke i vegen for en slik løsning. Departementet har likevel kommet til at det ikke er hensiktsmessig å åpne for en slik løsning. Den viktigste årsaken er at flyrutene er så nært forbundet med hverandre at de må vurderes som ett samlet nettverk. I verste fall kan man risikere at to lokalsamfunn parallelt tar initiativer som undergraver hverandre, og selv om dette ikke skjer bør regelverket ikke legge til rette for at samfunnets samlede ressurser utnyttes på en lite effektiv måte.

Departementet legger da også en viss vekt på at staten kan fastsette FOT selv om initiativet kommer fra en kommune eller fylkeskommune.

Vi understreker at myndigheten til å fastsette FOT ikke er styrende for hvem som skal avholde anbudskonkurransen dersom staten har fastsatt FOT etter et lokalt eller regionalt initiativ. I slike saker kan det være hensiktsmessig at vedkommende kommune selv avholder anbudskonkurransen om tildeling av enerett. En slik løsning kan også være mulig selv om det offentlige tilskuddet til ruten delvis skriver seg fra statlige midler.

Selv om en kommune avholder anbudskonkurransen vil staten være ansvarlig overfor EFTAs overvåkingsorgan (ESA) for at forordningen overholdes. I slike tilfeller er det derfor viktig at det inngås klare avtaler mellom de nasjonale aktørene. Dersom ESA aksepterer at vedkommende kommunene kommuniserer direkte med overvåkingsorganet, så endrer det ikke på statens formelle ansvar utad.

For så vidt gjelder ansvaret for håndheving av prisbestemmelsene i lufttrafikkforordningen artikkel 23 vises det til merknaden til § 28. Det foreslås at Forbrukerombudet får håndhevingsansvaret.

Merknader til § 4

Flere av definisjonene i paragrafen er videreføring fra den eksisterende forskriften om anbud i forbindelse med forpliktelse til offentlig tjenesteytelse. De øvrige er føyd til for å lette forståelsen av de nye bestemmelsene om leie av fly i forskriftsutkastets kapittel 3.

Merknader til § 5

Bestemmelsen har først og fremst en pedagogisk funksjon ved å klargjøre forholdet mellom de EØS-rettslige lisensreglene og de rent nasjonale reglene om driftstillatelse.

Merknader til forskriftens kapittel 3 (§§ 6 – 9)

Lufttrafikkforordningens artikkel 13 nr. 2 forutsetter at det kan utformes utfyllende nasjonale regler om dry-lease og wet-lease. Reglene i utkastets kapittel 3 er nettopp slike utfyllende regler.

De to typene leieavtale er definert i utkastet til § 4, og definisjonene samsvarer med de vilkårene som stilles for å få innvilget søknader etter §§ 6 og 7. Begge leieformer forutsettes at leieavtalene forhåndsgodkjennes av Luftfartstilsynet før de trer i kraft.

Det er ikke utformet egne sanksjonsregler for brudd på leiebestemmelsene i forordningen, men det forutsettes at sanksjonsreglene i forordningen selv og i de til enhver tid gjeldende reglene om AOC vil kunne benyttes.

Merknader til forskriftens kapittel 4 (§§ 10 – 25)

Som nevnt i pkt. 6.1 tilsvarer kapittel 3 i utkastet den gamle anbudsforskriften. Grunnlaget for å benytte seg av anbudskonkurranse fremgår av forordningen artikkel 16 nr. 12. Kravene til hvordan anbud skal eller kan gjennomføres fremgår av artikkel 17.

Virkeområdet for forordningen og forskriften er grovt sett slik at forordningen regulerer forholdet mellom medlemsstatene som sådan og EU-kommisjonen (ESA), og forskriften gjelder forholdet mellom det norske organet som arrangerer anbudskonkurransen og de potensielle anbyderne.

Tildeling av eneretter til å betjene FOT-ruter regnes som tjenestekonsesjoner. Det følger da av § 1-3 annet ledd bokstav j) i forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser at *den* forskriften ikke gjelder for disse anskaffelsene.

