



Innst. S. nr. 46

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

St.prp. nr. 87 (2005-2006)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 67/2006 av 2. juni 2006 om innlemmelse i EØS-avtalen av europaparlaments- og rådsforordninger angående et felles europeisk luftrom

Til Stortinget

SAMMENDRAG

"Et felles europeisk luftrom"-pakken

Ved EØS-komiteens beslutning nr. 67/2006 av 2. juni 2006 ble vedlegg XIII, Transport, i EØS-avtalen endret for å innlemme de fire rettsaktene i en lovgivningspakke som gjelder opprettelse av et felles europeisk luftrom.

"Et felles europeisk luftrom"-pakken etablerer fellesskapskompetanse på et viktig saksområde innenfor luftfarten. Anslag over fremtidig trafikkvekst tyder på at det blir minst en fordobling av flytrafikken i Europa innen 2020. Initiativet fra EU til denne lovgivningspakken har blant annet som målsetting å forebygge omfattende forsinkelser i flytrafikken i årene fremover. Det er videre behov for å åpne opp for en mer dynamisk forvaltning av luftrommet. Behovet er størst for den øvre del av luftrommet som benyttes ved overflyginger. Det innebærer bl.a. felles sivil/militær planlegging av bruken av luftrommet.

Omstruktureringen av luftrommet over Europa og gjennomføringen av prinsippene om mest mulig direkte flygeveg, innebærer isolert miljøbesparelser selv om de totale utslipp blir større med økende flytrafikk.

Fram til i dag har hver stat i Europa opprettholdt sin organisering av lufttrafikkstyringen på ren nasjonal basis. Bare i liten grad har det så langt i Europa vært mellomstatlig samarbeid når det gjelder organisering av lufttrafikkjenester med grenseoverskridende

ansvar. De nasjonale trafikksentralene opererer på basis av forskjellige systemer og etter ulike regler, og prosedyrene for kommunikasjon og overføring av ansvaret for flygingene er ikke optimale.

EUs lovgivningspakke om et felles europeisk luftrom dekker hovedelementene i den rettslige regulering som må utvikles for å oppnå målsettingen om et felles styringssystem for lufttrafikken i Europa. Rettsaktene omfatter følgende saksområder: Organisering og tilrettelegging av luftrommet, sertifisering av tjenesteytere (krav til organisering, sikkerhetsstandarder, mv.), finansiering av flysikringsvirksomheten, og krav og spesifikasjoner angående utstyr og systemer på bakken og om bord i luftfartøylene.

Lovgivningen trådte i kraft i EU 20. april 2004.

EØS-komiteens beslutning om gjennomføring av et felles europeisk luftrom anses som en sak av særlig viktighet, samtidig som den nødvendiggjør budsjettvedtak.

Forholdet til norsk rett

Beslutningen i EØS-komiteen er tatt med forbehold om Stortingets samtykke til godkjenning, i samsvar med Grunnloven § 26 annet ledd.

Norge har gjennom EØS-avtalen til nå tatt inn i norsk rett alt relevant EU-regelverk innenfor luftfartsområdet, og Norge er fullt ut integrert i EUs indre marked på dette feltet. Rettsaktene i denne pakken er et viktig supplement til EUs rettsregler på luftfartsområdet.

Tilslutning til samarbeidet om et felles europeisk luftrom innebærer ingen avståelse av suverenitet over det norske luftrommet.

Det vil kunne oppstå et politisk press i EU i retning av større grad av overnasjonalitet (Fellesskapskompetanse) i beslutningsprosedyrene angående omorganisering av luftrommet, hvis arbeidet med å dele inn luftrommet på en funksjonell måte ikke skulle gå slik man hadde forestilt seg. For at resultatet av en slik prosess

skal bli rettslig bindende, må det foretas endringer av rettsaktene som inngår i lovgivningspakken.

Gjennomføringen av rettsaktene i intern rett vil ikke kreve lovendringer. Det legges opp til at de fire overordnede forordningene blir inkorporert gjennom forskrift gitt først og fremst i medhold av luftfartsloven § 16-1, som er en generell hjemmel for å gjennomføre EØS-regler på luftfartens område.

Tjenesteytingsforordningen krever at medlemsstatene utpeker en eller flere eneleverandører av lufttrafikkjenester for alle deler av det nasjonale luftrommet. Tjenesteytingsforordningen selv stiller en del krav til måten leverandørene skal utøve sin virksomhet på, men disse kravene er ikke tilstrekkelige som garanti for at viktige nasjonale interesser blir ivaretatt på en god måte. I det norske gjennomføringsregelverket vil det derfor bli presisert at de leverandørene som utpekes, skal ha kapasitet og kompetanse til å ivareta sivile og militære behov i fred, og ved krise eller krig.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av rettsaktene er knyttet til kravet om sertifisering av tjenesteytere innenfor flysikringsvirksomheten, samt krav i samband med gjennomføring av prinsippene angående finansiering og fastsetting av avgiftene for bruk av lufttrafikkjenesten.

