



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 28

(2000-2001)

Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 8. desember 2000,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Samferdselsdepartementet legger med dette frem forslag om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart.

I kapittel 2 redegjøres det for bakgrunnen for forslaget til endring av luftfartsloven, herunder forholdet til Luftfartstilsynet som ble skilt ut fra Luftfartsverket pr. 1. januar 2000.

I kapittel 3.1 redegjøres det for forslag til endringer i tilknytning til EØS-avtalen. Luftfartsloven fra 1993 synliggjør i liten grad nytt regelverk som er innført med hjemmel i EØS-avtalen og som omfatter EØS-området. Det er blant annet gitt sentrale EØS-regler om anbud, markedsadgang og lisens uten at dette fremgår direkte av loven. Departementet foreslår å tydeliggjøre lovens tosporede system, innenfor/utenfor EØS-området, samt hvilke spesielle regler som gjelder innenfor EØS-området. I kapittel 3.2 er det foreslått innført sanksjonsbestemmelser i tilknytning til de mest sentrale rådsforordningene som er en del av EØS-avtalen på luftfartens område.

I kapittel 3.5 er det foreslått endringer i bestemmelsene om registrering og sletting av luftfartøy i Norges luftfartøyregister. Luftfartsloven gir regler for når et luftfartøy skal slettes fra luftfartøyregisteret. Bestemmelsene reiser imidlertid spørsmål i forhold til luftfartøy som er registrert på bakgrunn av EØS-reglene om lisens. Det er foreslått å utvide bestemmelsen til også å gjelde sletting av luftfartøy når vilkårene i lisensforordningen ikke lenger er til stede. I dag er det i bestemmelsen også tatt forbehold om sletting for de tilfelle der departementet ikke gir tillatelse til at fartøy slettes. Videre foreslås bestemmelsen endret slik at spørsmålet om sletting i all hovedsak avgjøres av luftfartøyregisteret.

Det er et økende problem både nasjonalt og internasjonalt at passasjerer opptrer klanderverdig ombord i luftfartøy. Hvis en passasjer ikke etterkommer fartøysjefens pålegg om «god skikk og orden ombord» er manglende etterlevelse av slikt pålegg ikke straffesanksjonert. I kapittel 3.8 foreslår departementet å innføre straffesanksjoner mot de passasjerer hvis opptreden innebærer en sikkerhetsrisiko som kan sette fartøy, besetning eller andre passasjerer i fare.

Luftfartstilsynet er tilsluttet Joint Aviation Authorities (JAA) - et felleseuropeisk samarbeid for å fremme flysikkerheten. JAA har i sitt forslag til regelverk, JAR-OPS 1 og 3 om ervervsmessig lufttransport, gitt anvisning på promillegrense for tjenestegjørende ombord i ervervsmessig luftfart. JAR-OPS 1 og 3 er implementert i norsk rett, men man har ikke implementert den promillegrense som JAA har lagt til grunn da den ikke er i samsvar med norsk lovgivning. Departementet foreslår derfor i kapittel 3.9 blant annet å endre luftfartsloven slik at alkoholgrensen i blodet ikke skal overstige 0,2 promille. Forslaget har et videre virkeområde enn nevnte JAR-regelverk. Videre foreslås en endring av avholdspliktloven slik at unntaket for inntak av øl med inntil 2,50 volumprosent alkohol i tjenestetiden blir opphevet.

I kapittel 3.10 og 3.11 er det foreslått å oppheve skillet mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk for enkelte områder og man har vurdert

forholdet mellom luftfartsloven og plan- og bygningsloven. For å anlegge, drive og inneha landingsplass til allmenn bruk, etter dagens regler, kreves konsesjon fra Kongen. For landingsplass til ikke allmenn bruk er Luftfartstilsynet gitt fullmakt til å gi tillatelse. For landingsplass som ikke er særskilt innrettet, gjerne kalt naturlig landingsplass, behøver man ikke godkjenning, med mindre luftfartsmyndigheten særskilt bestemmer det. Departementet foreslår å endre § 7-5 slik at man krever konsesjon fra departementet for å anlegge, drive eller inneha landingsplass, uten at man skiller mellom lufthavner til allmenn og ikke allmenn bruk. Staten trenger ikke konsesjon, dette unntaket er foreslått opphevet.

Etter luftfartsloven kan departementet bestemme at det skal utarbeides og fastsettes en plan over høydebegrensninger og andre rådighetsinnskrenkninger som finnes nødvendig i området utenfor landingsplassen. Det er også åpnet for at man kan gi bestemmelser som rekker ut over planområdene rundt lufthavnene uten at dette er nærmere presisert. I kapittel 3.12 er det foreslått at luftfartsloven § 7-22 endres slik at det går klart frem at departementet kan gi bestemmelser om rapportering og merking av luftfartshindringer og at det ikke er tvilsomt at det er tiltakshaver som må bære kostnaden både for etablering og eventuelt vedlikehold av merkingen.

I kapittel 3.13 er det foreslått en forenkling av bestemmelsene om krav til konsesjon for ervervsmessig og regelbundet trafikk. Luftfartsloven § 8-1 stiller krav om konsesjon for alle flyselskap som driver rutetrafikk innen Norge, eller til/fra Norge. Konsesjon til slik rutedrift blir meddelt av Kongen i statsråd. Det er foreslått å endre § 8-1 slik at flyruter som er hjemlet i en gyldig bilateral luftfartsavtale heretter kan godkjennes av departementet. For flyruter som ikke er hjemlet i en luftfartsavtale, vil det som tidligere, måtte søkes om konsesjon.

I kapittel 3.15 er det foreslått å endre bestemmelsen om utvidet forklaringsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten, Havarikommisjonen for sivil luftfart. Utfra hensynet til flysikkerhet er det foreslått å opprettholde den utvidede forklaringsplikt, men at de involvertes rettssikkerhet ivaretas gjennom et forbud mot å bruke selve forklaringen til annet formål enn undersøkelsesmyndighetens arbeid med oppklaring av luftfartsulykken- eller hendelsen. Det er også foreslått at opplysninger som fremkommer under slike forklaringer ikke kan brukes som bevis mot vedkommende i en senere straffesak.

I tillegg er det i kapittel 3.14 og 3.17 foreslått å oppheve luftfartsloven § 8-11 om finansiering av statlig kjøp av flyrutetjenester på anbud og luftfartsloven § 13-5 om ordning med kontant distriktsbidrag. Førstnevnte bestemmelse har aldri vært benyttet og sistnevnte ordning er avviklet.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Bakgrunn

Høsten 1998 ble det nedsatt en intern arbeidsgruppe i Samferdselsdepartementet, med fast representasjon fra Luftfartsverket, for å vurdere en revisjon av luftfartsloven. Arbeidsgruppen fremla en rapport 11. juni 1999 med forslag til endringer som burde gjøres for å få et mer fullstendig bilde av gjeldende rettstilstand på luftfartens område. På bakgrunn av rapporten har en utarbeidet forslag til revisjon av enkelte bestemmelser i luftfartsloven.

2.2 Om opprettelsen av Luftfartstilsynet

I henhold til St.prp. nr. 66 (1998-99) Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket, jf. Innst. S. nr. 226 (1998-99), fattet Stortinget den 17. juni 1999 vedtak om at Luftfartstilsynet skulle opprettes som ordinært forvaltningsorgan fra 1. januar 2000. Det var med hjemmel i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart delegert myndighet til Luftfartsverket, dels ved kgl. res. og dels ved at departementet delegerte sin myndighet til Luftfartsverket. Ved kgl. res. av 10. desember 1999 ble Samferdselsdepartementet gitt myndighet til å foreta de endringer som nødvendig fulgte av omorganiseringen for så vidt gjelder forskrifter, delegasjonsvedtak og lignende fastsatt ved kgl. res. Samferdselsdepartementets myndighet etter luftfartsloven er i hovedsak delegert til Luftfartstilsynet. Det har ikke vært behov for å endre luftfartsloven som følge av denne omorganiseringen.

2.3 Om forholdet til Svalbard og Jan Mayen

En arbeidsgruppe under ledelse av departementet utarbeidet en rapport, «Luftfart på Svalbard» av 1. april 1995, der det ble anbefalt at luftfartsloven skulle få anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. I henhold til kgl. res. av 15. mars 1996 nr. 270 er luftfartsloven gitt anvendelse på Svalbard.

Svalbard er imidlertid ikke omfattet av EØS-reglens virkeområde, jf. lov 27. november 1992 nr. 109 § 6.

2.4 Høringen

Departementet sendte et notat med forslag til endringer i luftfartsloven og avholdsplichtloven på høring 17. desember 1999. Høringsfristen ble satt til 1. mars 2000. Spørsmålet om utvidet forklaringsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten ble sendt på fornyet høring til berørte instanser, se punkt 3.15. Liste over høringsinstanser fremgår av vedlegg 1.

En nærmere redegjørelse for høringsinstansenes syn blir gitt under drøftelsene av de enkelte forslag til endringer.

2.5 Generelle merknader

Luftfartstilsynet, Luftfartsverket og Utenriksdepartementet har uttalt at det kunne være ønskelig med en mer gjennomgripende gjennomgang av hele luftfartsloven.

Et par høringsinstanser har kommet med uttalelser av mer generell karakter. Miljøverndepartementet har foreslått å ta inn en formålsbestemmelse og Flyselskapenes Landsforening har foreslått at det bør tas inn en grunnregel for lufttrafikk.

Miljøverndepartementets uttalelse lyder slik:

«Miljøverndepartementet savner en vurdering av behovet for å ha en formålsbestemmelse i loven. Etter vår mening bør det derfor drøftes om det vil være fornuftig med en formålsparagraf som inkluderer miljøvern i vid forstand som et av formålene med loven.»

Flyselskapenes Landsforenings forslag til grunnregel lyder slik:

«Fartøysjefen og fører av luftfartøy skal gjennomføre flyging hensynsfullt og være aktpågivende og varsom så det ikke voldes skade eller oppstår fare og slik at annen trafikk ikke unødig blir hindret eller forstyrret.»

Departementet vil på sikt foreta en total gjennomgang av loven. Dette er imidlertid et meget omfattende arbeid og ligger frem i tid. Det er følgelig i denne omgang bare foretatt de endringer som ble ansett påkrevd eller nødvendig å gjennomføre. Ved en totalgjennomgang av loven vil det være naturlig å vurdere forslagene til formålsbestemmelser.

3 Nærmere om forslag til de enkelte endringene

3.1 EØS-avtalen - bakgrunn for endringer i loven i tilknytning til EØS-avtalen

3.1.1 Gjeldende rett

Ved forrige revisjon av luftfartsloven inngikk ikke tilpasning til EØS-avtalens regelverk i utvalgets mandat, jf. Ot.prp. nr. 84 (1992-93), jf. Innst. O. nr. 123 (1992-93). Revisjonen var en oppfølging av NOU 1991:18 Revisjon av luftfartsloven.

Ved inngåelsen av EØS-avtalen ble det vurdert som nærmest umulig å foreta en total gjennomgang av loven og endre denne i samsvar med de rettsaktene som skulle implementeres, på grunn av den korte tid man hadde til rådighet. EØS-avtalens regelverk ble innarbeidet som forskrifter i norsk rett med hjemmel i luftfartslovens kapittel XVI EØS-regler. Det ble fastsatt et eget EØS-kapittel med en samleparagraf som ga hjemmel til å innføre nye EØS-regler i norsk rett. Nevnte regelverk inneholder bestemmelser som på vesentlige punkter er forskjellige fra gjeldende luftfartslov og dens systematikk. Man var innforstått med at den systematikk som ble benyttet ikke nødvendigvis var den beste, men på grunn av tidsaspektet ble denne løsningen valgt.

Hjemmelen er generelt formet, og det er meningen at den skal benyttes som grunnlag for å oppfylle også eventuelle nye og fremtidige forpliktelser i henhold til EØS-avtalen.

Tilpasningen av norsk rett til EU's regelverk på luftfartens område har følgelig foregått etter et tosporet system. Luftfartsloven er i utgangspunktet generell og gjelder all luftfart i riket. På bakgrunn av EØS-avtalen opprettet man et eget kapittel XVI for å dekke opp EØS-regelverket. For luftfart som omfattes av EØS-avtalens virkeområde, gjelder i tillegg regler som følger av EØS-avtalen. Reglene i luftfartsloven kapittel XVI går i tilfelle av motstrid foran luftfartslovens øvrige bestemmelser.

3.1.2 Høringsnotatet

Luftfartsloven gir som ovenfor nevnt ikke et representativt bilde av gjeldende rett for så vidt angår EØS-området. Med hjemmel i lovens kapittel XVI, er en rekke av lovens hovedregler og sentrale bestemmelser, som følger av EØS-avtalen, fastsatt ved forskrifter.

Eksempler på dette er luftfartsloven kapittel VIII som hjemler et eksplisitt krav om konsesjon for å fly rute samt krav om norsk nasjonalitet. Innenfor EØS-området er det imidlertid tilstrekkelig med lisens, jf. Rfo (EØF) nr. 2407/92 om lisenser til luftfartsselskaper. Se også Rfo (EØF) nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskapers adgang til flyruter innenfor Fellesskapet. Sistnevnte radsforordning gir anvisning på fri adgang til det norske innenriksnettet for alle EØS-flyselskaper i EØS-området. Lovens nasjonalitetskrav i § 3-2 må derfor, for så

vidt gjelder EØS-området, suppleres med den type nasjonalitetskrav som lisensforordningen gir anvisning på.

Unntaksvis er enkelte rådsforordninger tydeliggjort i luftfartsloven. Det er følgelig foretatt endringer/tilføyelser i selve loven, jf. eksempelvis Ot.prp. nr. 70 (1997-98) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (EØS-tilpasning) i forbindelse med Rfo (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskapers erstatningsansvar ved ulykker. Luftfartsselskaper utenfor EØS-området går ikke inn under nevnte forordning. For slik luftfart vil dagens regler gjelde uendret inntil videre, likevel slik at forordningen setter visse krav til informasjon til passasjerene om ansvarsbegrensning m.v. I dette tilfelle ble det ansett nødvendig å benytte lovs form ved gjennomføring av forordningen. Forordningen omhandler ansvarsregler som direkte regulerer forholdet mellom luftfartsselskapet og den enkelte passasjer og er så sentrale at man normalt vil vente å finne dem i lov og ikke i forskrift.

Når det gjelder Rfo (EØF) nr. 2299/89 om regler for bruk av edb-baserte reservasjonssystemer, endret ved Rfo (EØF) nr. 3089/93 om endring av forordning (EØF) nr. 2299/89 om regler for bruk av edb-baserte reservasjonssystemer, var også denne ordning tydeliggjort i §§ 16-2 til 16-5. Luftfartsloven §§ 16-2 til 16-5 er nå opphevet og erstattet av lov 23. juni 2000 nr. 54 om edb-baserte reservasjonssystemer for passasjertransport m.v. ved implementeringen av Rfo (EF) 323/99 om edb-baserte reservasjonssystemer.

På bakgrunn av bl.a. ovennevnte tosporede system, fant departementet at dette burde tydeliggjøres i loven, innenfor/utenfor EØS-området samt hvilke spesielle regler som gjelder innenfor EØS-området.

Å eventuelt innta det som i dag er forskrifter i selve loven er en modell som vil medføre at loven vil øke voldsomt i volum. Enkelte forordninger har også vedlegg hvis innhold er av en slik art at det er unaturlig at disse inntas i loven. Forordninger må dessuten inntas ordrett, noe som ikke uten videre vil passe inn i lovens systematikk for øvrig. Det følger av EØS-avtalen art. 7 bokstav a at rettsakter skal implementeres «som sådan». Dette innebærer at det ikke er adgang til å implementere en rådsforordning dels i lov og dels i forskrift.

I høringsnotatet la man til grunn følgende skille; rådsforordninger som utfyller og supplerer luftfartsloven, rådsforordninger som inneholder bestemmelser i strid med lovens hovedregler og system samt direktiver.

Ved gjennomføring av direktiver kan man i utgangspunktet velge mellom lov- eller forskriftsform avhengig av direktivets innhold.

Med hensyn til rådsforordninger som er så sentrale at man normalt vil vente å finne dem i lov og ikke i forskrift, er det et behov for å opplyse om dem i loven. Departementet foreslo derfor å foreta henvisninger i de aktuelle bestemmelsene til § 16-1. Dette gjelder luftfartsloven §§ 2-2 nr. 1, 3-2 første ledd første punktum, 3-7 første ledd nr. 2 og 8-1 første ledd.

