

Notat

Saksbehandler
Finn Owen Meling, tlf.

Høring - endring i forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom - gjennomføring av forordning (EU) 2019/123 om ATM nettverksfunksjoner

Luftfartstilsynet foreslår en endring i forskrift 19. desember 2014 nr. 1846 om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom («Forskrift om Det felles europeiske luftrom»).

Endringen går ut på å erstatte gjennomføringen av forordning (EU) nr. 677/2011 om nettverksfunksjoner for lufttrafikkstyring i § 1 nr. 6, med den nylig vedtatte forordning (EU) 2019/123. Sistnevnte forordning erstatter dagens forordning i EU med virkning fra 1. januar 2020. Det tas sikte på ikrafttredelse også i Norge fra samme tidspunkt.

I tillegg foreslås det endringer i forskriftens §§ 14 og 15, som gjelder henholdsvis hvem som skal være «nettforvalter» og hvem som er nasjonal frekvensforvalter.

1. Bakgrunn

Kommisjonsforordning (EU) nr. 677/2011 utfyller Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 551/2004 om organisering og bruk av Det felles europeiske luftrom (luftromsforordningen) artikkel 6, og har som mål å optimalisere bruken av det europeiske luftrommet.

Forordningen etablerer og definerer nærmere oppgavene til en egen nettforvalter (Network Manager). Network Manager skal blant annet drifte og styre det felleseuropeiske rutenettverket, ha en sentral styring med radiofrekvenser, koordinere tildelingen av transponderkoder, og være en felleseuropeisk ressurs og støtte til kommisjonen i arbeidet med en fungerende lufttrafikkflyt i Europa. Rollen som Network Manager er lagt til Eurocontrol basert på en egen utpekingsbeslutning av kommisjonen. Ny utpeking skal gjøres med virkning fra 2020, og kommisjonen har innstilt på å utpeke Eurocontrol for en ny tiårsperiode.

Kommisjonsforordning (EU) 2019/123 ble vedtatt i EU 24. januar 2019. Denne forordningen erstatter forordning (EU) nr. 677/2011 med virkning fra 1. januar 2020. Bakgrunnen for revisjonen av den gjeldende forordningen var i stor grad manglende klarhet på vesentlige områder i forordningen. Først og fremst så man behov for forbedring av regelverket med hensyn til følgende temaer:

- Definere hva som anses som «nettverket».
- Krav for utpeking av Network Manager.
- Network Manager sine oppgaver.

- Prosessen rundt utarbeidelsen av NOP (Network Operations Plan), og operasjonelle aktører sin medvirkning her. Roller og ansvar med hensyn til å forbedre planlegging og forutsigbarhet.
- Knytningen mot ytelsesregimet for flysikringstjenesten.
- Operasjonelle tiltak for forbedring av ytelse av nettverksfunksjonene.
- Styringen av Network Manager.
- Reglene for krisehåndtering.
- Forholdet til tredjeland og en paneuropeisk tilnærming til nettverksfunksjoner.

2. En nærmere beskrivelse av den nye forordningen.

Forordning (EU) 2019/123 er bygd opp med en hoveddel og seks vedlegg. Hoveddelen er inndelt i åtte kapitler, med følgende innhold:

- Generelle regler: formål, virkeområde og definisjoner, herunder en beskrivelse av nettverket
- Organiseringen og håndteringen av nettverksfunksjonene
- Styringen av nettverksfunksjonene
- Håndtering av nettverkskriser
- Konsultasjon med medlemsstater, overvåking, rapportering og tilsyn
- Forholdet til tredjeland
- Finansiering og budsjett
- Avsluttende bestemmelser

De seks vedleggene omhandler følgende (på engelsk):

- Annex I: The European Route Network Design Function
- Annex II: Air Traffic Flow Management Function
- Annex III: The Radio Frequency Function
- Annex IV: The Radar Transponder Codes Function
- Annex V: Template for Network Strategy Plan
- Annex VI: Template for Network Operations Plan

