



Innst. S. nr. 116

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen

St.prp. nr. 34 (2002-2003)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av protokoll av 27. juni 1997 om samordning av Den internasjonale Eurocontrol-konvensjonen om samarbeid om flysikring av 13. desember 1960, etter ulike endringer

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Norge ble i 1993 part i Den internasjonale Eurocontrol-konvensjonen om samarbeid om flysikring av 13. desember 1960 (Eurocontrol-konvensjonen). Eurocontrol-konvensjonen etablerer organisasjonen Eurocontrol, som har til hovedoppgave å være et planleggings- og koordineringsorgan for lufttrafikkjenesten, samt å innkreve underveisavgifter på vegne av medlemsstatene. I dag er 31 stater fullverdige medlemmer av Eurocontrol.

På grunnlag av kgl.res. av 19. juni 1997 undertegnet Norge 27. juni 1997 sluttdokument og protokoll om samordning av Den internasjonale Eurocontrol-konvensjonen om samarbeid om flysikring av 13. desember 1960, etter ulike endringer. I sluttdokumentet bekreftet partene at de har besluttet å innarbeide de endringer i konvensjonen som var inntatt i vedlegg 1 til sluttdokumentet, og at de forplikter seg til å ratifisere protokollen om samordning så fort som mulig. Protokollen om samordning fastslår at den tidligere konvensjonen erstattes av den samordnede konvensjonen med fire vedlegg. Ikrafttredelse vil ikke skje før alle parter har sluttet seg til, og den er således ikke i kraft ennå.

Bakgrunnen for protokollen om samordning er å gi organisasjonen en mer hensiktsmessig og tidsmessig plattform sammenlignet med den opprinnelige konvensjonen, herunder fastsette nye virkeområder samt gjøre organisasjonen mer beslutningsdyktig og fleksibel.

Protokollen om samordning antas å være av særlig viktighet slik at Stortingets samtykke til ratifikasjon er nødvendig i medhold av Grl. § 26 annet ledd.

Arbeidet med å endre Eurocontrol-konvensjonen ble igangsatt i 1992. Det var behov for å gi Eurocontrol et nytt, sterkere og enklere institusjonelt og juridisk rammeverk for å gjenspeile organisasjonens nåværende og mulige fremtidige oppgaver, samt å sette organisasjonen bedre i stand til å oppfylle sine funksjoner. Det var videre et presserende behov for å effektivisere organisasjonens beslutningsprosess gjennom bruk av flertallsavgjørelser ved nesten alle beslutninger i organisasjonen, samt å sikre overholdelse av alle regler, standarder og spesifikasjoner som organisasjonen utvikler. Endelig var det nødvendig å stadfeste at Eurocontrol er den europeiske organisasjonen som innehar den ekspertise og de ressurser som er nødvendige for å planlegge sammensatte programmer for å forbedre lufttrafikken i Europa og overvåke gjennomføringen av disse.

Eurocontrol styrer prosessen med harmonisering og integrering av aktiviteter hos medlemsstatene, for eksempel gjennom europeisk samarbeidsplan for flysikring (European Convergence and Implementation Plan - ECIP).

Eurocontrol styrer og utfører den sentrale trafikkflytkontroll gjennom Eurocontrols sentrale enhet for trafikkflytledelse, Central Flow Management Unit (CFMU). CFMU skal i tilfelle stor trafikk regulere trafikken over Europa på den mest hensiktsmessige måte.

Videre lager Eurocontrol statistikker og analyser for trafikksituasjonen i Europa og yter trafikkjeneste i avgrensede områder basert på bilaterale avtaler.

Eurocontrol produserer og utvikler sikkerhetskrav, ESARR (Eurocontrol Safety and Regulatory Requirements). Det er i dag fire av disse, og de gjelder sikkerhetsledelse på ulike områder, hovedsakelig konsentrert om tilsynsregelverk for flysikringstjenesten.

Proposisjonens kapittel 4 beskriver nærmere de enkelte artikkelendringer i konvensjonen. Her nevnes enkelte endringer.

Sluttdokumentets *artikkel II* fastsetter at konvensjonens artikkel 1 nr. 1 og 2 skal endres. Det presiseres at konvensjonen ikke skal berøre prinsippet om at enhver stat har fullstendig og udeelt suverenitet over luftrommet over eget territorium, og heller ikke den enkelte stats evne til å benytte seg av sine rettigheter når det gjelder sikkerhet og luftforsvar i sitt eget nasjonale luftrom.