I andre tilfelle vil det kunne være behov for gjennomføringsbestemmelser i luftfartsloven for å tydeliggjøre klare avvik fra lovens system m.m., jf. Rfo (EF) nr. 2027/97 som ovenfor nevnt.

Når det gjelder rådsforordninger som utelukkende utfyller og/eller supplerer loven, vil det ikke være samme behov for å vise uttrykkelig til disse i loven. Det er like fullt mulig å gjøre loven mer informativ ved å endre § 16-1

første ledd. I høringsutkastet foreslo departementet en ordlyd der de viktigste områdene det er implementert EØS-regelverk er nevnt i bestemmelsen.

3.1.3 Høringsinstansenes syn

Utenriksdepartementet er enig i at det foreligger et behov for en tydeliggjøring av regelverket hva særskilt gjelder EØS-avtalens virkeområde samtidig som de endringer som er foreslått utgjør et skritt i riktig retning av et mer dekkende bilde av rettstilstanden.

Justisdepartementet foreslår en løsning der opplysningen om rådsforordningen blir tatt inn i den relevante bestemmelsen og at dette for eksempel kan gjøres ved et nytt siste ledd. Justisdepartementet foreslår en ordlyd som følger:

«Bestemmelsene i denne paragrafen kommer ikke til anvendelse i den grad de strider mot EØS-avtalens vedlegg... punkt... (rådsforordning (EØF) nr. .../...) om....., jf. § 16-1 om gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område.»

Riksadvokaten har i sine merknader til § 2-2 kommet med et forslag til en klarere ordlyd på bestemmelsen som viser til EØS-regelverket i § 16-1, og foreslår at nevnte bestemmelse utformes slik:

Luftfart innenfor norsk område kan bare foretas med fartøy som har:

«1. norsk nasjonalitet, hvis ikke annet følger av regler gitt i medhold av § 16-1, ...»

Ingen av de andre høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

3.1.4 Departementets vurderinger

Departementet har vurdert forslagene til ordlyd fra Riksadvokaten og Justisdepartementet. En struktur som foreslått av Justisdepartementet vil føre til at man må foreta en lovendring ved implementering av nye forordninger eller endring av de forordningene som er implementert, og dette kan virke upraktisk i og med at de fleste forordninger kan gjennomføres som forskrift etter § 16-1. Departementet har valgt en henvisningsteknikk som ikke er vesentlig forskjellig fra den som er foreslått av Riksadvokaten, jf. forslag til lov § 2-2 m.v.

Departementet foreslår videre å benytte samme henvisningsteknikk på de andre bestemmelsene som er foreslått endret for å opplyse om at det gjelder rådsforordninger som gir anvisning på en løsning i strid med bestemmelsen.

Dette gjelder foruten § 2-2 nr. 1 også §§ 3-2 første ledd første punktum og 8-1 første ledd. For § 3-7 første ledd nr. 2 foreslår departementet å beholde ordlyden som i forslaget.

3.2 Straff ved overtredelse av EØS-retten

3.2.1 Bakgrunn

Som ovenfor nevnt finnes en rekke rådsforordninger på luftfartens område.

Når det gjelder EØS-rettens forhold til strafferetten er utgangspunktet at EØS-organene (for eksempel ESA) ikke har strafferettslig kompetanse på området. Nasjonal strafferett påvirkes på ulik måte av EU-retten. Eksempelvis

kan det angis uttrykkelig i en forordning (eller direktiv) at medlemslandene skal legge til rette for sanksjoner og straff ved overtredelse av bestemmelsene i rettsaktene. Medlemsstatene kan i prinsippet selv velge hvilken type straff som kan være aktuell.

EF-domstolen har fastsatt noen generelle prinsipper som den anser bør gjelde ved medlemsstatenes valg av straff. Medlemsstatene skal se til at overtredelse av fellesskapsretten sanksjoneres i overensstemmelse med liknende materielle eller prosessuelle bestemmelser som gjelder for overtredelse av nasjonale regler av samme slag. Straffereaksjonene skal likeledes være effektive og stå i rimelig forhold til overtredelsen og ha avskrekkende effekt.

3.2.2 Høringsnotatet

På bakgrunn av ovennevnte bør det innføres sanksjonsbestemmelser i tilknytning til enkelte av de rådsforordningene som er en del av EØS-avtalen på luftfartens område.

Et spørsmål er hvilken type straff som bør komme til anvendelse. Som nevnt skal straffereaksjonene tilsvare de som gjelder for nasjonale regler av samme slag. For eksempel når et luftfartsselskap utfører lufttransport uten nødvendig lisens antas denne type overtredelser etter sin art og graden av overtredelse å tilsvare overtredelse av konsesjonskravet etter någjeldende § 14-23.

Videre er det et spørsmål hvor de aktuelle straffebestemmelsene rent lovteknisk skal utformes. Ut i fra legalitetsprinsippet bør det i loven angis hvilke bestemmelser i de ulike rådsforordninger som er straffebelagte. Det vil på den annen side være en retsteknisk sett vanskelig håndterbar ordning, fordi straffebestemmelsene må gis i lovs form etter hvert som nye rådsforordninger blir en del av norsk rett.

Den mest hensiktsmessige løsning antas å være at det lages en generell straffebestemmelse, som er utformet slik at den er knyttet opp til alle rådsforordningene som innføres i norsk rett på luftfartens område. Men ut fra hensynet til rettssikkerheten og at antallet rådsforordninger på luftfartens område er relativt begrenset, har en valgt å individualisere hvilke bestemmelser i de ulike rådsforordningene som er straffebelagte.

På bakgrunn av ovennevnte ble det i høringsnotatet foreslått at visse overtredelser av EU/EØS-rettens rådsforordninger straffesanksjoneres. Dette gjelder overtredelser i tilknytning til:

- Rfo (EØF) nr. 2407/92 om lisenser til luftfartsselskaper.
- Rfo (EØF) nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskapers adgang til flyruter innenfor Fellesskapet.
- Rfo (EØF) nr. 2409/92 om takster og rater i luftrafikk.

3.2.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten har bemerket at det gir en bedre ordlyd hvis bestemmelsen begynner med angivelse av både strafferamme og skyldkrav og deretter angir de normer hvor overtredelse er straffbart:

«Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt
1. bryter.....»

Justisdepartementet har kommentert at det i første straffalternativ stilles krav om «operativ» lisens mens definisjonen av luftfartsselskap i Rfo (EØF) nr. 2407/92 artikkel 2 bokstav b er et lufttransportforetak som har «gyldig lisens» og foreslår derfor at denne betegnelsen benyttes. Videre viser de til at henvisningene i bestemmelsen til EØS-regelverket også bør angi hvilket punkt i EØS-avtalens vedlegg XIII rådsforordningen er hjemlet i.

Justisdepartementet foreslår en formulering av nr. 1 første ledd første straffalternativ slik;

«1. utfører transport uten nødvendig gyldig lisens utstedt i medhold av EØS-avtalen vedlegg XIII punkt.... Rådsforordning (EØF) nr. 2407/92 om lisenser til luftfartsselskaper,»

Justisdepartementet foreslår også en annen formulering på nr. 2 første straffalternativ som følgende:

«utføre lufttransport på en rute eller i et ruteområde der et annet luftfartsselskap gjennom anbud er meddelt enerett i samsvar med artikkel 4 i forordningen, eller»

Videre anfører Justisdepartementet:

«Straff for overtredelse av fellesskapsretten skal tilsvare straffen som gjelder for nasjonale regler av samme slag. Overtredelse av krav til gyldig lisens mv. antas etter sin art å tilsvare overtredelse av konsesjonskravet etter någjeldende § 14-23. Luftfartsloven § 14-33 om straff for andre enn eier eller bruker som straffebudene er rettet mot, omfatter også virksomhet som har konsesjon, tillatelse eller godkjenning i § 14-23. Henvisningen i § 14-33 bør derfor utvides til også å henvise til § 14-23 a.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet bemerker at:

«Det fremgår av § 14-23 A nr. 3 at overtredelser av beslutninger som treffes med hjemmel i artikkel 6 i Rfo. (EØF) nr. 2409/92 om takster og rater i lufttrafikk straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Vi minner om at Konkurransetilsynets forskrift 2. november 1998 nr. 1050 om flyselskapenes plikt til å melde inn billettpriser er gitt for å gjennomføre nevnte forordning. Overtredelse av forskriften straffes etter forskriften § 3 med bøter eller fengsel i tre måneder. Straffehjemmel i luftfartsloven er § 14-29.

Straffehjemmel bør antakelig heretter være luftfartsloven § 14-23 A. Vi tar ikke stilling til om strafferammen i forskriften § 3 da bør endres fra 3 til 6 måneder, eller om nr. 3 i § 14-23 A bør ha flere straffealternativer.»

Det er ikke kommet inn merknader på denne bestemmelsen fra de andre høringsinstansene.

3.2.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig i høringsinstansenes merknader. Departementet foreslår en straffebestemmelse i tråd med de endringer som er foreslått av Justisdepartementet og Riksadvokaten. Videre foreslår departementet en utvidelse av henvisningen i § 14-33 til § 14-23 a på bakgrunn av Justisdepartementets merknad.

Departementet forutsetter at strafferammen i forskrift av 2. november 1998 nr. 1050 om flyselskapenes plikt til å melde inn billettpriser endres fra 3 til 6 måneder slik at den blir i tråd med forslag til ny straffebestemmelse i luftfartsloven § 14-23 a.

3.3 Lovens virkeområde

3.3.1 Gjeldende rett

Tilpasningen av norsk rett til EUs regelverk på luftfartens område har foregått etter et tosporet system. Luftfartsloven er i utgangspunktet generell, men gjennom EØS-avtalen inkorporerte man et eget kapittel i loven for å dekke opp EØS-regelverket, se kapittel 3.1 om EØS-avtalen - bakgrunn for endringer i loven i tilknytning til EØS-avtalen. EØS-reglene gitt med hjemmel i luftfartsloven går foran lovens alminnelige bestemmelser.

Luftfartsloven har på bakgrunn av dette siden 1994 inneholdt regelverk som dels har sitt virkeområde innenfor EU/EØS-området og dels utenfor, det vil si i forhold til tredjelands trafikk.

I kapittel I om lovens virkeområde, er det ikke angitt noe om lovens tosporede system. Dette kapitlet må sees i forhold til lovens kapittel XVI EØS-regler.

3.3.2 Høringsnotatet

For å tydeliggjøre lovens virkeområde ble det i høringsnotatet foreslått å føye til et nytt ledd i § 1-1, der man viser til lovens kapittel XVI om EØS-regler.

Videre ble det foreslått å foreta mindre redaksjonelle endringer i § 1-2.

I § 1-2 første ledd ble det foreslått å føye til «norsk» foran ordet kontinentalsokkel. I paragrafens tredje ledd skal det henvises til kapittel X, og ikke kapittel IX. I paragrafens fjerde ledd skal det henvises til nåværende lovs § 15-2 annet ledd og ikke første ledd annet punktum.

3.3.3 Høringsinstansenes syn

Justisdepartementet har i sitt brev påpekt at formuleringen i forslaget til nytt annet ledd kan virke uklar, og at det kan se ut som det innenfor EØS-området bare er reglene i kapittel 16 som gjelder. Justisdepartementet har foreslått en omformulering av bestemmelsen som følger:

«For luftfart som omfattes av EØS-avtalens bestemmelser, gjelder regler i eller gitt i medhold av kapittel XVI i denne lov foran lovens øvrige bestemmelser.»

Ingen av høringsinstansene har hatt merknader knyttet til de andre forslagene til endringer.

3.3.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår en ordlyd i nytt annet ledd i § 1-1 der man har tatt hensyn til Justisdepartementets merknad, men foretar en generell henvisning til regelverk som er gitt på bakgrunn av EØS-avtalen på luftfartens område.

Departementet foreslår videre at § 1-2 blir vedtatt med de foreslåtte endringene.

3.4 Nasjonalitetsvilkår

3.4.1 Gjeldende rett

I luftfartsloven § 2-2 er det fastsatt visse krav til nasjonalitet for luftfart innenfor norsk område, videre er det i luftfartsloven § 3-2 satt visse nasjonalitetsvilkår som må være oppfylt for at et luftfartøy kan bli registrert i Norges luftfartøyregister. Kravene som fremgår der gjelder imidlertid bare for land utenfor EU/EØS, se kapittel 3.1 om EØS-avtalen.

Rfo (EØF) nr. 2407/92 om utstedelse av lisenser til luftfartsselskaper inngår i EØS-avtalen. Med hjemmel i luftfartsloven § 16-1 første ledd er forordningen gjennomført i norsk rett ved forskrift 15. juli 1994 nr. 691 om gjennomføring og håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område. Av § 16-1 annet ledd fremgår at forskrifter gitt for gjennomføring av EØS-avtalen i tilfelle motstrid skal gå foran de alminnelige lovbestemmelser.

3.4.2 Høringsnotatet

Ovennevnte får betydning for rekkevidden av lovens § 3-2 om nasjonalitetsvilkår. Lisensforordningen innebærer bl.a. at et luftfartsselskap med lisens etter forordningen på visse vilkår kan kreve et luftfartøy registrert i den medlemsstat hvor lisensen er utferdiget. Vilkårene i lisensforordningen samsvarer ikke med vilkårene i § 3-2. Så langt forordningen rekker kan det ikke oppstilles nasjonalitetsvilkår for registrering som ikke er i samsvar med forordningen.

Luftfartsloven §§ 2-2 og 3-2 første ledd er foreslått endret for å synliggjøre kravene i lisensforordningen for registrering. Det er foreslått å ta inn en henvisning til § 16-1 om gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område i bestemmelsene, se også kapittel 3.1 om EØS-avtalen - bakgrunn for endringer i loven i tilknytning til EØS-avtalen.

3.4.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten bemerker at tillegget til bestemmelsen kan gis en klarere ordlyd, og foreslår at bestemmelsen utformes slik:

Luftfart innenfor norsk område kan bare foretas med fartøy som har:

«1. norsk nasjonalitet, *hvis ikke annet følger av regler gitt i medhold av § 16-1, ...*»

Luftfartstilsynet uttaler at det er hensiktsmessig med en endring for å gi et mer dekkende bilde av rettstilstanden, men at det er behov for ytterligere endringer. Luftfartstilsynet foreslår videre substansielle endringer i luftfartsloven § 3-2, men dette ligger utenfor det forslaget til revisjon av loven som er sendt på høring i denne omgang.

3.4.4 Departementets vurderinger

Departementet har valgt en henvisningsteknikk som ikke er vesentlig forskjellig fra den som er foreslått av *Riksadvokaten*, se ellers kapittel 3.1.4 over.

Luftfartstilsynets merknader for så vidt gjelder substansielle endringer i luftfartsloven § 3-2 vil bli vurdert av departementet ved en senere revisjon av luftfartsloven.

3.5 Slettelse av luftfartøy

3.5.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven § 3-7 gir regler for når et fartøy skal slettes fra Norges luftfartøyregister. Blant annet fastsetter første ledd nr. 2 at fartøyet skal slettes når nasjonalitetsvilkårene i lovens § 3-2 ikke lenger er oppfylt.

Bestemmelsen reiser blant annet spørsmål i forhold til lovens § 16-1, det vil si for luftfartøy som er registrert på bakgrunn av de nasjonalitetsvilkårene som fremgår av Rfo (EØF) nr. 2407/92 om lisenser til luftfartsselskaper, se kapittel 3.1 over. Luftfartsloven § 3-7 første ledd nr. 2 gir luftfartøyregisteret mulighet for å slette luftfartøy fra registeret når de ikke lenger oppfylder nasjonalitetskravene i luftfartsloven § 3-2 første ledd samt fartøy som er registrert med dispensasjon fra nasjonalitetskravet med hjemmel i § 3-2 andre ledd. Bestemmelsen antas ikke å gi hjemmel for å slette fartøy som er registrert med hjemmel i luftfartsloven § 16-1 med tilhørende forskrifter, jf. lisensforordningen.