Luftfartstilsynet vurderer det slik at de vesentligste innholdsmessige (materielle) endringene i (EU) 2019/123 sammenlignet med dagens forordning, (EU) nr. 677/2011, er disse:

- **Virkeområde:** Det fastsettes at regelverket også kan gjøres gjeldende i naboregioner til EUR, som NAT, AFI og MID (artikkel 1). Det vil være opp til medlemslandene å eventuelt beslutte slik utvidelse. Dette kan være relevant for Norge, som yter tjenester også i NAT.
- **Nettverket:** Det tydeliggjøres hvilke komponenter som forstås ved «nettverket» (artikkel 3), samt at det er tatt inn et eget vedlegg til forordningen (Annex II) som beskriver ATFM (Air Traffic Flow Management) og tilhørende oppgaver og funksjoner.
- **Utpeking:** Kravene til hvordan utpeking av Network Manager skal skje er tydeliggjort, i tillegg til at det settes krav til aktuelle kandidater (artikkel 4). Det fastsettes også at Network Managers utførelse av oppgaven skal evalueres av kommisjonen underveis (artikkel 5), og at utpekingen kan trekkes tilbake på visse vilkår (artikkel 6).
- **Oppgaver:** Network Manager sine oppgaver er i større detalj beskrevet og tydeliggjort, og oppgavene er gruppert ut fra formål (artikkel 7).

- **NOP:** Kravene til «Network Operations Plan» (NOP) er justert (artikkel 9), blant annet ved å knytte den tettere opp mot ytelsesregimet for flysikringstjenesten (Performance and Charging Scheme). Eksempelvis skal NOP-en inneholde operasjonelle ytelseskrav for nettverket. Den skal også inneholde lokale referanseverdier for ATFM-forsinkelser for å oppnå ytelsesmål på unionsnivå, og nedfelle tydeligere operasjonelle tiltak for å nå disse ytelsesmålene. Det fremgår klarere at tjenesteyterne og flyplassoperatørene skal innrette seg etter NOP-en, og at Network Manager skal kunne foreslå «operational actions» dersom de identifiserer hindringer for å oppnå ytelsesmål fastsatt på nasjonalt nivå eller unionsnivå. Slike «operational actions» skal fastsettes gjennom samarbeidende beslutningstaking («cooperative decision-making»/CDM).
- **Remedial measures:** Dersom ytelsesmål ikke blir nådd som forutsatt, eller «operational actions» som nevnt ovenfor ikke blir iverksatt, skal Network Manager foreslå avhjelpende tiltak («remedial measures»). Disse avhjelpende tiltakene skal først drøftes med berørte parter, deretter diskuteres med en egen arbeidsgruppe for operasjoner under Network Management Board (NMB), før de til slutt godkjennes av NMB. Berørte parter skal deretter gjennomføre tiltakene, eller informere NMB om hvorfor tiltakene ikke kan gjennomføres. De medlemsstatene som er ansvarlige for tilsyn med den berørte parten skal informeres om tiltakene. Dersom tiltakene mot formodning ikke kan gjennomføres fordi det hevdes å stride mot medlemslandets øvrige ansvar eller mot gjennomføringen av nasjonal ytelsesplan, skal kommisjonen og Network Manager meddeles dette. Network Manager skal føre et register over alle «operational actions» og «remedial measures» som berørte aktører ikke har implementert (artikkel 10).
- **Cooperative decision-making:** Det er fastsatt tydeligere gjensidige rettigheter og plikter mellom Network Manager og «operational stakeholders» (sivile og militære luftromsbrukere, lufttrafikkjenesteytere og lufthavnoperatører). Et eksempel på dette er at Network Manager ikke bare skal «utvikle» samarbeidsfunksjoner mellom partene, men faktisk «etablere/nedfelle» disse (artikkel 11).
- **Network Management Board (NMB):** Kommisjonen gis en styrket utpekingsrett av styremedlemmer (artikkel 18). Blant annet skal alle de voterende medlemmer i styret utpekes av kommisjonen, riktignok etter forslag fra de organisasjonene som skal representeres i styret. Det blir flere ikke-voterende medlemmer i NMB, herunder direktøren for Network Manager og to representanter for tjenesteyterne i «associated countries» (potensielt UK etter Brexit).
- **Rollen til Single Sky Committee:** En artikkel i dagens forordning om at Single Sky Committee skal gi sin vurdering på en rekke områder, er ikke tatt med i den nye forordningen. Komiteen sin rolle er i praksis fjernet med hensyn til driften og styringen av Network Manager, herunder godkjenning av medlemmer i NMB. Dette bygger på en vurdering fra kommisjonen om at disse oppgavene ikke ligger innenfor de som komiteen formelt sett er gitt mandat til å utføre.
- **Krisehåndtering:** Hver medlemsstat pålegges å utnevne et «focal point» til EACCC («European Aviation Crisis Management Cell»). Medlemsstatene skal gi disse adgang til relevant informasjon om nasjonale krisehåndteringsstrukturer som ikke bare er knyttet til luftfarten. Faste medlemmer i EACCC skal utpekes av kommisjonen. EACCC skal for øvrig utarbeide et arbeidsprogram og et risikoregister (artikkel 19).
- **Overvåking og rapportering:** En egen bestemmelse pålegger Network Manager å jevnlig informere kommisjonen om utføringen av oppgavene sine, og kommisjonen pålegges på sin side å konsultere medlemslandene om strategiske sider ved utførelsen av Network Managers oppgaver (artikkel 22).

