

## Notat

Saksbehandler

Finn Owen Meling

---

# Høring - ny forordning (EU) 2021/116, "Common Project One"

## 1. Bakgrunn

Europakommisjonen vedtok 1. februar 2021 en ny forordning med tittelen

*«COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2021/116 of 1 February 2021 on the establishment of the Common Project One supporting the implementation of the European Air Traffic Management Master Plan provided for in Regulation (EC) No 550/2004 of the European Parliament and of the Council, amending Commission Implementing Regulation (EU) No 409/2013 and repealing Commission Implementing Regulation (EU) No 716/2014»,*

heretter omtalt som forordning (EU) 2021/116, eller «Common Project One» (CP1).

Forordning (EU) 2021/116 kan leses her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0116&from=EN>.

Forordning (EU) 2021/116 har sitt grunnlag i forordning (EF) nr. 550/2004 («tjenesteytingsforordningen», en av de fire "Single European Sky"-basisforordningene) som er gjennomført i norsk rett i forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom.

(EF) nr. 550/2004 åpner i artikkel 15a for at kommisjonen kan fastsette såkalte fellesprosjekter («common projects») for å støtte gjennomføringen av den europeiske «ATM Master Plan», som gjerne er omtalt som veikartet for å få utvikling og forskning på lufttrafikkstyringsområdet (ATM-området) over i praktisk iverksettelse.

I 2013 vedtok kommisjonen forordning (EU) nr. 409/2013, som satte rammene for hvordan slike fellesprosjekter skulle gjennomføres («fellesprosjektforordningen»).

I 2014 vedtok kommisjonen så forordning (EU) nr. 716/2014 om iverksettelse av det første konkrete fellesprosjektet («Pilot Common Project»/PCP). Gjennom PCP ble det nedfelt seks forskjellige «funksjonaliteter» som i hovedsak skulle utplasseres/iverksettes på en rekke forhåndsdefinerte lufttrafikkjenesteenheter og lufthavner i Europa. De seks funksjonalitetene var (på engelsk):

1. Extended Arrival Management and Performance Based Navigation in the High Density Terminal Manoeuvring Areas;
2. Airport Integration and Throughput;
3. Flexible Airspace Management and Free Route;
4. Network Collaborative Management;
5. Initial System Wide Information Management;
6. Initial Trajectory Information Sharing.

En senere gjennomgang av PCP har vist at ikke alle funksjonalitetene var modne i en slik grad at man fikk en synkronisert implementering av dem på felleseuropeisk nivå. Kommisjonen kom derfor frem til at PCP burde videreføres i form av et tydeligere og mer kravfokusert regelverk i en ny forordning, «Common Project One»/CP1.

## 2. Innholdet i den nye forordningen

I CP1 vil man fortsatt søke å gjennomføre iverksettelsen av de seks definerte funksjonalitetene, med enkelte endringer. Man tar imidlertid høyde for at enkelte ATM-funksjonaliteter eller underfunksjonaliteter som er viktige komponenter for et fellesprosjekt, kanskje ikke er klare for bruk på det tidspunktet de tilknyttede kravene i forordningen får virkning.

For å sikre en helhetlig gjennomføring av funksjonalitetene (herunder underfunksjonalitetene), og opprettholde tidsmessig momentum, blir det foreslått å sette måldatoer for industrialisering og implementering av disse. Med "industrialisering" menes at en funksjonalitet er standardisert og sertifisert, og klar til å bli anskaffet, installert og implementert. Med "implementering" menes at funksjonaliteten er implementert og klar til bruk.

En forutsetning er at om industrialiseringsprosessene ikke er vellykket fullført innen aktuell måldato, så bør disse funksjonalitetene trekkes ut av CP1 og vurderes for fremtidige prosjekter. Dette er tenkt gjort slik at det fastsettes en dato som blir en absolutt tidsfrist for å vurdere om de aktuelle funksjonalitetene er modne nok til å være en del av CP1. En slik dato for industrialisering er kun satt for enkelte av underfunksjonalitetene i CP1.