3.5.2 Spesielt om saksbehandlingen ved dispensasjon

Etter luftfartsloven § 3-7 første ledd nr. 2 skal, som nevnt, et fartøy slettes fra luftfartøyregisteret når nasjonalitetsvilkårene i lovens § 3-2 ikke lenger er oppfylt. Det er imidlertid gitt åpning for at «skal-regelen» ikke er så definitiv som innledningen antyder, ved at departementet kan gi tillatelse til at «fartøyet likevel kan bli stående i registeret», se gjeldende § 3-7 nr. 2.

Regelen er en overlevning fra luftfartsloven av 1960 § 13 litra b, og ordlyden bestemte at det var Kongen som kunne gi slik tillatelse. Begrunnelsen for bestemmelsen er lite kommentert i forarbeidene. Myndigheten var delegert Samferdselsdepartementet ved kgl. res.

Prosedyren ved registrering av luftfartøy etter søknad om dispensasjon fra nasjonalitetskravene og ved registrering i henhold til § 16-1 med forskrifter, er at luftfartøyregisteret mottar en søknad om registrering, hvor den ønskede perioden for registreringen som regel fremgår. Søknaden besvares med et brev der luftfartøyregisteret angir for hvilken periode fartøyet skal være registrert i henhold til innkommet søknad. Tre uker før utløpt dispensasjonsperiode sender luftfartøyregisteret ut et skriftlig, rekommandert varsel om at fartøyet slettes den dato, som tidligere er angitt i vedtaket. Etter utløpet av disse tre ukene slettes fartøyet, men slettelsen gis oppsettende virkning på grunn av dagens ordlyd i § 3-7 første ledd nr. 2 om at departementet kan gi tillatelse til at fartøyet likevel kan bli stående i registeret.

3.5.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å utvide luftfartsloven § 3-7 første ledd nr. 2 til å omfatte fartøy registrert i henhold til lisensforordningen, jf. § 16-1, slik at man får en klar hjemmel til å slette også disse fartøyene når nasjonalitetsvilkå-

rene ikke lenger er oppfylt. I motsatt fall vil det bli en utilsiktet forskjellsbehandling.

I forbindelse med saksbehandlingen ble det videre foreslått å stryke siste del av setningen i § 3-7 første ledd nr. 2. Varselet om at fartøyet vil bli slettet av registeret må ansees tilstrekkelig og det ansees unødvendig å gi vedtaket om sletting av luftfartøyet oppsettende virkning.

3.5.4 Høringsinstansenes syn

*Luftfartstilsyn*er enig i at dagens formulering er uklar og anfører videre at:

«Vi ser det derfor som nyttig og nødvendig at hjemmelen til å slette blir klarere, da sletting er et svært stort inngrep overfor eieren. Luftfartstilsynet vil imidlertid anbefale en mer utførlig regulering av saksbehandlingen rundt slettingen i forskrift.»

Det er for øvrig ingen kommentarer til de foreslåtte endringene fra andre høringsinstanser.

3.5.5 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at luftfartsloven § 3-7 blir vedtatt i samsvar med de foreslåtte endringene. Departementet tar sikte på å få revidert gjeldende forskrift på området. Arbeidet vil i samarbeid med Luftfartstilsynet bli startet opp ved årsskiftet 2000/2001.

3.6 Overføring av registerhjemmel

3.6.1 Gjeldende rett

I luftfartsloven § 3-25 er det i annet ledd vist til skifteloven § 64. Skifteloven § 64 er opphevet ved lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven), se nå lov 3. mars 1992 nr. 5 om arv med mer § 6 (arveloven).

3.6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å endre paragrafen i samsvar med de endringer som ellers er blitt gjort i lovverket.

3.6.3 Høringsinstansenes syn

Justisdepartementet påpeker at skifteloven § 64 annet ledd om ektefellenes arverett ble opphevet ved lov 22. juni 1990 nr. 40 om endringer i skifteloven og diverse andre lover. Endringen ble foretatt som følge av at arveloven § 6 fikk en bestemmelse om minste arv, jf. Ot.prp. nr. 46 (1989-90) s. 20. I motivene vil det derfor være mer korrekt å henvise til opphevelsen av skifteloven § 64 annet ledd ved lov 22. juni 1990 nr. 40 om endringer i skifteloven og diverse andre lover.

Det er ingen kommentarer fra de øvrige høringsinstansene til forslaget til endring.

3.6.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at bestemmelsen blir vedtatt i samsvar med utkastet som ble sendt på høring.

3.7 Tilbakekall av sertifikater

3.7.1 Gjeldende rett

Av luftfartsloven § 5-6 første ledd følger at luftfartsmyndigheten kan tilbakekalle et sertifikat dersom innehaveren; «i eller utenfor tjeneste gjør seg skyldig i forseelse av betydning for denne eller om han ellers ikke fyller vilkårene for å gjøre den tjeneste sertifikatet gjelder.» Av forarbeidene av 1957 (se Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven oppnevnt ved kgl. res. 30. oktober 1947) følger at tilbakekall skal skje når sertifikatinnehaveren under utførelsen av flyging med forsett har overtrådt gjeldende luftfartsbestemmelser, vist grov uforstand eller grov uaktsomhet eller vært beruset. Ordlyden i lovutkastet var den gang litt annerledes enn i någjeldende bestemmelse.

I Ot.prp. nr. 52 (1959-60) Om lov om luftfart ble begrepet «gjør seg skyldig i forseelse» tatt inn i loven. Foranledningen for dette var at begrepet «har begått forseelse i tjenesten» var brukt i den svenske luftfartsloven. Bakgrunnen for at dette begrepet ble tatt inn i den svenske loven var visstnok å utvide mulighetene for å kunne tilbakekalle et sertifikat på grunnlag av denne bestemmelsen.

3.7.2 Høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at gjeldende § 5-6 fremstod som uklar. Luftfartsverket, nå Luftfartstilsynet, har i utgangspunktet anvendt bestemmelsens tredje ledd ved tilbakekall på bakgrunn av overtredelser; «Når luftfartsmyndigheten finner grunn til å anta at det foreligger et forhold som kan begrunne tilbakekalling, kan den straks sette sertifikatet ut av kraft inntil spørsmålet om tilbakekall er avgjort.» Ifølge forarbeidene skal denne bestemmelsen anvendes når det er praktisk for luftfartsmyndigheten å ha litt tid for å kunne avgjøre om vilkårene for tilbakekalling er til stede, for eksempel fordi det må foretas nærmere undersøkelser eller avholdes prøver. Systematikken i paragrafen har i praksis derfor ikke virket helt heldig. Ordlyden har gjort at Luftfartsverket og senere Luftfartstilsynet ved tilbakekall, på bakgrunn av overtredelser, har anvendt tredje ledd som hovedregel. Imidlertid følger det av forarbeidene at første ledd var ment å skulle være hovedregelen.

Bestemmelsen ble foreslått endret slik at første ledd hjemler både midlertidig og endelig tilbakekall og nåværende tredje ledd første punktum oppheves.

3.7.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten og *Luftfartstilsynet* påpeker at forslaget til endring i bestemmelsens første ledd, knyttet til angivelsen av hvilke handlinger som kan gi grunnlag for tilbakekall, kan medføre en innsnevring av luftfartsmyndighetens adgang til å tilbakekalle sertifikater. Etter gjeldende lov kan tilbakekall besluttes når innehaveren av sertifikatet «i eller utenfor tjenesten gjør seg skyldig i forseelse av betydning for denne». I utkastet er det foreslått «etter luftfarts-

myndighetens vurdering handler i strid med denne lov eller forskrift fattet med hjemmel i denne lov». Dette kan ha som konsekvens at overtredelse av f.eks. avholdspliktloven eller straffeloven i utgangspunktet ikke vil gi grunnlag for tilbakekall.

Riksadvokaten anfører videre at man må avklare om passusen «handler i strid med denne lov eller forskrift fattet med hjemmel i denne lov» tar sikte på bestemmelser som inngår i formell forskrift, jf. forvaltningsloven kapittel VII, eller om det også kan omfatte bestemmelser av lavere trinnhøyde.

Videre anfører *Riksadvokaten*:

«Basert på ordlyden må konklusjonen bli at den foreslåtte lovtekst krever et sikrere grunnlag før det kan foretas tilbakekall av sertifikater enn etter gjeldende regler. Etter dagens lov § 5-6 tredje ledd kan tilbakekall skje når «luftfartsmyndigheten finner grunn til å anta at det foreligger et forhold som kan begrunne tilbakekalling». Formuleringen «grunn til å anta» blir regelmessig forstått slik at det er tilstrekkelig med en objektivt basert mulighet for at en nærmere angitt omstendighet foreligger. Alene hendelsens karakter kan tilveiebringe en slik mulighet. Etter den foreslåtte bestemmelse i § 5-6 første ledd kan tilbakekall skje dersom sertifikatnehaveren «etter luftfartsmyndighetens vurdering handler i strid med....». Det er nærliggende å forstå denne formulering slik at det må foreligge et mer omfattende materiale før tilbakekall kan skje. Et materiale som gir grunnlag for vurderinger. Denne forståelse styrkes av at den foreslåtte bestemmelse har opphevet skillet mellom det foreløpige og endelig tilbakekall slik det i dag fremtrer i lovens første og tredje ledd. En hjemmel som angir vilkårene for endelig å tilbakekalle et sertifikat må klarligvis kreve noe mer enn «en objektivt basert mulighet» for at grunnlaget for tilbakekall foreligger. Det er imidlertid ingen drøftelse i notatet om en slik skjerpelse av kravene er tilsiktet. Er så ikke tilfelle bør dette som et minimum klart komme til uttrykk i forarbeidene.»

Videre finner *Riksadvokaten* at en sammenslåing av reglene i gjeldende lovs første og tredje ledd gjør det uklart hva som skal skje når luftfartsmyndighetens undersøkelser, eller eventuelt en straffeforfølgning er avsluttet. *Riksadvokaten* mener at det bør overveies å beholde dagens regler.

Luftfartstilsynet uttaler:

«... det vesentlige etter gjeldende tredje ledd er at sertifikatet kan settes ut av kraft til det er undersøkt nærmere hvorvidt det aktuelle forhold er av en slik art at sertifikatet må tilbakekalles etter første ledd. Etter vårt skjønn blir dette forhold ikke fanget opp av departementets forslag til første ledd. § 5-6 første ledd legger opp til at det må tas avgjørelse om faktisk tilbakekall. Luftfartstilsynet er enig i at tredje ledd ikke hjemler tilbakekall, men åpner for at sertifikatet kan settes ut av kraft til forholdet er vurdert etter § 5-6 første ledd. Luftfartstilsynet støtter etter dette departementets vurdering, at § 5-6 første ledd er hovedregelen som skal benyttes for tilbakekall, og vil med umiddelbar virkning endre praksis i overensstemmelse med dette.

Luftfartstilsynet vil samtidig vise til at i følge den foreslåtte endringen av § 5-6 tredje ledd skal politiet beholde retten til straks å sette et sertifikat ut av kraft når det er grunn til å anta at det «foreligger forhold som kan begrunne tilbakekalling». Luftfartstilsynet kan ikke se bakgrunnen for at denne retten kun skal tilligge politiet. Som luftfartsmyndighet har vi ansvaret for å gjennomføre nødvendige tiltak for å ivareta flysikkerheten. Etter vårt skjønn bør dermed Luftfartstilsynets adgang

til straks å sette et sertifikat ut av kraft fortsatt være hjemlet i § 5-6 tredje ledd.

Luftfartstilsynet foreslår etter dette at § 5-6 tredje ledd beholdes med gjeldende ordlyd.»

Norsk Flygerforbund viser til at bestemmelsen gir luftfartsmyndigheten adgang til å trekke tilbake sertifikatet også på bakgrunn av handlinger begått utenfor tjenesten og mener at bestemmelsen bare bør regulere forhold i tjenesten.

SAS uttaler at slik ordlyden på forslaget er utformet kan det forstås som at avgjørelsen om sertifikatinnhaveren har handlet i strid med loven, skal høre under forvaltningens (luftfartsmyndighetens) frie skjønn og unndras fra domstolskontroll. De foreslår å fjerne passusen «etter luftfartsmyndighetens vurdering».

Det er ingen andre høringsinstanser som har kommet med merknader til forslag til endring av § 5-6.

3.7.4 Departementets vurderinger

På bakgrunn av de innkomne merknader til forslag til ny ordlyd på § 5-6 foreslår departementet at det ikke foretas endringer i bestemmelsen og at nåværende ordlyd opprettholdes. Luftfartstilsynet har i sin uttalelse sagt at de vil anvende bestemmelsens første ledd som hovedregel. Departementet foreslår at en eventuell endring av bestemmelsens ordlyd blir vurdert på nytt ved en senere revisjon av luftfartsloven.

For så vidt gjelder Norsk Flygerforbunds merknad om konsekvensen av handlinger begått utenfor tjenesten finner ikke departementet grunn til å ta denne til følge. Departementet kan ikke se at det er påberopt reelle hensyn som tilsier endring av § 5-6 på dette punkt.

Med hensyn til SAS's uttalelse når det gjelder forvaltningens frie skjønn og domstolskontroll, finner departementet å ville videreføre gjeldende system med å kunne utøve skjønn i slike saker.

3.8 Uregjerlige passasjerer

3.8.1 Gjeldende rett

Fartøysjefens myndighet over besetning, passasjerer og gods fremgår av luftfartsloven kapittel VI *Fartøysjefen og tjenesten ombord*. *Fartøysjefen* har høyeste myndighet ombord, jf. § 6-1. *Fartøysjefen* kan også iverksette maktbruk for å opprettholde orden og lydighet, jf. § 6-4.

Fartøysjefen kan videre nekte å ta ombord og har rett til å sette av passasjerer, besetningsmedlemmer og gods når forholdene krever det, videre plikter passasjerene å rette seg etter de anvisninger som *fartøysjefen* gir for god skikk og orden om bord, jf. § 6-3. Overtredelse av denne plikten er imidlertid ikke straffesanksjonert. Straffesanksjonene i § 14-11 om lydighetsnektelse er bare rettet mot besetningsmedlemmenes manglende etterkommelse av foretattes ordre.

I forskrift av 5. mars 1974 nr. 3208 om befordring av passasjerer i luftfartøy er det gitt bestemmelser om passasjerers adferd med hensyn til røking, bruk av alkoholholdige drikkevarer med mer (se Bestemmelser for sivil luftfart

(BSL) D 1-6). Det er imidlertid ikke gitt generelle regler som rammer klanderverdige adferd ombord.

De konvensjoner som gjelder på området regulerer i hovedsak mer alvorlige forbrytelser.

Luftfartsloven gir som nevnt ikke hjemmel for å straffe passasjerer som ikke etterkommer fartøysjefens anvisninger for god skikk og orden ombord. Imidlertid kan den/de handlinger som passasjerer utfører eventuelt dekkes av annen lovgivning, for eksempel straffeloven.

3.8.2 Bakgrunn

Det er et økende problem både nasjonalt og internasjonalt at passasjerer opptrer klanderverdig ombord i fly. Kabinpersonalet kan bli utsatt for verbal trakassering, slag og lignende, fordi passasjerer nektes; å røyke, (ytterligere) alkoholserving, bruk av mobiltelefon, den ønskede plass i flyet m.m. Dette gjelder episoder som representerer eller kan representere en sikkerhetsrisiko.

Spørsmålet om tiltak rettet mot denne passasjergruppen - omtalt som «unruly/disruptive passenger» - er blant annet tatt opp av Luftfartsverket og Sikkerhetsrådet for luftfarten. Det er også tatt opp til behandling i internasjonale fora der også Norge deltar, eksempelvis i luftfartsorganisasjonene ICAO (International Civil Aviation Organization) og ECAC (European Civil Aviation Conference). Når det gjelder flyselskapene, ser disse på ulike tiltak for å forhindre hendelser av nevnte karakter.

I svensk rett har de foreslått å innta begrepet «Oregerliga passagerare» i straffeloven som en mildere form av lovbruddet luftfartssabotasje, se SOU 1999:42 Ny luftfartslag s. 330 punkt 21.3. Denne benevnes trussel mot luftfartøyet sikkerhet. På s. 334 anføres:

«Något skäl till att straffbelägga överträdelser av ordningsföreskrifter ombord på ett luftfartyg som inte har någon direkt betydelse för flygsäkerheten eller luftfartsskyddet har utredningen inte funnit».