- **Tredjeland:** Det innføres en styrket, men mer gradert involvering av land som ikke er EU-medlemsland for å utvikle nettverksfunksjonene på et pan-europeisk nivå (artikkel 24). Det skilles mellom *medlemsstater*, *tredjeland* og *assosierte land*. I henhold til EØS-avtalen (protokoll 1) skal Norge likestilles med EU-landene som «medlemsstat». I alle tilfeller vil Norge gis lik rett som medlemsstater til å delta i utøvelsen av nettverksfunksjonene, som følge av beskrivelsen av rettighetene til tredjeland i artikkel 24 (1).

3. Vurdering av regelverket

Ved vurderingen av om forordning (EU) 2019/123 skal tas inn i norsk rett, har Luftfartstilsynet tatt utgangspunkt i de føringer som ligger i regjeringens utredningsinstruks. Et minimumskrav er å besvare følgende seks spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

3.1 Hva vil vi oppnå?

Bakgrunnen for den nye forordningen om nettverksfunksjoner for lufttrafikkstyring er at det er behov for en *bedre* fungerende felleseuropeisk funksjon for samordning og styring av lufttrafikken i Europa, spesielt med hensyn til å forbedre trafikkflyten og å minske forsinkelser. Det grunnleggende premisset er at lufttrafikkstyringen ikke kan bli optimal hvis overlatt til hvert enkelt land alene. Det er nødvendig med en viss grad av styring og koordinering fra en felleseuropeisk plattform.

3.2 Hvilke tiltak er relevante?

EØS-avtalen legger føringer også for inkorporering av ny relevant lovgivning fra EU. Med blick til at forordning (EU) 2019/123 allerede er vedtatt i EU, og denne endrer en forordning som allerede er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om Det felles europeiske luftrom, så anses det eneste relevante tiltaket å være inkorporering av den nye forordningen i EØS-avtalen og påfølgende gjennomføring i norsk rett.

3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Det mest prinsipielle spørsmålet er hvorvidt Norge gir fra seg myndighet til å styre nasjonal lufttrafikkflyt ved å slutte seg til regelverket. Denne problemstillingen er imidlertid ikke ny, ettersom det samme spørsmålet var oppe ved gjennomføring av den forrige nettverksforordningen, kommisjonsforordning (EU) nr. 677/2011.