Dersom det skulle være tvil om forståelsen av forskriften må den tolkes på en slik måte at Norges forpliktelser etter forordningen respekteres.

Den sentrale bestemmelsen om kriterier for valg av anbud i forordningen artikkel 17 nr. 7 er uendret fra tidligere rett, og samspiller dermed på samme måte som tidligere med det som er § 22 i forskriften.

Merknader til § 26

Dersom noen betjener en flyrute i strid med en kunngjort forpliktelse til offentlig tjenesteytelse, er økonomiske sanksjoner et egnet sanksjonsmiddel. For det første dreier denne bestemmelsen seg om de tilfellene der det ikke er inngått noen anbudsavtale med den som ikke etterlever den offentlige tjenesteforpliktelsen. Dermed er det ikke mulig å knytte sanksjoner til bruddet på avtalen.

For det andre er det vanskelig eller umulig å knytte en sanksjon til de tillatelsene operatøren har. Det ville være usaklig å trekke en sikkerhetsmessig tillatelse (typisk AOC) for et brudd på en markedsmessig bestemmelse. Og selv om lisensen har en markedsregulerende begrunnelse (se merknadene til §§) kan man diskutere om det er grunnlag for å trekke den som følge av brudd på kunngjort FOT. Uansett vil reaksjonen kunne oppfattes som uforholdsmessig.

Bestemmelsen forutsetter at de bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som departementet har foreslått i luftfartsloven, blir vedtatt. Mest sannsynlig vil de ikke være det når forskriften trer i kraft, jf. det som er sagt om behovet for rask fremdrift i punkt 5. I så fall vil bestemmelsen måtte innarbeides ved en senere endring.

Merknader til 27

Denne bestemmelsen retter seg ikke mot de personene eller foretakene (typisk) staten har inngått avtale med, men øvrige aktører som ikke respekterer den eneretten som er

tildelt gjennom en slik avtale. Bestemmelsen skiller seg med andre ord fra § 26 ved at det ikke er innholdet i den offentlige tjenesteforpliktelsen som ikke respekteres, men den eneretten som følger av en anbudsavtale.

Det som er sagt om svakhetene ved de alternative sanksjonsformene i tilknytning til § 26 gjelder stort sett tilsvarende relasjon til § 27. På samme måte som utkastet til § 26 forutsetter denne bestemmelsen at forslagene til nye §§ 13a-4 og 13a-5 i luftfartsloven blir vedtatt.

Bestemmelsen forutsetter at de bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som departementet har foreslått i luftfartsloven blir vedtatt. Mest sannsynlig vil de ikke være det når forskriften trer i kraft, jf. det som er sagt om behovet for rask fremdrift i punkt 5. I så fall vil bestemmelsen måtte innarbeides ved en senere endring.

Merknader til § 28

Bestemmelsen må leses sammen med § 3 annet ledd som slår fast at Forbrukerombudet håndhever bestemmelsen som Luftfartsmyndighet og med hjemmel i luftfartsloven §§ 10-42 og 10-43. Markedsføringsloven § 34 første ledd annet punktum åpner for at Forbrukerombudet kan ha tilsynsoppgaver etter andre lover. Bestemmelsen legger opp til at Forbrukerombudet legger pliktbestemmelsen i forordningen og sanksjonsbestemmelsen i luftfartsloven til grunn for sitt tilsyn.

Det er ikke tvilsomt at det er hjemmel i luftfartsloven for å utpeke en annen enn Luftfartstilsynet som "luftfartsmyndighet". Blant annet har Konkurransetilsynet vært utpekt som tilsynsmyndighet for bestemmelsene i forordning (EØF) nr. 2407/92 som erstattes av forordning (EF) nr. 1008/2008. Dette er nettopp grunnen til at ordet "luftfartsmyndighet" ikke benyttes i lovteksten.