3.8.3 Høringsnotatet

Gjeldende rett viser at luftfartslovgivningen ikke gir hjemmel for å straffesankjonere adferd fra passasjerer, som er i strid med fartøysjefens anvisninger for god skikk og orden ombord.

Det synes å være et behov for å styrke fartøysjefens myndighet etter loven. Videre bør fartøysjefen kunne overlate til den ansvarlige i kabinen eller andre besetningsmedlemmer å gi anvisning for god skikk og orden ombord.

ICAO og ECAC arbeider med å lage standarder og/eller anbefalt praksis på området. Arbeidet er såvidt påbegynt. Departementet hadde foretrukket å kunne ta utgangspunkt i slike internasjonale standarder, med tanke på å harmonisere medlemslandenes regelverk på dette feltet. Imidlertid kan det ta tid før slike standarder foreligger. I påvente av det arbeidet som skjer internasjonalt, finner departementet behov for at man utarbeider en hjemmel for å straffesankjonere visse typer adferd fra passasjerers side.

Det viser seg å være vanskelig å beskrive hvilke type tilfeller av adferd fra en passasjer som bør rammes av luftfartsloven. Det bør imidlertid være et min-

stekrav at det er en type adferd som også kan utgjøre en fare for flysikkerheten.

Det har vært hevdet i ulike sammenhenger at luftfartsloven ikke retter seg mot passasjerer, men mot den som driver luftfart. Departementet har ikke funnet juridisk materiale til støtte for dette syn. Denne problemstilling ble også drøftet i ovennevnte SOU 1999: 42 s. 333. Der har man heller ikke funnet at dette argumentet har større bærekraft.

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre sanksjoner mot de passasjerer som opptrer slik at deres adferd innebærer en åpenbar sikkerhetsrisiko som kan sette fartøy, besetning og andre passasjerer m.m. i fare. Slik adferd kan for eksempel være forsøk på å åpne inngangsdører i flyet, eventuelt knuse vinduer osv. Luftfartsloven § 6-3 foreslås endret slik at det settes klare grenser for hvilken type adferd som gir grunnlag for straff.

Luftfartsloven § 14-11 ble også foreslått endret slik at de strafferettslige sanksjonene ble utvidet til å omfatte passasjerer hvis opptreden innebærer en åpenbar sikkerhetsrisiko som kan sette fartøy, besetning eller andre passasjerer i fare.

Parallelt med myndighetens tiltak mente departementet at flyselskapene burde bidra til å forhindre at det oppstår situasjoner som dette. Selskapene bør ha klare retningslinjer for sin politikk på dette saksfelt. Videre kan flyselskapene gi sine ansatte opplæring og trening på området, bl.a. for å skape forutberegnelighet innad i selskapet om hvordan slike tilfelle skal håndteres.

3.8.4 Høringsinstansenes syn

Justisdepartementet mener at den forbudte og straffbare atferden ikke bør begrenses til sikkerhetsrisiko som er åpenbar og at enhver handling som setter flysikkerheten i fare bør være uønsket. De foreslår derfor at forslaget til nytt annet punktum i § 6-3 tredje ledd utvides til å inneholde et generelt forbud mot adferd som setter flysikkerheten i fare, med følgende ordlyd:

«Passasjerer plikter å opptre slik at deres adferd ikke innebærer en fare for flysikkerheten.»

Videre foreslår de nytt annet ledd i § 14-11 formulert slik:

«Passasjerer som ombord setter flysikkerheten i fare, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder.»

Justisdepartementet viser videre til luftfartsloven § 14-31 og at ikke bare den forsettlige, men også den uaktsomme overtredelse av § 14-11 annet ledd vil være straffbar. Det kan reises innvendinger mot dette og man bør overveie å føye et nytt annet punktum til § 14-31 med følgende ordlyd:

«Dette gjelder ikke overtredelse som nevnt i § 14-11 annet ledd.»

Riksadvokaten sier seg enig i at det bør inntas bestemmelser som gjør det til en straffesanksjonert plikt å følge fartøybesetningens anvisninger og at det gis en generell norm for hvilken minimumsatferd som kreves av passasjerer. Videre lyder det:

«Riksadvokaten gir sin tilslutning til at adgangen til å gi anvisninger til passasjerene ikke eksklusivt bør ligge hos fartøysjefen. Spørsmålet er

imidlertid om det er hensiktsmessig å la delegasjon bero på en beslutning fra fartøysjefen i det enkelte tilfelle, jf. «den han bemyndiger». Bestemmelse vil neppe gi adgang for et selskap til generelt å fastsette at for eksempel purser eller annen ansvarlig i kabinen har fartøysjefens anvisningsmyndighet. Siden fartøybesetningene stadig varierer, vil den foreslåtte regel innebære at fartøysjefen, i alle fall hver gang han eller hun tjenestegjør sammen med en ny kabinbesetning, må delegerer sin myndighet. Dette er tungvint. Med bakgrunn i foranstående reiser riksadvokaten spørsmålet om lovens § 6-3 tredje ledd, første punktum kunne gis slik ordlyd:

«Passasjerer plikter å rette seg etter de anvisninger for god skikk og orden ombord som gis av fartøysjefen, den ansvarlige i kabinen eller andre besetningsmedlemmer som fartøysjefen bemyndiger.»

Videre foreslår Riksadvokaten en klarere ordlyd til § 6-3 tredje ledd annet punktum som følger:

«Passasjerer må ikke opptre slik at sikkerheten til fartøy, besetning eller andre passasjerer settes i fare.»

Riksadvokaten viser også til at forslaget til § 14-11 annet ledd må omformuleres. Riksadvokaten anfører:

«Slik bestemmelsen er utformet i høringsnotatet er straffbarheten avhengig av at både første og annet punktum i lovens § 6-3 tredje ledd er overtrådt.

[.....]

Slik utkastet til § 14-11 annet ledd er utformet blir det dessuten uklart når det er annet ledd og når det er tredje ledd som skal anvendes. Årsaken til uklarheten er at det er vanskelig å trekke grensen for når handlingen har vært «en åpenbar sikkerhetsrisiko» og når den har «utsatt fartøy eller menneskeliv for fare». Straffebestemmelsen i § 14-11 tredje ledd svarer godt til riksadvokatens forslag til § 6-3 annet punktum. En foreslår derfor at den nye straffebestemmelse i § 14-11 annet ledd blir lydende:

«Passasjerer som ikke følger anvisninger gitt med hjemmel i § 6-3 tredje ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder.»

Luftfartstilsynet, Norsk Flygerforbund, Flyselskapenes Landsforening, SAS, Braathens, Privatansattes Fellesorganisasjon og Norsk Kabinforening mener at kravet om at det skal være en «åpenbar sikkerhetsrisiko» i forslaget til § 6-3 om fartøysjefens myndighet overfor besetningsmedlemmer og passasjerer og § 14-11 om lydighetsnektelse fra passasjerer og besetning er et for omfattende og uklart krav, og mener at man må kunne straffesanksjonere adferd som er en «sikkerhetsrisiko».

Politimesteren i Romerike, som er ansvarlig politidistrikt for Oslo lufthavn, Gardermoen, uttaler:

«Vi ser svært alvorlig på trusler mot flysikkerheten ombord og tatt i betraktning at problemet oppleves som økende i omfang, bør luftfartsloven hjemle adekvate sanksjonsmuligheter. Etter vårt syn gjør de almenpreventive hensyn seg sterkt gjeldende i vurderingen av hva som kan synes adekvat.

Loven bør, i tillegg til å gi adgang til ileggelse av straff, gi politiet mulighet til å pågripe vedkommende slik at vedkommende kan avhøres og at forholdene kan iretteføres selv om vedkommende selv ikke erkjenner forholdet han er siktet for. Om vedkommende ikke innrøm-

mer straffeskyld kan man få avgjort saken ved pådømmelse innen 24 timer, eventuelt iløpet av et par dager som en hurtigdomstolssak.

En strafferamme på bot og, eller, fengsel i inntil 6 måneder vil holde for pågrepelse etter straffeprosessloven § 171 idet en straff av både fengsel i 6 måneder og bøter etter rettspraksis anses som en strafferamme på mer enn fengsel i 6 måneder.

Vi vil foreslå at det lages en generell straffebestemmelse i luftfartsloven som dekker de ovenforbeskrevne forhold, og hvor strafferammen er slik at påtalemyndigheten om nødvendig kan beslutte pågrepelse.

Det vises til utlendingsloven §§ 37 og 41 hvor det er laget egne bestemmelser om pågrepelse. Som et alternativ til høyere strafferamme bør departementet vurdere om man i stedet bør lage egen bestemmelse i luftfartsloven som hjemler pågrepelse. I så fall kan det være fornuftig å gi påtalemyndigheten mulighet til også å få forholdet iretteført, selv om vedkommende ikke samtykker i dom i forhørsrett.

Følgende ordlyd foreslås:

«Med bøter og/eller fengsel inntil 6 måneder, straffes den passasjer som ikke etterkommer fartøysjefens eller bemyndiget persons anvisninger for oppførsel ombord, slik at passasjerens adferd innebærer en sikkerhetsrisiko.

På samme måte straffes den passasjer som ved slagsmål, skrik, fornærmelig oppførsel eller annen utilbørlig adferd forstyrrer den alminnelige ro og orden ombord.

Overtrjedelse regnes som forseelse.

Overtrjedelse påtales selv om forholdet har skjedd på utenlandsk registrert fly og passasjerer ikke er norsk statsborger.»

Norsk Kabinforening, LO Service og Privatansattes Fellesorganisasjon mener også at strafferammen bør endres fra 3 måneder til 6 måneders fengsel og henviser til straffeloven § 228 om legemsfornærmelse og § 246 om ærekrenkelse som begge har en strafferamme på 6 måneder. De viser til at det vil være uheldig å ha lavere strafferammen for sikkerhetstruende adferd ombord i et fly enn for de nevnte bestemmelser i straffeloven.

Øvrige høringsinstanser hadde ikke merknader til forslag til endring.

3.8.5 Departementets vurderinger

Departementet er enig i høringsinstansenes syn om at kravet om «åpenbar sikkerhetsrisiko» er for strengt i forslaget til endring av § 6-3.

Departementet finner Riksadvokatens forslag til ordlyd med hensyn til fartøysjefens bemyndigelse som hensiktsmessig og foreslår en lovtekst i bestemmelsens tredje ledd i tråd med Riksadvokatens forslag. Departementet foreslår videre en ordlyd i § 14-11 annet ledd der man har tatt hensyn til Riksadvokatens merknad.

Med hensyn til merknaden fra Politimesteren i Romerike om strafferammen i § 14-11 slutter departementet seg til forslaget. En strafferamme på 6 måneder, i stedet for 3 måneder som foreslått i høringsnotatet, gir politiet mulighet for pågrepelse slik at vedkommende kan avhøres. Departementet foreslår på denne bakgrunn en strafferamme på 6 måneder.

3.9 Misbruk av legemidler

3.9.1 Gjeldende rett

I lov 16. juli 1936 nr. 2 om pliktmessig avhold for personer i visse stillinger fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel (avholdspliktløven) § 1 første ledd bokstav e) om luftfartøy heter det at den som tjenestegjør i luftfartøy ikke må nyte alkohol, med unntak av øl som inneholder under 2,50 volumprosent alkohol, eller annet berusende eller bedøvende middel i tjenestetiden. Videre fremgår det at avholdsplikten gjelder i et tidsrom av 8 timer før tjenestetiden begynner, med mindre det er nødvendig å benytte stedfortreder og det ikke er mulig å gi denne så langt varsel.

I luftfartsloven § 6-11 som omhandler misbruk av legemidler fremgår at ingen må gjøre tjeneste ombord når han er påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet berusende eller bedøvende middel. Begrepet «ikke edru» i loven er nærmere definert til å gjelde tilfelle der alkoholkonsentrasjonen i blodet er større enn 0,4 promille eller der alkoholemengden i kroppen kan føre til en så stor alkoholkonsentrasjon. Videre fremgår det av loven at den som gjør tjeneste ikke må nyte alkohol eller ta annet berusende eller bedøvende middel i de første 6 timer etter tjenesten, når han forstår eller må forstå at det kan bli innledet politietterforskning vedrørende hans forhold i tjenesten.

3.9.2 Høringsnotatet

Luftfartstilsynet er tilsluttet Joint Aviation Authorities (JAA) et felleseuropeisk samarbeid for å fremme flysikkerheten. Innenfor JAA arbeides det med å utvikle felles flysikkerhetskrav, standarder og prosedyrer. Samarbeidet omfatter normgivning og utvikling av felles prosedyrer for adgangskontroll og tilsyn i forhold til flyselskaper og verksteder m.m. JAA-regelverket kjennetegnes ved de såkalte Joint Aviation Requirements (JARs). Luftfartsverket, senere fulgt opp av Luftfartstilsynet, har implementert Joint Aviation Requirements JAR-OPS 1 som norsk forskrift, samt JAR-OPS 3 som midlertidig norsk forskrift. JAR-OPS 1 og 3 inneholder driftsbestemmelser for luftfartsforetagender som driver ervervsmessig lufttransport av passasjerer, gods og/eller post med henholdsvis fly og helikopter.

I JAR-OPS 1.085 og 3.085 fremgår:

«(JAR-OPS 1) 1.085 b): Et besetningsmedlem skal ikke:

- (1) Innta alkohol mindre enn 8 timer forut for det fastsatte innsjekkingstidspunkt eller påbegynnelse som reserve;
- (2) Påbegynne en flygetjenesteperiode med et alkoholinhold i blodet på mer enn 0.2 promille;
- (3) Innta alkohol under flygetjenesteperioden eller under tjeneste som reserve.»

Den standard som JAA har gitt anvisning på, er forutsatt lagt til grunn i nasjonal og internasjonal luftfart. Den strider imidlertid mot blant annet luftfartsloven § 6-11 og man har derfor foreløpig ikke implementert denne standard for promillegrense.

Landene som er medlemmer av JAA har som mål å oppnå et tilnærmet ensartet regelverk. Norge tilstreber, gjennom implementeringen av JAAs forslag til regelverk, å få et regelverk som er harmonisert med andre JAA-land.

Departementet foreslo på denne bakgrunn i høringsnotatet å endre luftfartsloven og avholdspliktloven slik at luftfartsloven bringes i samsvar med nevnte JAR-OPS med hensyn til nevnte promillebestemmelse.

Videre fant en at luftfartsloven burde endres slik at alkoholgrensen i blodet for utøvere av tjeneste ombord i luftfartøy som brukes til ervervsmessig transport av passasjerer, gods og/eller post ikke overstiger 0,2 promille.

Videre ble det foreslått en endring av avholdspliktloven, slik at unntaket for inntak av øl med inntil 2,50 volumprosent alkohol i tjenestetiden ikke skal gjelde for ovennevnte gruppe tjenestegjørende. Avholdspliktloven er i dag administrert av Sosial- og helsedepartementet.

På bakgrunn av formålet med bestemmelsen og av retts tekniske hensyn foreslo departementet at samme promillegrense m.m. bør gjelde for tjenestegjørende ombord i ikke-ervervsmessig luftfart.

Departementet var i tvil om en burde beholde 6-timers avholdsplikt etter tjenesten der det er grunn til å tro at det kan bli innledet politi etterforskning. Å beholde denne ordningen som en særnorsk regel, kan by på problemer med håndhevelsen overfor andre enn norske utøvere av luftfart. Det vises til EØS-avtalen - Rfo (EØF) nr. 2408/92 av 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskapers adgang til flyruter innenfor Fellesskapet artikkel 3 nr. 1 om EF-luftfartsselskapers frie adgang til å utøve trafikkrettigheter på ruter innenfor Fellesskapet. Etter 1. april 1997 har det i prinsippet vært fri adgang til det norske innenriksnettet for alle EØS-flyselskapene i EØS-området.

Samferdselsdepartementet kom allikevel til at en ville opprettholde denne regelen.

I svensk rett er for øvrig promillebestemmelsene foreslått oppdelt i to typer alkoholpåvirkning, jf. SOU 1999: 42 Ny luftfartslag s. 195. Det ene er å innføre en promillegrense på 0,2 promille alkohol i blodet, og det andre er å innføre såkalt grovt «flygfylleri» som bl.a. tar sikte på tilfelle der alkoholkonsentrasjonen i blodet overstiger 1,0 promille. Reglene skal ikke bare gjelde for piloter, men også for kabinpersonale, flygeledere og flyteknikere.