Det er også satt en endelig implementeringsdato for alle underfunksjonalitetene i CP1, og disse settes ikke senere enn til 31. desember 2027.

Rent lovteknisk er CP1 bygget opp slik at den er ment å erstatte forordning (EU) nr. 716/2014 om PCP. PCP-forordningen vil altså bli opphevet.

I tillegg gjør den nye forordningen en rekke endringer i fellesprosjektforordningen, (EU) nr. 409/2013. Endringene innebærer at en rekke definisjoner blir endret slik at de tilpasses den nye måten å jobbe med fellesprosjekter på, samt at en del nye definisjoner føyes til.

Hovedendringen i fellesprosjektforordningen gjøres i artikkel 4, som omhandler formål og innhold. Her fremgår det spesielt at det for alle fellesprosjekter skal:

- Defineres en rekke karakteristikk:
  - Teknisk og operasjonelt omfang.
  - Geografisk bruksområde.
  - De aktørene som skal implementere dem.
  - Krav til synkronisering.
  - Vesentlige forutsetninger.
  - Måldato for implementering.
  - Eventuell måldato for industrialisering.
  - Avhengige knytninger til andre funksjonaliteter/underfunksjonaliteter.
- Beskrives hvordan funksjonalitetene anses klare for implementering.
- Settes krav til at alle funksjonaliteter/underfunksjonaliteter som ikke er ferdigutviklet ved vedtakelsen, skal være ferdigutviklet innen tre år.
- Beslutes at funksjonaliteter/underfunksjonaliteter som ikke er ferdigutviklet ved utløpet av måldatoen, skal trekkes fra det aktuelle fellesprosjektet.

- Være et samarbeid mellom SJU (SESAR Joint Undertaking), EASA, Eurocae og industrien for å sørge for at måldatoer nås.
- Gjøres en kost/nytte-analyse, der positivt utfall kreves for at prosjektene skal aksepteres.
- Være konsistens med og bidrag til felleseuropeiske ytelsesmål under ytelses- og avgiftsstyringen for flysikringstjenestene.
- Tas hensyn til Network Managers NSP (Network Strategy Plan) og NOP (Network Operation Plan).
- Vises positiv miljøeffekt.

Det beskrives også i forordene til CP1 at medlemsstatene bør benytte tilpassede sanksjoner mot aktører som ikke gjennomfører fellesprosjektene som forutsatt. Slike sanksjonsmuligheter er det hjemmel for i artikkel 9 i SES-rammeforordningen (EF) nr. 549/2004.

I et vedlegg (anneks) til CP1 er de enkelte funksjonalitetene/underfunksjonalitetene beskrevet. Dette er gjort på en slik måte som definert i ny artikkel 4 til fellesprosjektforordningen, som vist ovenfor. De seks hovedfunksjonalitetene er beskrevet slik (på engelsk):

1. Extended Arrival Management and Integrated Arrival Management/Departure Management in the High Density Terminal Manoeuvring Areas;
2. Airport Integration and Throughput;
3. Flexible Airspace Management and Free Route Airspace;
4. Network Collaborative Management;
5. System Wide Information Management;
6. Initial Trajectory Information Sharing.

Dette er forholdsvis likt som i PCP. Den vesentligste endringen er at det tidligere kravet til «Performance Based Navigation» under funksjonalitet nr. 1 er flyttet til en egen forordning (PBN-forordningen, (EU) 2018/1048). I stedet har man tatt inn «Integrated Arrival Management/Departure Management». Det er også gjort flere endringer knyttet til underfunksjonaliteter.

### 3. Vurdering av regelverket

Ved vurderingen av om forordning (EU) 2021/116, CP1, 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?