Kommisjonsforordning (EU) nr. 677/2011 ble i sin tid implementert i EØS-avtalen med artikkel 103-forbehold. Saken ble dermed lagt frem for Stortinget som prop. 132S (2013-2014). Forordningen er blitt endret/supplert ved kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) nr. 390/2013 og nr. 970/2014 som også er implementert i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Kompetansene og virkeområdet for hele denne nettverksreguleringen blir i hovedsak videreført i den nye gjennomføringsforordningen.

Justeringene som gjelder styringen av virksomheten til Network Manager og formelt også justeringen av sammensetningen i Network Management Board, anses ikke å utløse behov for å innhente nytt samtykke fra Stortinget. Styrkingen av kommisjonens ansvar for leveransene til Network Manager har naturlig sammenheng med ytelsesstyringsregelverket og den stadige videreutviklingen av øvrig regelverk under Det felles europeiske luftrom. Samtidig er det Luftfartstilsynets vurdering at kommisjonen gjennom denne nye nettverksforordningen har lyktes med å sikre en fornuftig og meningsfull integrering av land som ikke er EU-medlemsland, hvilket er avgjørende for koordinering til beste for pan-europeisk luftfart. Dette muliggjør også forventet fortsatt vekst i lufttrafikken.

3.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Network Managers oppgaver og rolle: Revisjonen av nettverksforordningen gjelder for det meste reglene om den interne reguleringen av Network Manager, samt hvilke oppgaver Network Manager skal utføre, og hvordan. Kjerneoppgavene til Network Manager vil bli ivaretatt, og endringene i regelverket omhandler for det meste en forbedring eller utvidelse av måten Network Manager utfører oppgavene sine på. Det rettslige grunnlaget for hvem om skal beslutte hva, hvem som skal involveres og på hvilken måte, blir tydeligere. Dette gir klarere holdepunkter for andre interessenter, slik som statlige sivile og militære myndigheter, lufttrafikkjenesteytere og lufthavnoperatører. Man får i større grad visshet for når man har rett til å bli involvert, og når man ikke har det. Gjeldende forordning har vært mer diffus på dette punktet.

Ingen av disse endringene er vurdert å være negative fra et norsk ståsted. Norge får ikke en mer svekket rolle enn EU-medlemsstatene med hensyn til styringen av Network Manager. Etter EØS-avtalen likestilles vi med EU-medlemsstatene. Dessuten anerkjenner forordningen deltakelsen til tredjeland med avtaler med unionen (som vår EØS-avtale), på lik linje med EUs medlemsstater i utøvelsen av nettverksfunksjonene (artikkel 24 nr. 1).

Kommisjonens rolle: En mer prinsipiell side ved den nye forordningsteksten er at innflytelsen over Network Manager vris over mot kommisjonen på bekostning av Eurocontrol. Det kan diskuteres hvorvidt dette er en utvikling som antas å være i tråd med norske interesser. En generell betraktning er at styringsprosessene i Eurocontrol har blitt ansett for å være tungrodd og lite transparente, spesielt med tanke på selvstendigheten til Network Manager, herunder med hensyn til budsjett. Ved at kommisjonen i større grad sitter i førersetet, kan det forventes et større fokus på effektiv drift og kostnadsbesparelser.

For Norges del, som har vår rettslige forankring gjennom EØS-avtalen, vil det formelt være ESA (EFTA Surveillance Authority) som vil ivareta kommisjonens overvåkingsoppgaver i relasjon til norske myndigheter.