Departementet har også vurdert å legge tilsynet etter denne bestemmelsen til Luftfartstilsynet. En slik løsning kan synes naturlig når en vet at Luftfartstilsynet allerede har som oppgave å håndheve to andre passasjerrettighetsregelverk på luftfartsområdet, nemlig forordning (EF) nr. 261/2004 og forordning (EF) nr. 1008/2006. Ved å legge tilsynet med artikkel 23 i lufttransportforordningen til Forbrukerombudet blir ansvaret for tilsynet med forhold som utvilsomt er nært beslektede, delt.

Når departementet likevel har valgt å legge oppgaven til Forbrukerombudet, skyldes det for det første at Forbrukerombudet i flere år har arbeidet spesielt for å sikre at flyselskapene gir fullstendige opplysninger ved salg av flyreiser. Ombudet har også en ledende stilling i arbeidet med å evaluere, og eventuelt forbedre, de kravene som følger av artikkel 23. I tillegg vil Forbrukerombudet ha myndighet etter markedsføringsloven til å føre tilsyn parallelt med Luftfartstilsynet dersom tilsynsoppgaven etter forskriften blir lagt til sistnevnte. Denne parallelle kompetansen vil kunne oppfattes som

forvirrende for de reglene retter seg mot. En kan heller ikke se helt bort i fra at de to organene vil kunne undergrave hverandres autoritet ved å vurdere behovet for å rette på praksiser ulikt.

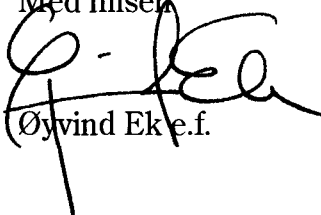
Når det gjelder utmåling av overtredelsesgebyr vises det til forarbeidene til luftfartsloven § 10-43 der det er listet opp momenter som er relevante.

Bestemmelsen i *annet ledd* er av en litt annen karakter enn første ledd, men departementet mener denne oppgaven også bør legges til Forbrukerombudet. Bestemmelsen har til formål å forhindre pris- og vilkårsbaserte skiller mellom nasjonale markeder, og dette er ikke en oppgave Luftfartstilsynet heller er vant med å ha.

Merknader til § 29

De forordningene lufttrafikkforordningen erstatter er tatt inn i norsk rett ved forskrifter fra 1994 (se punkt 2). Anbudsforskriften oppheves fullstendig, og gjennomføringsforskriften oppheves delvis gjennom § 29. Departementet tar sikte på å oppheve gjennomføringsforskriften fullstendig når reglene om tidsluker (slots) ventelig blir revidert i tiden som kommer.

Med hilsen



Øyvind Ek e.f.



Morten Foss

Vedlegg: Utkast til gjennomføringsforskrift

Liste over høringsinstanser

Airlift AS
Arbeidsdepartementet
Avinor AS
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
BenAir AS
Board of Arline Representatives in Norway – BARIN
Bristow Norway AS
British Airways avd. Gardermoen
CHC Helikopter Service AS
Danish Air Transport
European Helicopter Centre AS
Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Hesnes Air AS
HSH
Ikaros ANS
Industri Energi
Justis- og politidepartementet
Konkurransetilsynet
Landsorganisasjonen i Norge
Luftfartens funksjonærforening
Luftfartstilsynet
Luftransport AS
North Flying AS
Næringslivets Hovedorganisasjon
NHO Luftfart
Norsk Flygerforbund
Norsk Flygelederforening
Norsk Helikopteransattes Forbund
Norsk Luftsportsforbund
Norsk Flyoperatør Forbund
Norsk Luftambulans AS
Norsk Luftambulans AS
Norwegian Air Shuttle ASA
Notodden Lufthavn AS
Oljedirektoratet
Oljeindustriens Landsforening
Olje- og energidepartementet
Oslo Lufthavn AS

Petroleumstilsynet
Rygge sivile lufthavn AS
Rørosfly AS
SAFE
Sandefjord Lufthavn AS
Scandinavian Airlines Norge AS
Skien Lufthavn AS
Sundt Air AS
Sun Air of Scandinavia A/S
Sunnhordland Lufthavn AS
Utenriksdepartementet
Widerøes Flyveselskap ASA