3.9.3 Høringsinstansenes syn

Justisdepartementet uttaler at:

«Forbudet i JAR-OPS 1) 1.085 b om at besetningsmedlemmer ikke må innta alkohol mindre enn 8 timer før det fastsatte innsjekkingstidspunktet, er imidlertid ikke foreslått inntatt i § 6-11. Også dette bør inn i loven, for eksempel ved at paragrafens første ledd tilføyes et nytt annet punktum, formulert slik:

«Forbudet gjelder også inntak av alkohol i et tidsrom av 8 timer før tjenesten begynner.»

Annet punktum forskyves til tredje punktum, osv.

For øvrig vil vi reise spørsmål om ikke annet og fjerde punktum til sammen dekker all luftfart? I så fall bør bestemmelsene slås sammen til en bestemmelse, for eksempel slik:

«Den som utøver tjeneste ombord i luftfartøy, må ikke ha en alkoholkonsentrasjon i blodet som overstiger 0.2 promille.»

Riksadvokat viser til de samme punktene som Justisdepartementet har kommentert ovenfor.

Braathens og Flyselskapenes Landsforening uttaler at teksten bør omformuleres slik at også ervervsmessig luftfart som ikke innbefatter transport av passasjerer, gods og/eller post omfattes av bestemmelsen.

Norsk Flygerforbund mener at pliktmessig avhold etter en hendelse, som er en særnorsk regel, ikke bør opprettholdes, da den vil kunne medføre problemer i forhold til det store antall utenlandske flygere som opererer her i landet.

Utenriksdepartementet savner en nærmere begrunnelse for bibehold av den særnorske regelen om en 6-timers avholdsplikt.

Rusmiddeldirektoratet slutter seg til forslaget om å senke promillegrensen for tjenestegjørende personell i luftfartøy fra 0,4 til 0,2, samt at de nevnte endringene bør gjøres gjeldende for så vel ervervsmessig som ikke-ervervsmessig transport. Videre anfører de:

«Videre slutter direktoratet seg til at unntaket for inntaket av øl med mindre enn 2.5 volumprosent alkohol i tjenestetiden ikke skal gjelde for tjenestegjørende flypersonell. For øvrig antar direktoratet at en videreføring av den særnorske regelen om 6-timers avholdsplikt etter avsluttet tjeneste i tilfelle der politietterforskning kan bli aktuelt, kan være berettiget i forhold til norsk flypersonell.»

Statens helsetilsyn støtter forslaget om å senke promillegrensen.

Luftfartstilsynet bemerker til bestemmelsens 2. ledd:

«Når det gjelder spørsmålet om å beholde 6-timers avholdsplikt som en særnorsk regel, er Luftfartstilsynet mer i tvil om hensiktsmessigheten av en slik løsning. Det faktum at en slik regel kan by på problemer med håndhevelsen overfor andre utøvere enn norske utøvere av luftfart, taler etter vårt skjønn sterkt imot å beholde den. Da regelen i tillegg ikke har avgjørende flysikkerhetsmessig betydning, tilsier hensynet til harmonisering og et felles regelverk innenfor EØS-området at en slik særnorsk regel må vike. Luftfartstilsynet finner etter dette å tilrå oppheving av regelen i § 6-11 annet ledd.»

3.9.4 Departementets vurderinger

Innledningsvis vil departementet presisere at forskriften om JAR-OPS 1 og 3 kun regulerer transport av passasjerer, gods og/eller post. I og med at formålet i hovedsak var å tilpasse loven til JAR-OPS 1 og 3 fant departementet i sitt høringsforslag ikke å ville gi bestemmelsen videre rekkevidde enn det JAR-OPS 1 og 3 omfatter.

Departementet har merket seg Justisdepartementets spørsmål om forslaget til 2. og 4. punktum til sammen dekker all luftfart. Det er imidlertid en marginal gruppe som ikke vil omfattes av departementets forslag til ordlyd, for eksempel; «aerial work», i form av fotoflyging, rein-inndriving og flyging vedrørende kabeltrekking og lignende.

Utfra høringsuttalelsene er man imidlertid kommet fram til at man ønsker en mer enkel og håndterbar regel som omfatter all luftfart. Departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen bør omfatte all sivil luftfart.

Videre støtter departementet Justisdepartementets og Riksadvokatens merknader med hensyn til å innta 8-timers regelen i § 6-11, som nå fremgår av avholdspliktloven.

Norsk Flygerforbund og Luftfartstilsynet ønsker å oppheve bestemmelsen om 6-timers avholdsplikt etter avsluttet tjeneste i tilfeller der politietterforskning kan bli aktuelt. Høringsuttalelsene bidrar ikke til å få frem alle vesentlige konsekvenser av en slik endring og departementet kan for tiden ikke se noe grunnlag for å oppheve bestemmelsen.

Ny § 7-4 a er en videreføring av avholdspliktoven. Bestemmelsen gir fullmakt til departementet til å regulere om § 6-11, jf. § 14-12, skal anvendes på personell som tjenestegjør i luftfartens flysikringstjeneste m.fl.

3.10 Landingsplasser

3.10.1 Gjeldende rett

Gjeldende lovs kapittel VII omhandler landingsplasser og bakketjeneste. Loven skiller mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk. For landingsplass til allmenn bruk kreves i medhold av § 7-5 konsesjon fra Kongen for å anlegge, drive og inneha slik landingsplass.

Landingsplasser til ikke allmenn bruk trengte i utgangspunktet hverken konsesjon eller godkjenning, jf. § 7-10 som gir anvisning på at Kongen kan bestemme at det skal kreves tillatelse fra departementet for å anlegge, drive eller inneha slik landingsplass. Ved kgl. res. 5. april 1974, jf. kgl. res. 16. juni 1978 jf. § 7-10 ble denne type saker imidlertid underlagt myndighetskontroll ved krav om tillatelse. I henhold til Samferdselsdepartementets bemyndigelse av 18. april 1980 fikk Luftfartsverket blant annet fullmakt til å gi tillatelse til å anlegge, drive og inneha landingsplass til ikke allmenn bruk. Siden 1. januar 2000 har Luftfartstilsynet vært forvaltningsmyndighet på området. Søknad sendes Luftfartstilsynet via vedkommende fylkesmann som sørger for forelegg for berørte kommuner og andre aktuelle offentlige organer. Fylkesmannen gir uttalelse om reguleringsmessige, miljøvernmessige, helsemessige og andre forhold knyttet til plassering og drift av landingsplassen.

Ved kgl. res. 15. mars 1996 nr. 270 ble luftfartsloven gjort gjeldende for Svalbard. Svalbard er dermed undergitt samme system som landet for øvrig. Det er nå Luftfartstilsynet som vil fatte vedtak angående landingsplass til ikke allmenn bruk på Svalbard.

I praksis innebærer dette at alle landingsplasser som innrettes til landinger og avganger med luftfartøy skal ha Luftfartstilsynets tillatelse.

For landingsplass som i henhold til § 7-10 annet ledd ikke er særskilt innrettet og som brukes i et ubetydelig omfang, gjerne kalt naturlig landingsplass, trengs dog ikke tillatelse, med mindre luftfartsmyndigheten særskilt bestemmer det (jf. kgl. res. av 5. april 1974 samt kgl. res. av 16. juni 1978).

Av lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 2 første ledd fremgår at landing og start med motordrevet luftfartøy omfattes av loven. Loven regulerer ikke overflyging, heller ikke i lav høyde. Loven gjelder heller ikke når det er gitt tillatelse etter luftfartsloven § 7-10.

3.10.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å oppheve dagens skille mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk, i relasjon til konsesjon eller tillatelse

for å anlegge, drive eller inneha en landingsplass. En sammenslåing av kategoriene vil føre til en forenkling av regelverket og mindre begrepsforvirring. Begrepene konsesjon og tillatelse blir i dag brukt om hverandre. Videre vil det i vurderingen av om man skal gi konsesjon eller tillatelse ofte være de samme hensyn og avveininger som må foretas for begge kategorier landingsplasser, for eksempel miljø- og reguleringsmessige hensyn, avveining av brukerinteresser contra nabointeresser og samfunnsmessige funksjoner. I dag har man i praksis enkelte landingsplasser som ligger i «gråsonen» mellom allmenn og ikke allmenn bruk. For eksempel landingsplasser til ikke allmenn bruk der man i vilkårene har pålagt innehaveren å la andre få bruke plassen eller landingsplasser til allmenn bruk som hovedsakelig brukes til flyklubbvirksomhet. Erfaringene de senere år har også vist at det ofte er nødvendig med en inngående miljøvurdering og reguleringsplan for alle type landingsplasser.

Skillet er imidlertid velkjent i luftfartsmiljøet og har lang tradisjon, det ble blant annet benyttet i luftfartsloven av 1923. Det er også lagt til grunn i Chicagokonvensjonens artikkel 15; «open to public use». Likeledes er en del bestemmelser i luftfartsloven knyttet opp mot begrepet «allmenn bruk», blant annet luftfartsloven § 7-26 om fastsettelse av avgifter og §§ 7-12 flg. om luftfartshindringer. Skillet har allikevel liten betydning ut fra en teknisk/operativ vurdering og det avgjørende for denne vurderingen vil være den faktiske trafikken på landingsplassen.

Videre vil det ved etablering og drift av landingsplasser til allmenn bruk ofte være viktige overordnede nasjonale hensyn som må vurderes og en beslutning bør derfor ligge høyt opp i forvaltningsapparatet. En etablering av landingsplasser til ikke allmenn bruk innebærer ofte en vurdering av lokale hensyn og beslutningen bør derfor treffes på regionalt/lokalt nivå. Det vil også være ressurs- og kostnadsbesparende for søker og for forvaltningen å kunne ha enklere saksbehandlingsregler og rutiner for mindre landingsplasser/landingsplasser til ikke allmenn bruk.

På bakgrunn av ovennevnte foreslo departementet å fjerne skillet i luftfartsloven mellom lufthavner til allmenn og ikke allmenn bruk *i relasjon til konsesjonskravet* og endre loven slik at hovedregelen blir at man må søke departementet om konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplass.

Departementet gikk videre inn for at det fortsatt bør være mulighet for å unnta landingsplasser fra konsesjonsplikt. Det vil være uhensiktsmessig og upraktisk å kreve konsesjon for enhver landingsplass. Dette kan for eksempel gjelde midlertidige landingsplasser for helikopter i forbindelse med anleggsarbeid. Grensen mellom tillatelsespliktige og ikke-tillatelsespliktige landingsplasser, som legges til grunn i dag, oppfattes imidlertid som uklar for brukerne og innehaverne av landingsplasser. Det ble derfor foreslått å utarbeide nye forskrifter som angir klare kriterier for hvilke landingsplasser som er konsesjonspliktige og hvilke som ikke er det.

Når det gjelder landingsplasser til ikke allmenn bruk har Luftfartsverket, (fra 1. januar 2000 ligger kompetansen til Luftfartstilsynet), siden slutten av 80-tallet, og spesielt de siste 5 til 7 årene, erfart stadig flere innsigelser/klager av miljømessig art spesielt i forhold til støy. Dette gjelder både i forhold til planlagte og eksisterende landingsplasser. Miljøforhold er derfor i økende grad blitt det sentrale temaet når søknader om konsesjon/tillatelse til anlegg av og/eller drift av landingsplasser skal behandles. Samtidig la Luftfartsverket i sin

praksis meget stor vekt på fylkesmannens vurdering av miljøforhold, herunder støy. De fleste klagenes i disse sakene er rettet mot fylkesmannens miljømessige konklusjoner, eventuelt mot prosessen som har ledet frem til konklusjonene.

Klagene vil, slik systemet er i dag, bli formidlet til Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet vil imidlertid sjelden kunne ta direkte stilling til klagenes. Vanligvis vil derfor klagenes bli forelagt fylkesmannen for uttalelse. På bakgrunn av fylkesmannens uttalelse vil så Luftfartstilsynet imøtegå/ta til følge klagenes i forhold til partene. Dette systemet oppleves som tungvint både fra partenes og forvaltningens side, spesielt i mer kompliserte saker hvor det kan være nødvendig å be om mange uttalelser fra fylkesmannen om de miljømessige forhold. Videre kan det oppstå misforståelser ved at Luftfartstilsynet vil opptre som en slags formidler av fylkesmannens miljømessige standpunkt. Andre ulemper med ordningen er at det er tidkrevende og at Luftfartstilsynet vil ha mindre kjennskap til lokale forhold enn fylkesmannen.

Det ble i høringsnotatet foreslått å gi fylkesmannen formell kompetanse til å fatte vedtak på dette området, og at Miljøverndepartementet blir klageinstans for fylkesmannens vedtak.

Selv om fylkesmannen gis formell kompetanse til å gi konsesjon til mindre landingsplasser må luftfartsmyndigheten fortsatt være en integrert del i prosessen slik at de flysikkerhetsmessige sidene i tilknytning til landingsplassen til enhver tid blir ivaretatt. Det ble derfor foreslått at teknisk/operativ godkjenning for landingsplasser fortsatt utstedes av luftfartsmyndigheten.

Departementet foreslo at søknader om «mindre» landingsplasser i første omgang går til fylkesmannen for behandling. Hvis fylkesmannen utfra en miljømessig vurdering finner å kunne godkjenne landingsplassen blir søknaden overført Luftfartstilsynet for teknisk/operativ godkjenning. Videre ble det foreslått at forskrifter og retningslinjer skulle utarbeides og sendes på høring.

Unntaket i luftfartsloven § 7-5 for statlige flyplasser med hensyn til konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplass ble i høringsnotatet foreslått opphevet. Statlige og private landingsplasser bør behandles på samme grunnlag.

3.10.3 Høringsinstansenes syn

Fylkesmannen i Nordland, og Fylkesmannen i Vest-Agder er enig i forslaget om å fjerne skillet mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk og at søknader om mindre landingsplasser går til fylkesmannen for behandling.

Fylkesmannen i Vestfold støtter forslaget til endring og viser videre til at en eventuell behandling hos fylkesmannen av søknader om mindre landingsplasser vil innebære en vesentlig forenkling av saksbehandlingen. Fylkesmannen i Vestfold forutsetter at det vil bli gitt nødvendig veiledning til fylkesmennene dersom forslaget blir vedtatt.

Fylkesmannen i Hedmark viser til at ut fra begrunnelsen i høringsnotatet virker forslaget om delegering til fylkesmannen fornuftig, men at det på forhånd må utarbeides veileder og mal for saksbehandling og godkjenning, bl.a. for å sikre lik behandling i fylkene. Fylkesmannen viser videre til at det må utredes nærmere om en lovendring vil medføre økning i antall saker eller at

arbeidet med hver enkelt sak blir mer omfattende og at i så tilfelle må dette kompenseres ved at fylkesmennene får tilført økte ressurser.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane er positiv til å fjerne skillet mellom allmenne og ikke allmenne landingsplasser. Videre støtter de at skillet mellom private og statlige landingsplasser oppheves. Når det gjelder forslaget om å legge konsesjonsavgjørelsen for mindre landingsplasser til fylkesmannen er de i tvil og peker på at det kan være vanskelig å trekke grensen for hva som er mindre landingsplasser og at den samlede effektiviseringsgevinsten er diskutabel ettersom luftfartsstyremaktene uansett må vurdere flysikkerheten. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener derfor at den endelige godkjenningen fortsatt bør ligge sentralt.

Fylkesmannen i Finnmark opplever dagens system for opprettelse/godkjenning av landingsplasser som uklar og har inntrykk av at det hersker stor usikkerhet i den lokale og regionale forvaltningen om den forvaltningsmessige håndteringen av disse sakene. Fylkesmannen i Finnmark tror ikke det er hensiktsmessig å legge konsesjonsbehandlingen for de mindre landingsplassene til fylkesmannen, da systemet blir uoversiktlig og en begrenset saksmengde gjør det vanskelig og uforholdsmessig ressurskrevende å opprettholde kompetanse på området.