#### a. *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Problemene som ønskes løst med CP1 er at man i for liten grad hadde mekanismer for å gjøre tilpasninger til de seks funksjonalitetene som inngikk i PCP når det viste seg at enkelte funksjonaliteter eller underfunksjonaliteter ikke var tilstrekkelig utviklet til å bli implementert. Siden

funksjonalitetene inngår i det større prosjektet med Single European Sky, og dermed skal bidra til et integrert europeisk luftrom med mest mulig like standarder og likt utstyr for flysikringstjenestene, er det sterkt ønskelig at aktørene implementerer de nye fellesprosjektene så koordinert og samtidig som mulig.

Ved det nye regelverket stilles det blant annet tydeligere krav til de enkelte funksjonalitetene i form av synkroniseringskrav, beskrivelse av knytninger mot andre funksjonaliteter og tidsfrister for implementering av funksjonalitetene. I enkelte tilfeller settes også tidsfrister for «industrialisering», som i praksis er et mål på om funksjonalitetene er tilstrekkelig utviklet til at det kan settes krav om at de skal implementeres. Om fristen for industrialisering ikke overholdes, kan den aktuelle funksjonaliteten trekkes eller utsettes.

*b. Hvilke tiltak er relevante?*

Norge har implementert «basisforordningen» (EF) nr. 550/2004, som setter de overordnede rammene for fellesprosjekter. Vi har også implementert fellesprosjektforordningen (EU) nr. 409/2013, som setter de nærmere rammene for hvordan slike fellesprosjekter skal gjennomføres, og PCP-forordningen (EU) nr. 716/2014, som konkretiserte seks aktuelle fellesprosjekter.

Siden den nye forordningen, CP1, både gjør endringer i fellesprosjektforordningen og erstatter PCP-forordningen, anses det eneste aktuelle tiltaket å implementere CP1 gjennom EØS-avtalen og nasjonal forskrift.

*c. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Regelverket reiser etter Luftfartstilsynets vurdering ingen spørsmål av prinsipiell karakter slik dette er beskrevet i utredningsinstruksen.

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

Den viktigste positive siden av det foreslåtte regelverket er at det sørger for en koordinert europeisk implementering av prosjekter som anses vesentlige for å styrke integreringen av det felleseuropeiske luftrommet gjennom funksjonaliteter som gjør at man får en mer effektiv kapasitetsutnyttelse av luftrommet, lufthavnene og lufttrafikkjenesten. Dette har fordeler for de fleste involverte i det europeiske lufttrafikkstyringsnettverket, særlig i forhold til økonomi, men også miljø.

De negative sidene ved regelverksforslaget knytter seg til kostnader. Det er kostnadmessig krevende å gjennomføre alle de nødvendige investeringene, som særlig retter seg mot lufthavnoperatører og lufttrafikkjenesteytere (Avinor AS og Avinor Flysikring AS). Stort sett er dette investeringer de allerede er pålagt å gjøre gjennom PCP, og som de selv ser fordeler ved. Med CP1 endres imidlertid enkelte underfunksjonaliteter, og det kommer nye tidsfrister som kan få rettslige konsekvenser om de ikke overholdes.

På kostnadssiden ligger det også en særlig ulempe for norske aktører i at de ikke har samme tilgang til offentlig støtte fra fond i EU<sup>1</sup> som det lufthavnoperatører og flysikringstjenesteytere i EU-landene har. Andre lands lufthavnoperatører og flysikringstjenesteytere antas dermed å få en relativt sett mindre økonomisk belastning som følge av CP1-kravene enn de norske.

En annen potensielt negativ side er at det under gitte omstendigheter kan bli krevende å overholde tidsfristene i CP1. De prosjektene som må implementeres er i stor grad komplekse, særlig ved at de er avhengige av andre pågående prosjekter. En forsinkelse på ett sted vil slik sett kunne forplante seg til andre steder. Eksempelvis er Avinor Flysikring AS allerede forsinket med etableringen av et nytt trafikkstyringssystem for underveistjenesten som må være på plass før enkelte av funksjonalitetene under CP1 kan implementeres. Forsinkelsene skyldes både eksterne leverandører, krevende og ny teknologi og dessuten Covid-19. Det knytter seg derfor en viss usikkerhet til om det vil kunne komme nye hindringer som gjør det praktisk vanskelig å gjennomføre CP1-prosjektene innen satte tidsfrister.