Det er først og fremst undervegsavgiften som blir berørt av avgiftsregelverket innenfor et felles europeisk luftrom. Innflygings- og tårntjenesten kan fortsatt finansieres av mer generelle lufthavnavgifter og andre inntekter så lenge de er objektivt begrunnet.

I dag finner det sted en relativt omfattende kryssubsidiering innen tårntjenesten på lufthavnene til Avinor. I et brev til Samferdselsdepartementet har Kommisjonen bekreftet at det vil være mulig å videreføre dagens kryssubsidiering.

Etter det norske takstregulativet gis det avgiftsfritak fra undervegsavgiften for enkelte kategorier brukere av undervegstjenesten, bl.a. statsluftfartøy og flygninger i forbindelse med søk- og redningstjenesten. Verdien av disse avgiftsfritakene utgjør rundt 13 mill. kroner i året og er i det alt vesentlige knyttet til militære flygninger.

Det er av flere grunner nødvendig å sette i gang arbeid med å reforhandle avtaleverket på luftfartsområdet mellom forsvarssektoren og samferdselssektoren, bl.a. rammeavtalen mellom Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Forsvaret vil ellers få nye oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av Kommisjonsforordningen om fleksibel bruk av luftrommet. Forsvarsdepartementet har varslet at dette kan koste Forsvaret inntil 3,5 mill. kroner i året. Økte kostnader for Forsvaret vil bli dekket over Forsvarsdepartementets budsjett.

Luftfartstilsynet har varslet at de nye oppgavene kan føre til en varig økning i driftskostnadene på ca. 4,0 mill. kroner årlig. Driftskostnadene i Luftfartstilsynet blir dels dekket over statsbudsjettet og dels gjennom gebyr på tilsynets tjenester. Kostnadene vil bli dekket over Samferdselsdepartementets budsjett.

Avinor AS er i dag faktisk eneleverandør av de fleste lufttrafikkjenester i Norge. Regjeringen legger til grunn at Avinor AS vil bli gitt en formell enerett til å yte de lufttrafikkjenestene selskapet yter allerede i dag, slik de nye reglene krever. Det legges videre til grunn at en slik enerett gis for en avgrenset tidsperiode, slik at en kan vurdere eneretten på nytt når perioden er slutt.

Meteorologisk institutt (DNMI) utfører i dag all flyværtjeneste i Norge, og har en avtale med Avinor AS om levering av disse tjenestene fram til 31. desember 2009. DNMI har i tillegg en oppsigelig avtale om levering av flyværtjenester til Forsvaret. Selv om DNMI i dag er enerådende på det norske markedet, finnes andre mulige leverandører av slike flyværtjenester. Regjeringen legger til grunn at dette spørsmålet blir drøftet i samband med gjennomføringen av rettsakten i Norge.

For Avinor og Meteorologisk institutt vil sertifiseringen innebære en engangskostnad på anslagsvis 6,5 mill. kroner. I tillegg kommer årlige vedlikeholdskostnader på rundt 2 mill. kroner. Virksomhetene er selvfinansierte. Kostnadene vil derfor bli dekket gjennom brukerbetaling.

Nærmere om rettsaktene

De fire rettsaktene er nærmere omtalt i kapittel 3 i proposisjonen:

- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 549/2004 av 10. mars 2004, om fastsettelse av ramme-regler for opprettelse av et felles europeisk luftrom (rammeforordningen)

Rammeforordningen etablerer de institusjonelle rammene for lovgivningspakken. Den oppretter Kommisjonskomiteen (Komiteen for det felles luftrom) og angir hvordan Kommisjonen må gå frem for å vedta gjennomføringslovgivning.

Det følger av rammeforordningen at medlemsstatene skal ha en nasjonal tilsynsmyndighet med omfattende oppgaver. I Norge er denne uavhengigheten sikret ved omorganiseringen av Luftfartsverket i 2000.

Forordningen fastslår at det er ønskelig å utvide felles europeisk luftrom-konseptet til stater utenfor EU.

- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 550/2004 av 10. mars 2004 om yting av flysikringstjenester i Det felles europeiske luftrom (tjenesteytingsforordningen)

Forordningen om tjenesteyting innenfor et felles europeisk luftrom innebærer at alle virksomheter som yter flysikringstjenester, må sertifiseres. Sertifiseringen skal foretas av tilsynsmyndigheten på tjenesteutøverens primære driftssted.