Fylkesmannen i Troms mener at nåværende ordning med hensyn til behandling av søknader om landingsplass bør opprettholdes. Det fremtrer som urasjonelt å fordele ett årsverk på 18 embeter som da samlet sett vil måtte bruke mye ressurser på å holde seg kjent med et regelverk de sjelden bruker. Videre vil det neppe være til å unngå at praktiseringen av regelverket vil inneholde elementer av skjønn og at det vil være uheldig å spre skjønnsadgangen på et så lite fagfelt.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus slutter seg til forslaget om å fjerne skillet mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk. Når det gjelder forslaget om at søknader om mindre landingsplasser i første omgang skal gå til fylkesmannen for behandling mener Fylkesmannen i Oslo og Akershus at de praktiske og forvaltningsmessige konsekvensene er mangelfullt utredet i høringsforslaget.

Fylkesmannen i Østfold støtter forslaget om å fjernet skillet mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk i forhold til krav om tillatelse/konsesjon. Videre ser de fordelene ved at søknader om mindre landingsplasser skal behandles av fylkesmannen, men påpeker samtidig at dette kan medføre økt ressursbehov innen et fagområde som sjelden vil komme til anvendelse.

Miljøverndepartementet støtter forslaget om å oppheve skillet mellom landingsplasser til allmenn og ikke allmenn bruk og slutter seg videre til forslaget om at også statlige landingsplasser skal konsesjonsbehandles. Forslaget om at fylkesmannen skal kunne gi konsesjon til mindre landingsplasser mener Miljøverndepartementet er mangelfullt utredet. De peker videre på at det er viktig å finne frem til en praktisk og klar fordeling av myndighet mellom sektormyndighetene og miljøvernmyndighetene og en god samarbeidsmodell i ulike typer av saker.

Finansdepartementet forutsetter at kostnaden knyttet til en eventuell overføring av myndighet til behandling av søknader om anleggelse av mindre landingsplasser til fylkesmannen dekkes innenfor de gjeldende budsjettammer.

Statens forurensningstilsyn, som har oversendt høringsbrevet til fylkesmennene til uttalelse, bemerker at utfra kommentarer fra fylkesmennene virker dagens praksis med hensyn til behandling av søknader om mindre landingsplasser mangelfull, men forutsetter at nærmere beskrivelse av regelverk, saksbehandlingsrutiner, kompetanseforhold og ressursbruk blir ivare tatt i den videre prosessen i revisjonsarbeidet. Statens forurensningstilsyn etterlyser en vurdering av det fremtidige ressursbehovet hos fylkesmannen i forbindelse med de miljøfaglige forhold knyttet til konsesjonsbehandlingen av landingsplassene og kan ikke ta nærmere standpunkt til hensiktsmessigheten av en slik ansvarsoverføring. For øvrig blir det påpekt at mindre landingsplasser må gis en eksakt definisjon. Videre støtter Statens forurensningstilsyn fylkesmennenes positive syn på forslag til sammenslåing av landingsplass til allmenn og ikke allmen bruk til én kategori landingsplass. Vurderingen av å unnta landingsplasser for konsesjonsplikt etter luftfartsloven bør samordnes i forhold til de forutsetninger om antall flybevegelser som er lagt inn i flystøyreringslinjene (T-1277). Det bør videre foretas en vurdering av kommunens adgang til å regulere midlertidige flyplasser som er fritatt for konsesjon.

Luftfartstilsynet støtter departementets forslag om å fjerne skillet mellom lufthavner til allmenn og ikke allmenn bruk. Forslaget til bestemmelse som omhandler ikke-tillatelsespliktige landingsplasser tilsvarer i hovedsak dagens bestemmelser i forskrifter om landingsplasser til ikke allmenn bruk. Luftfartstilsynet har erfart at regelverket er for upresist slik at det blant annet er vanskelig å fange opp saker som ligger i grenseområdet. Videre blir regelens fortolkning tøyd av berørte parter noe som gjør regelen vanskelig å håndtere for myndighetene. Luftfartstilsynet foreslår derfor at man tar ut forslaget til tredje ledd og med hjemmel i andre ledd gir nye forskrifter som angir klare kriterier på området. Tilsynet er kritisk til å gi fylkesmannen formell kompetanse til å fatte endelig vedtak i tilknytning til konsesjon for landingsplasser og foreslår at dagens ordning opprettholdes. For så vidt gjelder forslaget til endring av § 7-11 første og annet ledd som omhandler teknisk/operativ godkjenning av landingsplass m.v. bemerker Luftfartstilsynet at de samme hensyn må gjelde som nevnt i tilknytning til § 7-5. Videre peker de på at det er behov for unntak fra hovedregelen om teknisk/operativ godkjenning og at disse unntakene bør presiseres i en forskrift.

Norsk Aero Klubb aksepterer i utgangspunktet en harmonisering av regelverk og prosedyrer slik at begge typer landingsplass er gjenstand for en form for konsesjonsbehandling, men mener videre at det ved landingsplass til ikke allmenn bruk må etableres sterkt forenklede ordninger. Norsk Aero Klubb er kritisk til å gi fylkesmennene formell kompetanse til å fatte vedtak om mindre landingsplasser og foreslår at dagens ordning opprettholdes men at det blir utarbeidet et mer detaljert regelverk for å sikre mer ensartet behandling hos fylkesmennene.

Kommunal- og regionaldepartementet oppfatter det slik at landingsdekk på innretning til bruk i petroleumsvirksomheten skal ha teknisk/operativ godkjenning etter § 7-11. Videre viser de til at det er en grenseflate til petroleumregelverkets tekniske krav til helikopterdekk og at i praksis er de tekniske og operasjonelle krav vedrørende helikopterdekk i stor grad samordnet i de respektive regelverk.

Ingen av de andre høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

3.10.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at man opphever skillet mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk i relasjon til konsesjonskravet. Videre foreslås å oppheve unntaket i luftfartsloven § 7-5 for statlige flyplasser med hensyn til konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplass.

På bakgrunn av at de fleste av høringsinstansene har vært kritiske til forslaget om å innta en regel der man har mulighet for å fastsette at fylkesmannen kan gi konsesjon for landingsplasser, ønsker ikke departementet å foreta noen endring av ordningen. Departementet er enig i at en slik løsning må utredes nærmere før den eventuelt kan bli gjennomført.

I forhold til Kommunal- og regionaldepartementets merknad til grensesnittet til petroleumsregelverkets tekniske krav til helikopterdekk, har det ikke vært departementets hensikt å lage noen endringer innenfor dette området.

3.11 Forholdet mellom luftfartsloven kap. VII og plan- og bygningsloven

3.11.1 Bakgrunn

En sammenlikning av luftfartsloven §§ 7-12 flg. om luftfartshindringer med bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel VII om reguleringsplan, viser en stor grad av sammenfall, selv om formuleringene er noe forskjellige.

Luftfartsverket og Luftfartstilsynet ønsker i utgangspunktet å benytte plan- og bygningsloven i størst mulig utstrekning for å løse sine planbehov.

En eventuell endring av luftfartslovens bestemmelser om utarbeidelse av restriksjonsplaner i § 7-12 flg., slik at planleggingen alltid må skje i form av reguleringsplan, vil gi samme system som gjelder for vegplanlegging og jernbanepanlegging. Det vises til vegloven § 12 og jernbaneloven § 4, der det fremgår at planleggingen etter disse lover skal skje etter reglene om planlegging i plan- og bygningsloven. Det vil bety at det må utarbeides reguleringsplan for alle typer landingsplasser til allmenn bruk slik loven lyder i dag. Der som reguleringsplikt nedfelles i luftfartsloven, blir det for slike landingsplasser ikke nødvendig å foreta noen nærmere vurdering av om det dreier seg om et større bygge- og anleggstiltak som krever reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 23.

3.11.2 Høringsnotatet

For å gjennomføre en forenkling og opprydding i forholdet mellom luftfartsloven og plan- og bygningsloven som skissert ovenfor, må plan- og bygningsloven gi de tilsvarende muligheter for å legge nødvendige restriksjoner på området omkring selve landingsplassen som luftfartsloven i dag gir.

Departementet hadde en gjennomgang og vurdering av bestemmelsenes rekkevidde i samråd med Luftfartsverket og kom frem til at plan- og bygningslovens bestemmelser ikke gir tilstrekkelig hjemmel for så vidt gjelder å fastsette plan over luftfartshindringer.

I høringsnotatet foreslo derfor departementet en endring av luftfartsloven slik at man forsterker plan- og bygningslovens rolle, men beholder muligheten for å utarbeide særskilt plan etter luftfartsloven.

3.11.3 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Hedmark, Statens forurensningstilsyn og Byggherreforeningen anser det som positivt at det foretas en forsterkning av plan- og bygningslovens rolle.

Miljøverndepartementet sier seg ikke enig i at plan- og bygningslovens bestemmelser ikke gir Luftfartsverket tilstrekkelig hjemmel til å fastsette en plan over luftfartshindringer. Reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven vil kunne fange opp det tilsvarende som planer etter luftfartslovens kap. VII, punkt D og en slik løsning vil samsvare med det som gjelder vei- og jernbaneplanlegging. Miljøverndepartementet ønsker derfor en sterkere tilpasning til plan- og bygningsloven og anfører videre at en ytterligere vurdering av og samordning mellom plan- og bygningsloven og luftfartsloven vil bli vurdert av Planlovutvalget. Imidlertid aksepterer Miljøverndepartementet at det nå i første omgang bare foretas en tilnærming og ikke en full samordning av de to lovene.

Ingen av de andre høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

3.11.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at forslaget til ny ordlyd til § 7-12 om plan over luftfartshindringer m.v. blir vedtatt i samsvar med utkastet som ble sendt på høring. Departementet har merket seg at spørsmålet om eventuell samordning av luftfartsloven og plan- og bygningsloven vil bli vurdert av Planlovutvalget og anser det som positivt.

3.12 Luftfartshindringer - rapportering og merking

3.12.1 Gjeldende rett

Formålet med luftfartsloven kapittel VII underkapittel D om luftfartshindringer er å bedre sikkerheten rundt lufthavnene. Det er imidlertid i luftfartsloven § 7-22 åpnet for at man må kunne gi bestemmelser som rekker ut over planområdene rundt lufthavnene. Det er blant annet angitt i motivene at man for eksempel kan utferdige bestemmelser om merking.

3.12.2 Høringsnotatet

I 1999 igangsatte Statens kartverk, Forsvarets Militærgeografiske tjeneste og Luftfartsverket arbeidet med å etablere en kartbase over luftfartshindre. For å få en mest mulig troverdig kartbase er det viktig at alle luftfartshindre blir registrert. For å avgjøre hvilke bygningstiltak som må ansees som luftfartshindringer bør det derfor være påkrevet at myndigheten får kunnskap om bygningstiltak gjennom pålegg om rapportering. Nasjonalt register over luftfartshindre er nå etablert med Statens kartverk som registerfører.

Kommunal- og regionaldepartementet har på ovennevnte bakgrunn fastsatt forskrift av 13. desember 1999 om endring av forskrift av 22. januar 1997

nr. 34 om saksbehandling og kontroll i byggesaker, jf. plan- og bygningsloven § 95 nr. 2, 2. ledd. I forskriften er det gitt bestemmelser om rapportering til Statens kartverk om luftfartshindre i forbindelse med søknad og melding om byggetiltak. Utfyllende bestemmelser om rapportering til et nasjonalt register over luftfartshindringer må imidlertid hjemles i en sektorlov, som i dette tilfelle er luftfartsloven § 7-22. Forskrift av 10. desember 1999 nr. 1293 om rapportering og registrering av luftfartshindre trådte i kraft 1. januar 2000. Bestemmelser om merking av luftfartshindre vil bli gitt når eventuelt nytt annet ledd til § 7-22 om merking er vedtatt.

I høringsnotatet ble det foreslått at luftfartsloven § 7-22 presiseres slik at det går klart frem at departementet kan gi bestemmelser om rapportering og merking av luftfartshindringer og at det er tiltakshaver eller eier som må bære kostnaden både for etablering og eventuelt vedlikehold av merkingen.

3.12.3 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet påpeker at det bør presiseres at kostnader forbundet med rapportering, på samme måte som kostnader forbundet med merking og vedlikehold av merking, skal bæres av tiltakshaver eller eier.

Statens kartverk støtter forslaget til utvidelse av hjemmelsgrunnlaget i § 7-22 og er i utgangspunktet innstilt på å følge opp eventuelle nye rutiner en mulig fremtidig merkingsforskrift måtte medføre.

Ingen av de andre høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

3.12.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at utvidelsen av § 7-22 blir vedtatt i tråd med høringsnotatets forslag. Kostnader ved en slik pliktig rapportering tilsier som en klar hovedregel at den som er pliktig til å rapportere må bære kostnadene ved dette. Departementet finner det ikke påkrevet å skulle lage en særregel for dekning av slike kostnader.

3.13 Krav til konsesjon for ervervsmessig og regelbundet trafikk

3.13.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven angir at alle flyselskap som driver rutetrafikk innen Norge eller til/fra Norge skal ha konsesjon til slik rutedrift meddelt av kongen i statsråd, se luftfartsloven § 8-1. Det er imidlertid gjort unntak i loven for flyselskap hjemmehørende i EØS-området, jf. § 16-1. Slike flyselskap trenger nå bare en lisens utstedt av myndighetene i det land hvor de er hjemmehørende.

De fleste søknadene om konsesjon gjelder drift av flyruter som er hjemlet i en luftfartsavtale mellom Norge og det angjeldende land. Denne luftfartsavtalen har i sin tid vært godkjent ved kgl. res. Utenriksdepartementet har etter slik godkjennelse utstedt en undertegningsfullmakt og luftfartsavtalen har blitt undertegnet ved en offisiell seremoni og blitt til et folkerettslig dokument. Det kan på denne bakgrunn synes unødvendig å måtte gå til Kongen i statsråd på ny å be om godkjennelse for drift av en flyrute som allerede er hjemlet i en slik luftfartsavtale.

3.13.2 Høringsnotatet

Det ble foreslått å endre luftfartsloven slik at flyruter som er hjemlet i en gyldig luftfartsavtale heretter kan godkjennes av departementet. Eventuelt kan det godkjennes av Luftfartstilsynet etter delegert myndighet, i forbindelse med det rutinemessige arbeidet med godkjenning av flyselskapenes sommer- og vintertrafikkprogram. Departementet har også vurdert om man skal ha samme regelverk for flyruter som ikke er hjemlet i en luftfartsavtale, men har etter en nærmere vurdering kommet frem til at disse flyrutene fortsatt bør meddeles konsesjon av Kongen. En slik endring vil redusere antall saker som blir lagt frem for statsråd. Det vil også redusere Samferdselsdepartementets arbeid med konsesjonsaker og gjøre ordningen med godkjenning av flyruter mer fleksibel. For flyruter som ikke er hjemlet i en luftfartsavtale vil det som tidligere måtte søkes om konsesjon.

3.13.3 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet støtter forslaget til endring av bestemmelsen og bemerker at den forberedende behandlingen av selve konsesjonsbehandlingen bør kunne foregå i Luftfartstilsynet.

De andre høringsinstansene har ikke hatt merknader til forslaget til endring.

3.13.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at paragrafen blir endret i tråd med forslaget som ble sendt på høring.

3.14 Finansieringshjemmel som gjelder anbud

3.14.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven § 8-11 ble tilføyet ved lov 11. mars 1994 nr. 3, jf. Ot.prp. nr. 23 (1993-94) og Innst. O. nr. 17 (1993-94). Bakgrunnen for dette var Avtalen om sivil luftfart mellom Norge, Sverige og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (luftfartsavtalen) som innebar at norske selskaper skulle kunne konkurrere på det innenlandske stamrutenettet fra 1. april 1994, jf. St.prp. nr. 69 (1992-93) Om rammevilkåra for luftfartsselskapenes virksomhet og Innst. S. nr. 199 (1992-93). Departementet antok at noen av rutene ikke ville være kommersielt interessante for flyselskapene i et deregulert marked. For å opprettholde en transportstandard i hovedsak på samme nivå, antok man at det kunne bli behov for offentlig kjøp av tjenester. Finansieringsgrunnlag for slikt kjøp av flyrutetjenester skulle skje gjennom et anbudssystem ved en seteavgift.

Det ble imidlertid ikke aktuelt å gjennomføre anbud på dette grunnlaget, og ordningen har således ikke blitt iverksatt. I fremlegg for Stortinget, jf. St.meld. nr. 38 (1996-97) Norsk Luftfartsplan 1998-2007 (s. 16 første spalte), er ordningen forutsatt avvirket. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 228 (1996-97). Forslaget om å avvikle lovhomelemelen blir en teknisk oppfølging av dette.