*e. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Luftfartstilsynets har vært i dialog med Avinor AS og Avinor Flysikring AS, og forstår det slik at de er positive til det nye regelverket, og mener at de skal kunne gjennomføre de aktuelle prosjektene innen de satte fristene. De gjør imidlertid et unntak for funksjonaliteten «initial Airport Operations Plan» (iAOP)<sup>2</sup>, som de mener at kan være krevende å få gjennomført innen fastsatt frist.

Luftfartstilsynets foreløpige vurdering er derfor at CP1 bør kunne tas inn i norsk rett slik den står, men med mulig tilpasning om at iAOP ikke pålegges norske aktører, det vil si Avinor AS på Oslo lufthavn, Gardermoen (OSL).

Rettslig sett vil det ikke være nødvendig å gjøre noen unntak fra forordningen i den sammenheng. Grunnen til dette er at kommisjonen ikke har inkludert OSL i oppramsingen av de lufthavner som må implementere aktuelle funksjonaliteter, herunder iAOP. Det fremgår imidlertid eksplisitt av fortalen til CP1 at siden OSL er inkludert i listen over lufthavner som skulle implementere funksjonalitetene 1, 2, 4 og 5 etter PCP-forordningen, så er det ønskelig at lufthavnen viderefører denne implementeringen også under CP1 (tilsvarende står om Zürich lufthavn).

Denne omtalen av norske forhold i *fortalen* til en EU-forordning er en noe uvanlig tilnærming fra kommisjonens side, men har trolig sammenheng med at kommisjonen har vurdert det som uheldig å foregripe en inkludering av CP1 i EØS-avtalen ved å eksplisitt nevne OSL som en lufthavn som skal implementere enkelte funksjonaliteter. I stedet forutsetter kommisjonen at det gjøres konkrete tilføyelser om at OSL skal inkluderes når CP1 tas inn i EØS-avtalen.

Fra norsk side må vi altså, som rettsteknisk løsning, gjøre tilføyelser i EØS-avtalen av alle de funksjonalitetene som skal implementeres på OSL. I den forbindelse kan vi unnlate å ta med «iAOP», selv om det knytter seg en viss usikkerhet til hvordan EU-siden vil reagere på dette. Det understrekes imidlertid at OSL uansett vil få krav om «extended AOP» med en senere tidsfrist, som også inneholder kravene beskrevet under «iAOP».

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/inea/en>

<sup>2</sup> Se punkt 2, og underpunktene 2.1.2. og 2.2.2, i vedlegget (annekset) til forordning (EU) 2021/116.

Når det gjelder påkrevde endringer i nasjonale forskrifter, så gjøres det rede for dette under punkt 4 nedenfor.

*f. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er at aktørene klarer å implementere og følge kravene i CP1, med relevante tilføyelser i EØS-avtalen, innen fastsatte frister.

Berørte aktører er først og fremst Avinor AS som operatør for OSL, og Avinor Flysikring AS som lufttrafikkjenesteyter på OSL og for underveistjenesten. Men også andre aktører er underlagt krav i forordningen:

- Både flyoperatører og flyvær-, bakke-, avisings-, nettverks-, og andre flysikringstjenesteleverandører, i tillegg til politi og toll, må benytte seg av «AOP» som verktøy for bruk og deling av informasjonstjenester knyttet til lufthavndriften<sup>3</sup>.
- Alle berørte aktører må benytte seg av Free Route Airspace<sup>4</sup>.
- Flyoperatører som flyr IFR over flygenivå 285 med luftdyktighetsbevis utstedt fra og med 2028 må være utstedt med ADS-C EPP<sup>5</sup>.