Forordningen gir Kommisjonen hjemmel til å vedta gjennomføringsregelverk som inneholder harmoniserte, detaljerte krav til utøvelsen av flysikringstjenesten og harmoniserte, detaljerte sikkerhetskrav for virksomheten; såkalte sertifiseringskrav.

Innenfor sitt eget luftrom skal medlemsstatene utpeke leverandør(er) av lufttrafikkjeneste på eksklusiv basis for et angitt luftrom. Medlemsstatene kan velge om de vil utpeke leverandør(er) av flyværtjeneste. De øvrige formene for flysikringstjenester skal kunne utføres av enhver som er sertifisert, og utpeking er derfor ikke tillatt.

Av rettsakten fremgår det at det ikke er nødvendig å benytte anbudsprosedyre ved utpeking av leverandør(er) av hhv. lufttrafikkjeneste og flyværtjeneste.

Det forutsettes i rettsakten at det skal utarbeides et eget direktiv med felles krav til sertifisering av flygeledere. (Direktiv 2006/23/EF ble vedtatt 5. april 2006.)

- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 551/2004 av 10. mars 2004 om organisering og bruk av Det felles europeiske luftrom (luftromsforordningen)

Anvendelsesområdet for luftromsforordningen er i utgangspunktet luftrommet over EUs medlemsstater der de er ansvarlige for utøvelsen av flysikringstjenesten iht. tjenesteytingsforordningen.

Forordningen innfører et skille mellom øvre og nedre luftrom. Skillet skal normalt være på flygenivå 285 (28 500 fot). Skillet mellom øvre og nedre luftrom har betydning for medlemsstatenes forpliktelse til omstrukturering av luftrommet.

EU kan ikke fremtvinge etableringen av grenseoverskridende luftromsblokker. Det er ikke fastsatt noen tidsramme for oppdeling av luftrommet i funksjonelle luftromsblokker, og Kommisjonen har uformelt gitt uttrykk for at prosessen vil ta mange år.

- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 552/2004 av 10. mars 2004 om samvirkingsevnen i Det europeiske nett for styring av lufttrafikken (samvirkingsforordningen)

Som en følge av den felles organiseringen og bruk av luftrommet, må det også utvikles og innføres felles krav til utstyr og systemer for styring av lufttrafikken. Hensikten med denne forordningen er å sikre samvirkingsevne mellom ulike systemer, komponenter og tilhørende prosedyrer som benyttes i lufttrafikkstyrings-systemet i Europa. Forordningen fastsetter grunnleggende krav.

Videre legges det opp til en ordning med såkalte samsvarserklæringer. Disse skal sikre at komponenter og systemer oppfyller de tekniske kravene vedtatt iht. rettsakten.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Svein Gjelseth, Irene Johansen, Synnøve Brenden Klemtrud, Tør-Arne Strøm og Truls Wickholm, fra Høyre, Øyvind Halleraker og Trond Helleland, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra

Kristelig Folkeparti, Jan Sahl, fra Senterpartiet, Jenny Klinge, og fra Venstre, Borghild Tenden, finner at rettsaktene med de avtalte tilpasninger omtalt av Samferdselsdepartementet i den framlagte saken, ivaretar norske interesser på en tilfredsstillende måte. Flertallet er derfor enig i at de fire rettsaktene angående et felles europeisk luftrom innlemmes i EØS-avtalen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at forordningen vil gi Regjeringen anledning til å utpeke Meteorologisk institutt (DNMI) som eneleverandør av flyværtjenester i framtiden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Bård Hoksrud, lederen Per Sandberg og Arne Sortevik, har merket seg begrunnelsen for EUs lovgivningspakke om et felles europeisk luftrom; et tiltak for å forebygge omfattende forsinkelser i årene fremover med fortsatt betydelig vekst i flytrafikken.

Disse medlemmer deler ønsket om å forebygge forsinkelser i lufttrafikken både nasjonalt og internasjonalt, og ser behov for tiltak som også omfatter internasjonalt samarbeid.

Disse medlemmer har også merket seg departementets uttalelser i proposisjonen om at

"EØS-komiteens beslutning om gjennomføring av et felles europeisk luftrom anses som en sak av særlig viktighet, samtidig som den nødvendiggjør budsjettvedtak."

Disse medlemmer har videre merket seg departementets vurdering av forholdet til Grunnloven, der departementet konkluderer med at

"tilslutningen til samarbeidet om et felles europeisk luftrom innebærer ingen avståelse av suverenitet over det norske luftrommet."