3.14.2 Høringsnotatet

På bakgrunn av ovennevnte ble det foreslått å oppheve luftfartsloven § 8-11 der departementet er gitt hjemmel til å fastsette særskilte avgifter på norske innenriksruter til finansiering av statlig kjøp av flyrutetjenester på anbud.

3.14.3 Høringsinstansenes syn

Konkurransetilsynet uttaler at konsekvensen av forslaget er at statlige kjøp av flyrutetjenester må finansieres på vanlig måte over statsbudsjettet i stedet for ved avgiftsbelegging av lønnsomme flyruter og at dette er i samsvar med det Konkurransetilsynet tidligere har fremholdt.

Det har ikke kommet inn merknader fra øvrige høringsinstanser til dette forslaget til endring.

3.14.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at bestemmelsen blir opphevet.

3.15 Utvidet forklaringsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten

3.15.1 Gjeldende rett

I forbindelse med undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser plikter enhver på forlangende i henhold til luftfartsloven § 12-5 å gi undersøkelsesmyndigheten de opplysninger han sitter inne med om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen. De vanlige regler om fritak for forklaringsplikt som følger av straffeprosessloven og tvistemålsloven gjelder ikke. Det foreligger en såkalt utvidet forklaringsplikt.

I henhold til straffeprosessloven og tvistemålsloven er det gjort begrensninger i forklaringsplikten slik at man bl.a. skal slippe å bidra til å inkriminere seg selv. Eksempelvis plikter ikke en siktet å avgi forklaring for retten, jf. straffeprosessloven § 90. Det er også begrensninger i forklaringsplikten for vitner, jf. bl.a. straffeprosessloven § 122 - 123. For politiet plikter i utgangspunktet ingen å avgi forklaring, bortsett fra offentlige tjenestemenn, jf. straffeprosessloven § 230.

Bakgrunnen for bestemmelsen om utvidet forklaringsplikt var at den utgjorde et ledd i det som er blitt kalt «kontrollavgivningen», jf. Innstilling III av 1957 fra Kommisjon til revisjon av luftfartsloven. Bestemmelsen ga den administrative myndighet hjemmel til å kreve opplysninger og foreta granskning som et ledd i sin kontrollvirksomhet. Da motivene til bestemmelsen ble utarbeidet, var kontrollmyndighet/tilsynsmyndighet og undersøkelsesmyndighet ett og samme organ - nemlig Luftfartsverket.

Luftfartsverket var undersøkelsesmyndighet for så vidt gjaldt luftfartshendelser fram til 1993 da undersøkelse av alle type luftfartshendelser ble overført til Havarikommisjonen for sivil luftfart (HSL).

Med hjemmel i luftfartsloven § 12-4 er HSL opprettet som en egen undersøkelsesmyndighet med oppgave å undersøke luftfartsulykker og luftfartshendelser. Formålet med undersøkelsene er kun å forebygge nye luftfartsulykker og luftfartshendelser, jf. forskrift om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser av 18. juni 1993 nr. 53, Chicago-konvensjo-

nen (ICAO) Annex 13 og Rådsdirektiv 94/56/EF av 21. november 1994. Undersøkellesmyndigheten har ingen kontrolloppgaver og tilsynsfunksjoner. HSL har kun flytryggingsmessige oppgaver og skal heller ikke fordele skyld og ansvar.

3.15.2 Bakgrunn for lovforslaget

Fordi undersøkellesmyndigheten ikke lenger har noen kontrolloppgaver - faller den opprinnelige begrunnelsen for bestemmelsen om utvidet forklaringsplikt bort. Departementet legger til grunn at personer som er involvert i en luftfartsulykke i utgangspunktet har krav på samme rettssikkerhet som andre borgere ved at de gjennom de alminnelige regler for fritak for forklaringsplikt som følger av rettergangslovgivningen, skal slippe å bidra til straffefellelse av seg selv eller sine nærmeste. Det kan ikke utelukkes at en forklaring avgitt for HSL vil bli krevet utlevert og brukt mot vedkommende i en senere straffesak, jf. straffeprosessloven §§ 118 og 204. Departementet antar at bestemmelsen i luftfartsloven i sin nåværende form ikke i tilstrekkelig grad ivaretar det rettsikkerhetsmessige aspekt. I sin nåværende form antas den heller ikke i tilstrekkelig grad å ivareta de flytryggingsmessige hensyn. De avhørte vil på grunn av konsekvensene kunne være forsiktige med hva de meddeler HSL idet man ikke har noen garanti for om forklaringen vil bli krevet utlevert etter anmodning fra påtalemyndigheten og at retten i henhold til § 118, andre ledd kommer fram til at det er så viktig å få saken opplyst at opplysningene må utleveres.

Formålet med HSL's undersøkelser er å forebygge nye ulykker. Skal man kunne ta lærdom av en ulykke er det ikke tilstrekkelig bare å finne hovedårsaken til ulykken, men det er ofte nødvendig å foreta en grundig undersøkelse for å finne de bakenforliggende årsakene til ulykken. Departementet legger også til grunn at kvaliteten på HSL's arbeide og derav den mulige lærdom man kan trekke ut av undersøkelsen, avhenger av den informasjon og de opplysninger HSL har fått tilgang til under undersøkelsen.

Av disse grunner ønsker departementet å beholde den utvidede forklaringsplikt, men at man samtidig sørger for at de involverte ikke kommer i en dårligere rettssikkerhetsmessig stilling enn andre borgere, som avhøres av politi og domstoler og andre undersøkellesmyndigheter.

3.15.3 Høringsnotatet

I det opprinnelige høringsnotatet av 17. desember 1999 foreslo departementet ut fra hensynet til flysikkerhet å beholde den utvidede forklaringsplikten mot at de involvertes rettssikkerhet ble ivaretatt gjennom et forbud mot å bruke forklaringene til annet enn flytryggingsmessige formål. Departementet viste også her til at forslaget innebærer at dette personell likestilles med øvrige borgere idet politi og domstoler henvises til å få opplysninger på tradisjonell måte ved ordinære avhør i henhold til rettergangslovgivningen og teknisk etterforskning. Det ble imidlertid foreslått at undersøkellesmyndigheten skulle ha en plikt til å varsle tilsynsmyndigheten om opplysninger som fremkommer under slike forklaringer og som fremstår som forsettlige straffbare forhold.

3.15.4 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten hadde følgende merknad til annet punktum i utkastets § 12-5 femte ledd:

«Slik bestemmelsen er utformet etablerer den en plikt - og ikke bare en adgang - for undersøkelsesmyndigheten til å underrette luftfartsmyndigheten om alle opplysninger den mener avdekker et forsettlig forhold. Formentlig vil man tolke bestemmelsen innskrenkende slik atplikten bare gjelder forsettlige forhold som kan ha betydning for luftfartsmyndighetens ansvarsområde, selv om ordlyden rekker lenger. Men selv med en slik begrensende fortolkning rekker bestemmelsen vidt. Luftfarten preges av et forholdsvis omfattende og detaljert regelverk som besetningsmedlemmer, vedlikeholdspersonell og flytryggingstjenesten er forpliktet til å følge. Ethvert forsettlig brudd på slike bestemmelser, uansett hvor alvorlige de er for flysikkerheten, skal etter utkastet innrapporteres. Riksadvokaten besitter naturlig nok ikke noen detaljert kunnskap om hva slags opplysninger Havarikommisjonen mottar i sine undersøkelser, men basert på generell erfaring vil en på et så detaljregulert område regelmessig avdekke forhold som ikke kan være annet enn forsettlig tilsidesettelse av en regel. Er det av hensyn til tillitsforholdet mellom kommisjonen og den som avgir forklaring, hensiktsmessig at alle slike opplysninger skal innberettes til luftfartsmyndigheten? Burde det ikke vært en viss kvalifisering av den informasjon som skal innberettes? Siden spørsmålet ligger utenfor riksadvokatens ansvarsområde, nøyer en seg med å peke på problemstillingen.

Formuleringen «fremstår som forsettlige straffbare forhold» er ikke vanlig i straffeprosessuell sammenheng. Riksadvokaten legger til grunn at formuleringen tar sikte på tilfeller hvor det basert på forholdets art og eller innholdet i forklaringen er vanskelig å tenke seg andre muligheter enn at handlingen/regelovertrjedelsen er forsettlig. Det kreves altså en særlig styrket «mistanke». Med bakgrunn i siktemålet for regelen har riksadvokaten ikke bemerkninger til at innberetningsplikten (og adgangen) først inntreer når et slik sikkert grunnlag er etablert.

Når det bare åpnes adgang til å innberette forsettlige overtredelser, er det grunn til å spørre om ikke regelen i visse situasjoner vil omfatte for få tilfeller.

[.....]

Etter riksadvokatens syn bør det overveies et nytt tredje punktum i § 12-5 femte ledd med slik ordlyd:

«Innberetning kan også skje når det avdekkes grovt uaktsomme forhold av stor betydning for flysikkerheten.»

Luftfartstilsynet uttalte bl.a. følgende:

«Lovforslaget synes å forutsette at forklaringer som gis i visshet om at rapporten ikke vil kunne gi grunnlag for straffeansvar eller tap av sivile rettigheter (typisk inndragelse av sertifikater), ofte vil ha større informasjonsverdi enn forklaringer der rapportøren ikke er sikret mot sanksjoner som nevnt. Luftfartstilsynet stiller seg tvilende til om denne forutsetning holder stikk.»

Norsk Kabinforening foreslo at ordlyden i § 12-5 femte ledd andre punktum skulle endres til følgende:

«Uten hinder av første punktum plikter undersøkelsesmyndigheten umiddelbart å varsle luftfartsmyndigheten om opplysninger som fremkommer under forklaringer avgitt i henhold til første ledd og som *klart* fremstår som *åpenbart* forsettlige straffbare forhold.»

Norsk Flygerforbund hadde følgende merknad:

«Norsk Flygerforbund er tilfreds med at det nå vil bli fastslått at forklaringer avgitt til undersøkelsesmyndigheten (HSL) kun kan brukes til flytryggingsmessige formål. En slik bestemmelse vil kunne sikre at HSL oppnår den tillit som er nødvendig for at forklaringer avgitt for kommisjonen blir så fullstendige som mulig.

Annet punktum i den foreslåtte bestemmelse er formulert slik at tvil om kommisjonens integritet kan oppstå. Slik tvil er svært uheldig for undersøkelsesmyndighetens arbeide. Samtidig skal ikke Havarikommisjonen for Sivil Luftfart fremstå som et offentlig organ som ikke reagerer om de kommer over alvorlige straffbare forhold.

Norsk Flygerforbund foreslår på denne bakgrunnen at § 12-5, femte ledd, annet punktum endres til å lyde: Uten hinder av første punktum plikter undersøkelsesmyndigheten umiddelbart å varsle luftfartsmyndigheten om opplysninger som fremkommer under forklaringer avgitt i henhold til 1. ledd og som klart fremstår som åpenbart forsettlige straffbare forhold.»

Privatansattes Fellesorganisasjon har også anmodet om at varslingsplikten bare skal omfatte forhold som klart fremstår som forsettlige straffbare forhold.

LO har bl.a. uttalt at det sannsynligvis alltid vil knytte seg en del problemstillinger til å få fram den hele og fulle sannhet og håper at forslaget er et skritt i riktig retning.

BRAATHENS reiste følgende spørsmål til den foreslåtte bestemmelsen:

«Ved forhold som fremstår som forsettlig straffbare skal luftfartsmyndigheten varsles. I slike tilfeller, - skal luftfartsmyndigheten ha en selvstendig vurdering av om det foreligger forsett i den aktuelle sak, eller skal luftfartsverket bare formidle saken videre til påtalemyndigheten? Når skal slikt varsel gis til luftfartsmyndigheten, - når undersøkelsen er avsluttet eller umiddelbart etter ulykken?»

Kommunal- og regionaldepartementet foreslo at plikten til å varsle luftfartsmyndigheten i henhold til den foreslåtte § 12-5 femte ledd annet punktum også bør utvides til å omfatte grov uaktsomhet.

Justisdepartementet uttalte bl.a. følgende:

«Forslaget i femte ledd annet punktum er ikke nærmere begrunnet i høringsnotatet. Vi antar at bakgrunnen er en tanke om at en person som forsettlig har begått en straffbar handling, ikke har krav på den beskyttelse som følger av femte ledd første punktum. Vi savner en nærmere drøftelse av dette unntaket i forhold til de hensyn som begrunner hovedregelen. Det bør drøftes om et slikt unntak på sikt vil være det som best trygger flytryggingsarbeidet, eller om unntaket tvert imot kan ha den motsatte effekt. Vi viser til Sjølovkomiteens drøftelser av tilsvarende spørsmål i NOU 1999:30 Undersøkelse av sjøulykker, punkt 8.2 og 8.4.3.»

Ingen av de andre høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

Samferdselsdepartementet drøftet høringsuttalelsene med undersøkelsesmyndigheten (HSL) som skal være hovedbruker og ha ansvaret for å administrere den foreslåtte bestemmelsen om bruk av opplysninger som fremkommer ved utvidet forklaringsplikt. I henhold til det regelverk som gjelder for HSL's virksomhet jf. bl.a. Rådsdirektiv 94/56/EF om fastsettelse av grunnprinsipper for undersøkelse av ulykker og hendelser innen sivil luftfart, skal hensikten med undersøkelsen ikke under noen omstendighet være å fordele skyld og ansvar. Etter HSL's mening kan det også undergrave noe av den nødvendige tilliten til at HSL kun skal være et flytryggingsorgan, dersom HSL skal befatte seg med spørsmål som gjelder vurderinger av skyldgrad.

På bakgrunn av høringsuttalelsene og kommentarene fra HSL, sendte departementet følgende forslag til § 12-5, femte ledd på ny høring til de berørte organer og organisasjoner:

«Forklaringer avgitt i henhold til første ledd kan kun brukes til flytryggingsmessige formål. Uten hinder av første punktum plikter undersøkelsesmyndigheten umiddelbart å varsle tilsynsmyndigheten om opplysninger som fremkommer under forklaringer avgitt i henhold til første ledd og som undersøkelsesmyndigheten antar er av vesentlig betydning for flysikkerheten.»

Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse påpekt at det nye forslaget neppe vil sikre en vesentlig større konfidensialitet enn de någjeldende regler selv om forklaringene som sådan ikke vil bli overlevert tilsynsmyndigheten.

Norsk Flygerforbund har i sin høringsuttalelse anført at departementets nye forslag vil bidra til å svekke den tillit som HSL er avhengig av da det lett kan oppstå tvil om hva slags opplysninger kommisjonen plikter å varsle tilsynsmyndigheten om. Flygerforbundet har foreslått følgende som en subsidiær løsning til det opprinnelige forslag:

Forklaringer avgitt i henhold til første ledd kan kun brukes til flytryggingsmessige formål. Uten hinder av første punktum kan undersøkelsesmyndigheten varsle tilsynsmyndigheten om opplysninger som fremkommer under forklaringer avgitt i henhold til første ledd, og som undersøkelsesmyndigheten antar er straffbare forhold av vesentlig betydning for flysikkerheten.

Ved lovteknisk gjennomgang av Lovavdelingen i Justisdepartementet ble det avgitt følgende merknad til annet punktum i nytt femte ledd:

«Justisdepartementet har tidligere hatt merknader til forslaget til § 12-5 femte ledd annet punktum. Vi har hatt forslag om en tilsvarende bestemmelse i jernbaneloven til vurdering. I den forbindelse har vi foretatt en ny gjennomgåelse av bestemmelsens innhold. [.....]

Etter en nærmere vurdering er vi kommet til at § 12-5 femte ledd annet punktum bør strykes, fordi vi antar at en slik bestemmelse vil gjøre vitner generelt mer engstelige og tilbakeholdne med å gi informasjon. Vi mener derfor det er en reell fare for at bestemmelsen i annet punktum vil kunne svekke arbeidet med å få sakene så godt opplyst som mulig.