Når det gjelder militære interessenter, så er deres rolle beskrevet i artikkel 3 nr. 2 i CP1. Her fremgår det at de bare skal iverksette ATM-funksjonaliteter så langt det er nødvendig for å være i samsvar med fjerde og femte underpunkt av punkt 3.2 i vedlegg VIII til forordning (EU) 2018/1139 (ny EASA-basisforordning). Her står det:

- *The EATMN, its systems and their constituents shall support the progressive implementation of civil/military coordination, to the extent necessary for effective airspace and air traffic flow management, and the safe and efficient use of airspace by all users, through the application of the concept of the flexible use of airspace.*
- *To achieve those objectives, the EATMN, its systems and their constituents shall support the timely sharing of correct and consistent information covering all phases of flight, between civil and military parties, without prejudice to security or defence policy interests, including requirements on confidentiality.*

Det er viktig å merke seg at forordning (EU) 2018/1139 ennå ikke er gjort gjeldende i norsk rett, men det er rimelig å ta høyde for at dette vil skje i løpet av 2021.

#### 4. Forskriftsendringer

Gjennomføring av CP1 i norsk rett vil medføre behov for:

- tilpasninger i forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom, som er den forskriften som gjennomfører «fellesprosjektforordningen» (EU) nr. 409/2013.
- oppheving av forskrift om gjennomføring av det første fellesprosjektet som støtter gjennomføringen av ATM-masterplan, siden det er denne forskriften som gjennomfører «PCP-forordningen» (EU) nr. 716/2014, som altså oppheves gjennom CP1.
- gjennomføring av selve CP1, trolig ved at den tilføyes i forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom.

<sup>3</sup> Se punkt 2.3 i vedlegget (annekset) til forordning (EU) 2021/116.

<sup>4</sup> Se punkt 3.3 i vedlegget (annekset) til forordning (EU) 2021/116.

<sup>5</sup> Se punkt 6.3 i vedlegget (annekset) til forordning (EU) 2021/116.

Dersom CP1 gjennomføres i norsk rett i forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom eller annen forskrift som i dag ikke har tilknyttet annen sanksjonsmekanisme enn tvangsmulkt for manglende etterlevelse, så er det nærliggende å vurdere å tilføye en bestemmelse om at det kan ilegges overtredelsesgebyr i samsvar med luftfartsloven § 13 a-5 for manglende overholdelse av kravene i CP1<sup>6</sup>.

## 5. Høring

Luftfartstilsynet understreker at det foreliggende regelverksforslaget allerede er vedtatt av kommisjonen, og er gitt virkning i EU fra og med 22. februar 2021.

Luftfartstilsynet innstiller på at forordningen skal gjelde tilsvarende i Norge, men likevel slik at det må gjøres tilføyelser med hensyn til hvilke lufthavner som skal måtte implementere relevante funksjonaliteter. Aktuell lufthavn er Oslo Gardermoen, og Luftfartstilsynet ser for seg at relevante tilføyelser vil gjøres direkte i vedlegg til EØS-avtalen.

Vi ber høringsinstansene om å gi sine innspill på bakgrunn av denne situasjonen.

Høringsfristen settes til 23. mai 2021.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på epost [postmottak@caa.no](mailto:postmottak@caa.no), og merkes saksnummer 20/16886.

Spørsmål av faglig karakter kan rettes til flysikringsinspektør Rajunesh Shankar, [rks@caa.no](mailto:rks@caa.no), tlf. 474 47 349, mens spørsmål knyttet til den rettslige prosessen kan rettes til saksbehandler Finn O. Meling, [fom@caa.no](mailto:fom@caa.no), tlf. 454 27 874.

---

<sup>6</sup> Til sammenligning, se formulering i § 3 i dagens gjennomføringsforskrift for PCP: <https://lovdata.no/forskrift/2015-03-30-335/§3>.