Forholdet til ytelsesstyringen: Forordningen knytter også Network Manager sine oppgaver (nettverksfunksjonene) tettere opp mot ytelsesstyringen av flysikringstjenestene. Network Manager får slik sett en viss innflytelse over den løpende prestasjonen innenfor ytelsesstyringsregimet, gjennom

den såkalte NOP (Network Operations Plan). NOP blir dynamisk og vil definere lokale referanseverdier tilknyttet ytelsesmål på unionsnivå. Samtidig vil NOP identifisere og nedfelle korresponderende tydelige operasjonelle tiltak for å nå disse ytelsesmålene. Lokale referanseverdier tilknyttet ytelsesmål på unionsnivå med hensyn til ATFM-forsinkelser vil påvirke de endelige ytelsesmålene på lokalt nivå.

Tjenesteytere vil på sin side måtte følge de operasjonelle tiltak som etableres gjennom prosessen rundt NOP-en. På disse punktene kan det hevdes at Network Manager gis en for stor innflytelse over medlemsstatene/flysikringstjenesteyterne. Samtidig er det viktig å minne om at det er bygget inn en arbeidsmetodikk som skal sikre stor grad av fremforhandlede konsensusløsninger; såkalt «cooperative decision-making». Konkrete operative tiltak forankres ytterligere gjennom styrebehandling i Network Management Board der de operative representantene (sivile og militære flysikringstjenesteytere og luftromsbrukere, samt lufthavnoperatører) er de stemmeberettigede. Her er også øvrige interessenter representert, dog uten stemmerett. Det er vanskelig å se at noen andre enn Network Manager vil kunne løse disse oppgavene på en adekvat måte. Avveiningen står mellom bevaring av nasjonal mulighet til å bestemme helt på egen hånd hvilke operasjonelle tiltak som er ønskelige for å sikre flyten og kapasiteten i den europeiske lufttrafikken, versus å sørge for en beslutningsdyktig pan-europeisk tilnærming.

Avhjelpende tiltak: Som nevnt tidligere, innebærer den nye forordningen en ytterligere styrking av Network Manager gjennom mulighet til å foreslå *avhjelpende tiltak* («remedial measures») dersom det skulle vise seg at ønsket ytelsesnivå ikke blir nådd, eller som reaksjon på at tiltak som er nedfelt i den rullerende NOP-en ikke blir gjennomført som planlagt av de operasjonelle aktørene. Løsningene krever også her konsultasjon og tilslutning fra Network Management Board. De som eventuelt skal implementere tiltaket påtvinges en gjennomføring, men med en mulighet til å informere Network Management Board om årsaken til hvorfor tiltaket likevel ikke kan implementeres. Her er også medlemslandene som sådan gitt en selvstendig mulighet til å stoppe gjennomføring av slike avhjelpende tiltak. Informasjon må i tilfelle gis til Network Manager og kommisjonen. Åpningen her er ikke ment å skulle misbrukes – det vil ødelegge for effektiviteten i nettverket – samtidig som det kan tenkes tilfeller der det blir ønskelig eller nødvendig å bruke en slik mulighet.

Økonomiske og administrative konsekvenser: Den nye nettverksforordningen forventes ikke å få nye økonomiske konsekvenser av betydning for Norge. Den vil ikke medføre krav til ekstra ressurser hos verken tjenesteyter eller Luftfartstilsynet, annet enn noe administrativt arbeid ved rettslig tilpasning. Dette antas for Luftfartstilsynets del å falle inn under normal virksomhet. Det er likevel på sin plass å minne om at selve nettverksfunksjonene som sådan representerer ca. 1/4 av Eurocontrol sitt budsjett. Medlemslandene i Eurocontrol som har forpliktet seg til deltakelse i arbeidet til Network Manager, sikrer budsjettdekning gjennom årlige bidrag fra Eurocontrol sitt budsjett (Network Manager sitt årlige budsjett skal identifiseres som en separat del i Eurocontrol sitt totale budsjett). Eurocontrol-kostnaden blir inkorporert i de enkelte lands flysikringsavgifter.