Disse medlemmer har også merket seg følgende formulering:

"Som nevnt tidligere vil det kunne oppstå et politisk press i EU i retning av større grad av overnasjonalitet (Felleskapskompetanse) i beslutningsprosedyrene angående omorganisering av luftrommet, hvis arbeidet med å dele inn luftrommet på en funksjonell måte ikke skulle gå slik man hadde forestilt seg."

Endelig har disse medlemmer merket seg konklusjonen i proposisjonens kapittel som vurderer forhold til Grunnloven:

"Alt i alt antas det at tilslutningen til rettsaktene i felles europeisk luftrom-pakken, slik de nå er utformet, ikke reiser suverenitetsspørsmål som er problematiske i forhold til Grunnlovens § 1 og § 93."

Disse medlemmer viser til at EØS-avtalen fører til stadig sterkere EU-tilpasning på stadig flere områder, og at saker som kan antas å berøre Norges suverenitet, bør behandles svært grundig.

Disse medlemmer ønsker en grundigere vurdering av om og hvordan gjennomføring av et felles europeisk luftrom påvirker norsk suverenitet.

Disse medlemmer har registrert at økonomiske og administrative konsekvenser for Forsvaret, Luftfartstilsynet, Avinor AS og Meteorologisk institutt omtales i saken, uten at synspunkt fra de samme instanser fremkommer direkte. Disse medlemmer mener at slik uttalelse er prinsipielt ønskelig i alle saker der rådsforordninger eller direktiv fra EU gjennom EØS-avtalen føres inn i norsk lov- og regelverk, også i en så viktig sak som denne. Disse medlemmer mener det kan være ønskelig med nasjonal høring før nye rådsforordninger eller direktiv eventuelt vedtas av Stortinget.

Disse medlemmer viser også til omtale av systemet med krysssubsidieringen innen tårntjenesten innen Avinor AS. Departementet viser i proposisjonen til brev fra EU-kommisjonen der det angivelig bekreftes at det vil være mulig å videreføre dagens krysssubsidi-ering.

Disse medlemmer viser til at systemet med krysssubsidi-ering fortsatt er et bærende prinsipp for finansieringen av norske lufthavner i offentlig eie. Disse medlemmer ønsker et justert prinsipp med krysssubsidi-ering mellom stamrute-plassene. Disse medlemmer finner det underlig at kopi av omtalte brev ikke er vedlagt saken når det gjelder et så viktig forhold innenfor norsk luftfartspolitik. Disse medlemmer mener prinsipielt at dokumenter som gjelder saken bør være tilgjengelig på norsk, og videre at dokumenter som er av stor betydning, også bør følge saken som vedlegg.

Disse medlemmer viser til erfaringer som tyder på at Norge gjennom rask implementering/innføring først i ettertid er blitt tilstrekkelig oppmerksom på uheldige konsekvenser for Norge av rådsforordninger og direktiv fra EU. Som et ferskt eksempel viser disse medlemmer til ulike bestemmelser vedrørende norske vogntog som medfører både praktiske problemer og redusert trafikksikkerhet. Disse medlemmer peker på at Norge gjennom embetsverk og politisk ledelse i ulike departement så tidlig som mulig må søke å øve påvirkning på bestemmelser som Norge gjennom EØS-avtalen kan være nødt til å tilpasse seg, og der det bør være klart at særnorske forhold gjør det nødvendig med særtilpasninger. Disse medlemmer peker på

erfaringene fra behandlingen av spørsmålet om videre adgang til bruk av differensiert arbeidsgiveravgift i Norge. Denne saken viser at aktivitet for å sikre forståelse for, og aksept av, norske særforhold i forhold til EUs regelverk, kan føre frem selv om den finner sted i etterkant. Disse medlemmer peker på at både aktivt arbeid i forkant og grundig saksbehandling i forbindelse med godkjenning, behandling gjennom såkalt "samtykkeproposisjoner" i landets nasjonalforsamling, er nødvendig.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag;

"Stortinget ber Regjeringen utrede nærmere konsekvensene av innlemmelse i EØS-avtalen av europaparlaments- og rådsforordninger angående et felles europeisk luftrom."

Komiteen viser til at utkast til innstilling har vært forelagt utenrikskomiteen til uttalelse. Utenrikskomiteen melder ingen merknader i saken utover at komiteens medlemmer slutter seg til motsvarende fraksjoners merknader i transport- og kommunikasjonskomiteen.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen utrede nærmere konsekvensene av innlemmelse i EØS-avtalen av europaparlaments- og rådsforordninger angående et felles europeisk luftrom.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget samtykker i godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 67/2006 av 2. juni 2006 om innlemmelse i EØS-avtalen av europaparlaments- og rådsforordninger angående et felles europeisk luftrom.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 23. november 2006

Per Sandberg
leder

Arne Sortevik
ordfører