Det fremgår at Eurocontrols mål bl.a. er:

- å fastsette en europeisk politikk for lufttrafikkstyring, med definisjon av strategier og programmer som har som formål å utvikle den kapasitet som er nødvendig for å dekke behovene til alle sivile og militære brukere på en kostnadseffektiv måte, samtidig som det nødvendige sikkerhetsnivå opprettholdes;
- å forplikte seg til å sette opp konkrete mål for lufttrafikkstyringens effektivitet;
- å innføre et system for ytelsesvurdering og fastsettelse av mål i lufttrafikkstyringen;
- å gjennomføre en felles plan for tilnærming og gjennomføring av flysikringstjenester og -anlegg i Europa;
- å vedta og anvende felles standarder og spesifikasjoner;
- å harmonisere forskriftene for lufttrafikkstjenester;
- å anspore til felles anskaffelse av lufttrafikksystemer og -anlegg;
- å gjennomføre en felles politikk for fastsettelse og beregning av avgifter pålagt brukere av flysikringsanlegg og -tjenester underveis, heretter kalt "underveisavgifter".

Sluttdokumentets *artikkel III* fastsetter den nye ordlyden i konvensjonens artikkel 2. Organisasjonen skal bl.a. utføre følgende oppgaver:

- utvikle og godkjenne detaljplaner for harmonisering og integrering av konvensjonspartenes lufttrafikkstjenester og -systemer, særlig flysikringssystemer på bakken og i luften, med sikte på å etablere et enhetlig europeisk system for lufttrafikkstyring;
- samordne konvensjonspartenes gjennomføringsplaner for å sikre en tilnærming mot et enhetlig europeisk system for lufttrafikkstyring;
- utvikle og drive et felles europeisk system for styring av lufttrafikkflyten ved et felles internasjonalt senter;
- utvikle og godkjenne framgangsmåter med sikte på gjennomføring av en strategi for felles anskaffelse av lufttrafikksystemer og -anlegg;
- samordne konvensjonspartenes forsknings- og utviklingsprogrammer for nye metoder på flysikringsområdet;
- opprette et uavhengig system for ytelsesvurdering som vil dekke alle sider av lufttrafikkstyringen, herunder overordnet politikk og planlegging, sik-

kerhethåndtering i og ved lufthavner og i luftrommet, samt finansielle og økonomiske sider ved de tjenester som ytes, og sette opp mål som vil dekke alle disse sidene;

- utarbeide forslag til harmonisering av europeiske forskrifter for lufttrafikkstjenester;
- støtte økt effektivitet og fleksibilitet i sivile og militære brukeres anvendelse av luftrommet;
- utforme, opprette og drive de elementer i framtidige felleseuropeiske systemer som konvensjonspartene har overlatt til den;
- fastsette, fakturere og kreve inn underveisavgiftene på vegne av konvensjonsparter som deltar i fellessystemet for underveisavgifter på de vilkår som er fastsatt i vedlegg IV;

Sluttdokumentets *artikkel VIII* fastsetter at tidligere artikkel 7 i konvensjonen blir ny artikkel 8. Av bestemmelsen fremgår det at vedtak etter den reviderte konvensjonen i det vesentlige skal skje ved flertallsvedtak. I motsetning til den tidligere konvensjonen, åpner den reviderte konvensjonen for at et flertall av stater kan binde mindretallet. Det er således mulig når den reviderte konvensjonen trer i kraft at vedtak kan bli bindende for en medlemsstat til tross for at denne stat har motsatt seg vedtaket. Dette gjelder alle typer vedtak med unntak av beslutninger om opptak av nye medlemsstater samt utmeldelse av organisasjonen. Her kreves fortsatt enstemmighet. Det samme gjelder beslutninger vedrørende inndeling av flygeinformasjonsregioner, jf. artikkel 3 nr. 2 og spørsmål i relasjon til avgiftsinndrivning på vegne av medlemsstatene (underveisavgiften).

I øvrige spørsmål er det avhengig av viktighetsgrad lagt opp til et system hvor statene forpliktet etter ulik vektning av stemmer. De fleste vedtak vil kunne tas med mer enn 3/4 av de vektete stemmer, samt at minst 3/4 av statene som avgir stemme må støtte vedtaket.