Varigheten av tiltakene: Rollen til Network Manager og den europeiske integreringen av lufttrafikknettverket anses å være et permanent tiltak som inngår som en del av målet om en mer integrert og effektiv europeisk luftfart under Single European Sky-regimet.

3.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Luftfartstilsynet vurderer det slik at de gjeldende utfordringene med flyt og kapasitet i Europa ikke kan løses uten et funksjonelt felleseuropeisk sentralt organ som kan koordinere og drive beslutningsprosessene knyttet til operasjonelle utfordringer. Det er derfor Luftfartstilsynets vurdering at forordningen er akseptabel for Norge.

Som nevnt ovenfor endrer forordning (EU) 2019/123 en forordning som allerede er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om Det felles europeiske luftrom. Luftfartstilsynet foreslår derfor en endring av denne forskriften for å gjennomføre forordning (EU) 2019/123. Forslag til forskriftsendring vedlegges dette høringsnotatet.

Som nevnt i innledningen vil selve utpekingen av Network Manager vil bli gjort i en egen beslutning av kommisjonen. Dette må følges opp av en tilsvarende beslutning for EØS-EFTA-landene som følge av to-pillarsystemet under EØS-avtalen. I forskrift om Det felles europeiske luftrom må det således også gjøres tilpasninger i § 14, som gjelder hvem som skal utpekes som «nettforvalter». Det anses ikke tvilsomt at det blir Eurocontrol som vil bli utpekt som slik «nettforvalter». Luftfartstilsynet ser derfor ikke grunn til å foreta en separat høring omkring dette spørsmålet, men vil tilpasse forskriften når formell beslutning foreligger.

Når det gjelder hvem som skal være nasjonal frekvensforvalter, så foreslår Luftfartstilsynet å videreføre dagens ordning slik den fremgår av § 15 i forskrift om Det felles europeiske luftrom. Denne ordningen innebærer at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM) er nasjonal frekvensforvalter, men at Luftfartstilsynet kan utføre oppgaver knyttet til frekvensforvaltningen etter avtale med NKOM, forutsatt at slik avtale godkjennes av Samferdselsdepartementet. I § 15 i forskriften medfører dette ingen annen endring enn en henvisning til riktig bestemmelse i forordning (EU) 2019/123.

3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er for det første at den nasjonale forskriftsendringen gjennomføres innen 1. januar 2020, slik at regelverket blir gjeldende for Norge samtidig som for de øvrige landene som deltar i Network Manager sitt arbeid og som forordningen gjelder for.

En neste forutsetning er at de berørte aktørene («operational stakeholders») – sivile og militære luftromsbrukere, lufthavnoperatører og lufttrafikkjenesteytere - gjør seg kjent med regelverket og de rollene de har i funksjonen med styring av nettverket.

For øvrig påligger det enkelte oppgaver til de enkelte medlemsstatene (også Norge). Disse må ivaretas av luftfartsmyndigheten. Vedlegg III om radiofrekvenser involverer også Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM), men funksjonene her anses ivaretatt som tidligere, gjennom egne avtaler mellom NKOM og Luftfartstilsynet.

4. Vedtakelse, ikrafttredelse og virkningstidspunkt

Forordningen ble vedtatt av kommisjonen 24. januar 2019. Den gis virkning fra 1. januar 2020, og samtidig settes forordning (EU) nr. 677/2011 ut av kraft.

Ved gjennomføring i norsk rett vil det legges opp til at forordningen på samme måte gis virkning fra 1. januar 2020, ved at forskriftsendringen blir gjeldende fra dette tidspunktet. Forskriften vil bli vedtatt så raskt som mulig, men er avhengig av inkorporasjonsbeslutning i EØS-avtalen.

Luftfartstilsynet gjør oppmerksom på at forskriftsendringen vil vedtas av Samferdselsdepartementet. Etter høringsomgangen vil Luftfartstilsynet oversende en innstilling til Samferdselsdepartementet, som formelt vil vedta forskriftsendringen.