Sluttdokumentets *artikkel XII* fastsetter ny ordlyd til konvensjonens artikkel 9. Artikkel 9 inneholder en regel om at ved beslutninger som treffes ved flertall, kan den enkelte medlemsstat meddele Rådet eller Generalforsamlingen at overordnede nasjonale hensyn som berører nasjonale forsvars- eller sikkerhetsinteresser forhindrer den angjeldende stat å handle i overensstemmelse med avgjørelsen.

Sluttdokumentets *artikkel XXII* fastsetter ordlyden til ny artikkel 19, hvor det bl.a. fremgår at under utførelsen av de oppgaver som er fastsatt i artikkel 2.1 e skal organisasjonen fastsette alle nødvendige reguleringer i samsvar med de generelle vilkår som er fastsatt i artikkel 7.2 d, og meddele disse til luftfartsforetak og vedkommende lufttrafikkstjenester. Konvensjonspartene skal pålegge luftfartsforetak, fører av luftfartøy og vedkommende lufttrafikkstjeneste å overholde disse, med mindre det foreligger tvingende sikkerhetsgrunner som hindrer slik overholdelse.

Formålet med bestemmelsen er å utvikle og drive systemer som regulerer trafikkflyten. Som en følge av dette vil det være nødvendig for organisasjonen å kunne gi direkte pålegg til brukerne. Bestemmelsen

innebærer at Eurocontrol gjennom trafikkflytjenesten har adgang til umiddelbart, uten nasjonale myndigheters medvirkning, direkte å meddele vedtak overfor brukerne.

Bestemmelsen er i tråd med den gjeldende prosess som finner sted mellom nasjonal trafikkledelse, flyoperatører og Central Flow Management Unit (CFMU) i dag, gjennom tildeling av luftromsslots (tidsluker). Dette gjøres på vegne av medlemsstatene, ved at alle staters kapasitet samordnes fra en sentral i Brussel (CFMU), slik at luftfartøylene til enhver tid blir tildelt den best mulige rute for gjennomføringen av flygningen. Alternativet var at et luftfartøy som skulle passere flere europeiske stater selv måtte koordinere dette med hver enkelt stat. Samarbeidet vil med den reviderte konvensjonen bli kodifisert. Det vil således ikke finne sted noen endring av Eurocontrols materielle funksjon.

I henhold til artikkel 19 nummer 3 kan det på Eurocontrols anmodning innledes rettsforfølgninger mot et luftfartsforetak eller en fører av et luftfartøy som unnlater å overholde de generelle vilkår eller regulerings tiltakene som oppstilles i artikkel 19 nummer 1. Den enkelte stats plikt til å påse at dets flyoperatører og flygeledere mv. handler i samsvar med de gitte regler er nærmere regulert i artikkel 19 nummer 4. Eurocontrol vil på disse områdene bli tillagt myndighet til å overvåke oppfølging av regelverket hos de involverte aktører, samt bli tillagt myndighet til å gripe inn hvis dette ikke er gjort på en tilfredsstillende måte.

Protokollen om samordning fastsetter bl.a. i *artikkel I* at Eurocontrol-konvensjonen av 13. desember 1960, etter ulike endringer, skal erstattes med den samordnede versjonen av konvensjonsteksten.

Artikkel II fastsetter bl.a. at samordningsprotokollen skal tre i kraft enten 1. juli eller 1. januar etter datoen for deponering av det siste ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenninginstrumentet.

Gjennomføringen av konvensjonen vil kunne skje i medhold av § 9-1 i lov om luftfart (luftfartsloven) av 11. juni 1993 nr. 101, og vil ikke nødvendiggjøre lov- eller forskriftsendring.

Bestemmelsen i artikkel 19 nr. 1 (jf. ovenfor) reiser i prinsippet spørsmålet om det skjer en myndighetsavståelse til Eurocontrol som må vedtas i medhold av Grunnloven § 93. Det antas at det i dette tilfellet skjer en begrenset myndighetsavståelse til Eurocontrol, men at denne er så lite inngripende at det i henhold til etablert praksis ikke er grunnlag for å vedta denne i medhold av Grl. § 93.

I henhold til artikkel 10 skal medlemsstatene bidra økonomisk til organisasjonen. 30 pst. av bidraget skal fastsettes i forhold til brutto nasjonalinntekt, og 70 pst. skal beregnes i forhold til kostnadsgrunnlaget for konvensjonspartenes underveisanlegg. Norges bidrag etter den opprinnelige konvensjonen fastsettes i dag etter samme prinsipp, slik at Norges forpliktelser ikke blir endret som følge av den reviderte konvensjonen. I dag er Norges bidrag i størrelsesorden 4,9 mill. euro pr. år.

Endringene i den reviderte konvensjonen vil ikke medføre administrative konsekvenser for Norge. End-

ringen vil heller ikke ha direkte betydning for brukerne av Eurocontrols eller Luftfartsverkets tjenester.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Haakon Blankenborg, lederen Thorbjørn Jagland, Jens Stoltenberg og Gunhild Øyangen, fra Høyre, Julie Christiansen, Inge Lønning, Oddvard Nilsen og Finn Martin Vallernesnes, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund og Christopher Stensaker, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen, fra Kristelig Folkeparti, Jon Lilletun og Lars Rise og fra Senterpartiet, Åslaug Haga, mener at det er meget viktig med et felles regelverk for flysikkerhet, og det foreliggende dokument vedrørende ratifikasjon av Eurocontrol-konvensjonen er bra for den videre utvikling av flysikkerheten og lufttrafikkjetjenesten i Europa.

Komiteen mener at den forenkling av regelverket som konvensjonen legger opp til, vil føre til at vi får færre kontrollsentraler og dermed mindre utgifter, men det vil også føre til at flyene kan passere gjennom europeisk luftrom på en tryggere måte.

Komiteen mener også at dess færre aktører som skal inn i bildet for å navigere/lede flyene underveis, desto mindre fare er det for at det oppstår misforståelser som igjen kan føre til ulykker.

Komiteen viser til at Norge får den innflytelse vi bør ha i regelverksutviklingen innen lufttrafikkjetjenesten gjennom fullt medlemskap i Eurocontrol. For Norge betyr dette at vi som fullt medlem kan være aktivt med på å påvirke utviklingen av regelverk og standarder innen lufttrafikkledelse og sikkerhet.

Komiteen mener at i lys av EUs nylig vedtatte regler for etablering av et felles europeisk luftrom, forsterkes viktigheten av at Norge deltar aktivt i flysikkerhetsarbeidet innenfor Eurocontrol. Det vil likevel fremdeles være norske flygeledere som tar seg av trafikken i norsk luftrom gjennom felles regelverk.

Komiteen viser også til at det er Luftfartstilsynet som representerer Norge i de styrende organer i Eurocontrol, og som har hatt anledning til å være med i arbeidet rundt utviklingen av den nye Eurocontrol-konvensjonen og dermed har kunnet fremføre de spesielle forhold som gjør seg gjeldende i det relativt store norske luftrommet.

Komiteen mener at etter EUs inntreden i Eurocontrol er det klart at fellesskapet får stor innflytelse på regelverksutvikling innen lufttrafikkledelse (ATM). Likevel er det Eurocontrol som utvikler regelverket og som deretter - for EU-landenes del - gjøres til EU-rett gjennom fellesskapets vanlige lovgivningsprosedyrer.

Komiteen viser til at denne Eurocontrol-konvensjonen vil lette gjeldende prosess ved tildeling av luftromsslots ved at statenes kapasitet samordnes fra en sentral i Brussel (CFMU), slik at luftfartøylene til enhver tid blir tildelt den best mulige rute for gjennomføringen av flygingen.

Komiteen mener også det er viktig at Eurocontrol blir tillagt myndighet til å overvåke oppfølging av regelverket hos de involverte aktører, samt myndighet til å gripe inn dersom dette ikke er gjort på en tilfredsstillende måte.

UTTAELSE FRA SAMFERDSELSKOMITEEN

Samferdselskomiteen uttaler i brev av 21. januar 2003 at den ikke har merknader til utenrikskomiteens utkast til innstilling.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Stortinget samtykker i ratifikasjon av protokoll av 27. juni 1997 om samordning av Den internasjonale Eurocontrol-konvensjonen om samarbeid om flysikring av 13. desember 1960, etter ulike endringer.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 5. februar 2003

Thorbjørn Jagland
leder

Christopher Stensaker
ordfører

Åslaug Haga
sekretær