Justisdepartementet vil videre anbefale at det gis en bestemmelse om at forklaringer som avgis til undersøkelsesmyndigheten *ikke kan benyttes som bevis i en senere straffesak* mot vedkommende. En slik bestemmelse vil føre til at de personer som avhøres av undersøkelsesmyndigheten føler trygghet, og derfor avgir så mange relevante opplysninger som mulig. Like viktig er at en slik regel er ønskelig der-

som man vil være sikker på at opplysningsplikten overfor undersøkelsesmyndigheten ikke skal være i strid med forbudet mot selvinkriminering etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Konvensjonene gjelder som norsk lov, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Konvensjonene begrenser adgangen til å pålegge vitner å inkriminere seg selv. I SP følger dette av artikkel 14 nr. 3 bokstav g, som sier at enhver har rett til, i forbindelse med « any criminal charge against him », « not to be compelled to testify against himself or to confess guilt ». Tilsvarende prinsipp innfortolkes i EMK artikkel 6 om rettferdig rettergang.

Det kan være i strid med selvinkrimineringsforbudet å pålegge vitner opplysningsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten, dersom opplysningene kan benyttes mot vedkommende i en senere straffesak. Etter straffeprosessloven § 123 og tvistemålsloven § 208 har vitner for retten ikke plikt til å gi opplysninger som kan utsette vitnet for straff. Gode grunner taler imidlertid for at unntak fra vitners opplysningsplikt for selvinkriminerende opplysninger ikke skal gjelde overfor undersøkelsesmyndigheten. Det er av vesentlig betydning for transportsikkerheten at slike undersøkelsesmyndigheter får så mye informasjon som mulig om ulykkesårsaken. I stedet for å avgrense opplysningsplikten i forhold til selvinkriminerende forhold, bør det derfor gis regler som sikrer at slike opplysninger ikke senere får inkriminerende virkning for vedkommende vitne i en straffesak mot vedkommende.

Et forbud mot å anvende forklaringer for undersøkelsesmyndigheten som bevis i en senere straffesak vil ikke forhindre at politiet gis tilgang til undersøkelsesmyndighetens rapport. Forbudet vil imidlertid forhindre at politiet kan konfrontere vedkommende i retten med hans eller hennes forklaring for undersøkelsesmyndigheten. Et slikt forbud vil ikke forhindre at politiet tar opp forklaring av vedkommende om de samme forhold, og senere benytter dette som bevis i saken innenfor straffeprosesslovens bestemmelser. I slike tilfeller vil straffeprosessloven § 123 komme til anvendelse, slik at vitnet kan nekte å besvare spørsmål når svaret vil kunne være selvinkriminerende.

3.15.5 Departementets vurderinger

Departementet foreslår ut fra hensynet til flysikkerhet å opprettholde den utvidede forklaringsplikt mot at de involverte rettssikkerhet ivaretas gjennom et forbud mot å bruke selve forklaringene til annet formål enn undersøkelsesmyndighetens arbeid med oppklaring av luftfartsulykken- eller hendelsen.

Kvaliteten på HSL's flysikkerhetsarbeide er avhengig av de opplysninger som meddeles fra personell involvert i luftfartsulykker/hendelser. Tilgangen og kvaliteten på opplysningene er avhengig av de enkeltpersoner som forklarer seg for HSL. Både tilgangen og kvaliteten vil kunne være avhengig av at disse enkeltpersonene kan være trygge på at opplysningene ikke anvendes mot dem i form av administrative forføyninger eller strafferettslige reaksjoner. Det er av betydning å ha et system slik at man unngår at flygere og andre involverte, som avgir forklaring for HSL, forklarer seg usant eller tilbakeholder opplysninger for å unngå etterfølgende reaksjoner. Departementet mener derfor det er viktig å tilkjennegi at samfunnet utfra hensynet til tryggere flyreiser verdsetter åpenhet. For å danne seg et fullstendig bilde av hva som har hendt og hvorfor det hendte, trenger HSL opplysninger som krever svar basert på analyser og skjønn. Det er åpenbart at selv ikke en utvidet forklaringsplikt kan

presse noen til å analysere eller skjønne mot sin vilje. HSL er derfor avhengig av at forklaringene gis av fri vilje. Av denne grunn er det viktig at det fra samfunnets side oppmuntres til åpenhet.

Departementet foreslår at det legges avgjørende vekt på merknaden fra Lovavdelingen om at det kan være i strid med selvinkrimineringsforbudet å pålegge vitner opplysningsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten, dersom opplysningene kan brukes mot vedkommende i en senere straffesak. Etter straffeprosessloven § 123 og tvistemålsloven § 208 har vitner for retten ikke plikt til å gi opplysninger som kan utsette vitnet for straff. Gode grunner taler imidlertid for at unntak for vitners opplysningsplikt ikke skal gjelde overfor undersøkelsesmyndigheten. Det er av vesentlig betydning for sikker lufttransport at undersøkelsesmyndigheten får så mye informasjon som mulig om forhold som har ført til ulykken eller hendelsen. I stedet for å avgrense opplysningsplikten i forhold til selvinkriminerende forhold, foreslår departementet en bestemmelse som sikrer at slike opplysninger ikke senere får inkriminerende virkning for vedkommende i en senere straffesak.

3.16 Opplysningsplikt

3.16.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven § 13-4 pålegger i dag blant annet «eier eller bruker av luftfartøy» å gi opplysninger som luftfartsmyndigheten forlanger for å kunne utføre sine gjøremål.

Dagens utvikling går mot at gruppen av operatører på lufthavnen utvides, for eksempel ved etablering av rene handlingselskaper. I denne forbindelse kan nevnes at en forskrift om lufthavnrelaterte tjenester, som åpner for flere aktører på lufthavnene, ble fastsatt 3. november 2000. Dette innebærer at den gruppen som innehar informasjon til hjelp for utarbeidelse av blant annet trafikkstatistikker ikke nødvendigvis lenger er «eier eller bruker av luftfartøy».

3.16.2 Høringsnotatet

På bakgrunn av utviklingen i den senere tid med hensyn til hvem som innehar informasjon om trafikkforhold ble det i høringsnotatet foreslått at opplysningsplikten i luftfartsloven § 13-4 utvides til også å omfatte andre leverandører og brukere av lufthavner.

3.16.3 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet uttaler at de er enig med departementet i at det er behov for å utvide opplysningsplikten.

De andre høringsinstansene har ikke hatt merknader til den foreslåtte endringen.

3.16.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at bestemmelsen blir endret i tråd med høringsforslaget.

3.17 Opphør av distriktsbidragsordningen

3.17.1 Gjeldende rett

Med hjemmel i § 173 i luftfartsloven av 16. desember 1960 har det vært ytet distriktsbidrag til bygging og utbedring av statens landingsplasser og luftfartsanlegg. Bestemmelsen ble videreført i § 13-5 i någjeldende luftfartslov.

Ordningen med kontant distriktsbidrag ble opphevet for utbyggingstiltak som ble gjennomført etter 1. januar 1978. Den generelle ordningen med distriktsbidrag i form av «naturalytelser» som grunnerv, fremføring av elektrisk kraft, vann og kloakk, ulempeerstatning med mer ble opphevet med virkning fra og med 1984, jf St.prp. nr. 17 (1984-85). Ved en inkurie er lovhjemmelen opprettholdt.

3.17.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble lovbestemmelsen foreslått opphevet da ordningen med distriktsbidrag må ansees opphørt.

3.17.3 Høringsinstansenes syn

SAS viser til at det nå er Luftfartsverket som er eier av landingsplassene, men at driften fortsatt bør være et statlig ansvarsområde. Som følge av dette foreslår SAS at § 13-5 første ledd opprettholdes, men med følgende ordlyd:

«Stortinget kan bestemme at Luftfartsverket helt eller delvis skal dekke utgifter til bygging og utbedring av statens landingsplasser og luftfartsanlegg, herunder utgifter til erverv av grunn og eiendomsinngrep.»

De andre høringsinstansene har ikke hatt merknader til den foreslåtte endringen.

3.17.4 Departementets vurderinger

Departementet anser det som unødvendig med en slik type hjemmel, som foreslått av SAS, da det tilligger Stortinget å kunne treffe beslutninger med ovennevnte innhold. Departementet foreslår at bestemmelsen oppheves.

3.18 Mindre redaksjonelle endringer

3.18.1 Krav til luftdyktighets- og miljøbevis ved bruk av luftfartøy

Det må en mindre redaksjonell endring til i § 4-4. I bestemmelsens tredje ledd brukes betegnelsen «Luftfartsmyndighetene» i flertallsform. I høringsnotatet ble det foreslått å endre dette til «Luftfartsmyndigheten» i entallsform.

3.18.2 Fastsettelse av avgifter

I luftfartsloven § 7-26 om fastsettelse av avgifter er det benyttet betegnelsen landingsplass til allmenn bruk. Skillet mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk er foreslått fjernet når det gjelder konsesjon og godkjenning. Det er imidlertid visse regler som bør gjelde bare for landingsplasser

som er åpne for allmennheten og betegnelsen «landingsplass til allmenn bruk» blir derfor opprettholdt. I Chicagokonvensjonen er betegnelsen «open to public use» benyttet.

Tilsvarende gjelder § 7-25 Kontroll av personer m.v. og § 7-28 Utenlandske luftfartøyers adgang til landingsplasser m. v. Det er følgelig ikke foretatt endringer i gjeldende § 7-26, jf. §§ 7-25 og 7-28 på dette punkt.

Det er imidlertid en skrivefeil i § 7-26. I annen setning må ordet «som» ansees overflødig. I høringsnotatet ble det foreslått å fjerne ordet «som».

3.18.3 § 13-2 Om tilbakeholdsrett av luftfartøyer m.v.

Luftfartsloven § 13-2 fjerde ledd viser blant annet til lov 20. mai 1939 nr. 2 om arrestfrihet m.v. for luftfartøyer. Denne loven er opphevet. Det vises nå til lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni 1992 nr. 86.

I høringsnotatet ble det foreslått å endre § 13-2 fjerde ledd tilsvarende, dvs med en henvisning til tvangsfullbyrdelsesloven § 14-2.

3.18.4 § 14-13 Overtredelse av forskrift etter § 9-2 m.v.

I overskriften i § 14-13 er det en trykkfeil. I høringsnotatet ble det foreslått å endre henvisningen til § 9-1 og ikke § 9-2.

3.18.5 Høringsinstansenes syn

Justisdepartementet har i forbindelse med forslaget til endring i § 13-2 fjerde ledd om tilbakeholdsrett av luftfartøyer bemerket følgende:

«Reglene i loven om arrestfrihet for luftfartøyer ble inkorporert i den nye tvangsfullbyrdelsesloven av 1992. Dette ble ikke bare gjennomført i § 14-2, men også §§ 1-2 første ledd, 1-7 og 14-12, jf. Ot.prp. nr. 65 (1990-91) s. 312. Henvisningen i luftfartsloven § 13-2 fjerde ledd til tvangsfullbyrdelsesloven bør derfor gjelde hele loven.»

Det er ingen andre høringsinstanser som har kommet med merknader til de øvrige forslagene til redaksjonelle endringer.

3.18.6 Departementets vurderinger

Departementet foreslår i tråd med Justisdepartementets merknad at det i § 13-2 fjerde ledd blir henvist til tvangsfullbyrdelsesloven som sådan og ikke en enkelt bestemmelse i tvangsfullbyrdelsesloven. For øvrig foreslår departementet at de andre bestemmelsene endres i samsvar med høringsutkastet.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser:

Forslagene til endringene i luftfartsloven antas ikke å medføre administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning, med unntak av § 7-22.

Når det gjelder forslaget om nytt annet ledd i § 7-22 om rapportering og merking av luftfartshindre vil tiltak etter denne bestemmelsen forventes å ha økonomiske konsekvenser. Etter lovforslaget plikter tiltakshaver eller eier selv å bære kostnadene for merking av luftfartshindre og vedlikehold av en slik merking. Det er vanskelig nå å kvantifisere hvor omfattende disse økonomiske konsekvensene vil bli for berørte tiltakshavere og eiere. Det er imidlertid en forutsetning at når departementet eller Luftfartstilsynet gir bestemmelser om merking av luftfartshindringer, må på vanlig måte konsekvensene av tiltakene være utredet etter prinsippene nedfelt i «Utredningsinstruksen».

5 Merknader til de enkelte paragrafer

5.1 Til forslaget til endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart

Til § 1-1 Lovens generelle virkeområde

I kapittel I om lovens virkeområde, er det ikke angitt noe om lovens tosporede system. Kapittelet må sees i forhold til lovens § 16-1 om EØS-regler og de øvrige bestemmelser i loven som er EØS-relatert, for eksempel § 10-17 a. Majoriteten av EØS-regelverket er gitt med hjemmel i § 16-1.

For å tydeliggjøre lovens virkeområde har en endret lovens § 1-1.

Til § 1-2 Lovens virkeområde på kontinentalsokkelen og utenfor norsk område

I § 1-2 første ledd har en føyet til «norsk» foran ordet kontinentalsokkel. I paragrafens tredje ledd skal det henvises til kapittel X, og ikke kapittel IX. I paragrafens fjerde ledd skal korrekt henvisning til § 15-2 være annet ledd.

Til § 2-2 Krav til nasjonalitet

I § 2-2 er det satt krav til nasjonalitet når det gjelder luftfartøy.

På bakgrunn av EØS-avtalen kan denne paragrafen fremstå som villedende. Paragrafens virkeområde er derfor tydeliggjort ved en henvisning spesielt til § 16-1. Hovedvekten av regelverket er hjemlet i § 16-1, men det er også EØS-regler som er nedfelt i enkelte bestemmelser i luftfartsloven.

Til § 3-2 Nasjonalitetsvilkår

§ 3-2 gjelder nasjonalitetsvilkår med hensyn til når et luftfartøy kan bli registrert.

Eksempelvis første ledd nr. 5 inneholder krav om at minst to tredjedeler av foreningsmedlemmene er norske statsborgere eller likestilt med slike.

Rfo (EØF) nr. 2407/92 av 23. juli 1992 om lisenser til luftfartsselskaper angir vilkår for registrering av luftfartøy fra EØS-land. Den er gjort til en del av norsk rett gjennom luftfartsloven § 16-1, jf. forskrift av 15. juli 1994 nr. 691. Paragrafens virkeområde er tydeliggjort.

Til § 3-7 Slettelse av luftfartøy

§ 3-7 første ledd punkt 2 gir regler for når et fartøy skal slettes fra luftfartøyregisteret.

Bestemmelsen er foreslått endret slik at den også omfatter slettelse av luftfartøy som er registrert på bakgrunn av nasjonalitetsvilkårene i Rfo (EØF) nr. 2407/92 av 23. juli 1992 om lisenser til luftfartsselskaper, jf. forskrift av 15. juli 1994 nr. 691. Videre har en fjernet punktet i § 3-7 første ledd nr. 2 som forutsetter at departementet kan gi tillatelse til at; «fartøyet likevel kan bli stående

i registeret». Det vil derfor kun være Norges luftfartøyregister som treffer beslutning om slettelse i første instans.

Til § 3-25 Overføring av registerhjemmel

Endringen i annet ledd skyldes lovendringer. Skifteloven § 64 annet ledd ble opphevet ved lov 22. juni 1990 nr. 40 om endringer i skifteloven og diverse andre lover, se nå lov 3. mars 1972 nr. 5 om arv m.m. § 6.

Til § 4-4 Krav til luftdyktighets- og miljøbevis ved bruk av luftfartøy

Det må en mindre redaksjonell endring til i § 4-4. I bestemmelsens tredje ledd brukes betegnelsen «Luftfartsmyndighetene» i flertallsform. Dette er endret til «Luftfartsmyndigheten».

Til § 6-3 Fartøysjefens myndighet

Det er i tredje ledd tydeliggjort fartøysjefens eller den ansvarlige i kabinens myndighet overfor uregjerlige passasjerer, jf. § 14-11. Det er også gitt hjemmel for at fartøysjefen kan gi fullmakt etter denne bestemmelsen til andre besetningsmedlemmer. Videre har en angitt hvilken oppførsel fra passasjerenes side som ikke kan godtas, og som kan gi grunnlag for straff.

Til § 6-11 Misbruk av legemidler m.v.

Promillegrensen i lovens første ledd er skjerpet slik at alkoholgrensen i blodet ikke skal overstige 0,2 promille. Bestemmelsen er gjort generell, dvs at den gjelder både for ervervsmessig og ikke-ervervsmessig luftfart. Bestemmelsen får videre rekkevidde enn promillegrensen i de såkalte Joint Aviation Requirements (JARs), JAR-OPS 1 og 3 - utarbeidet av Joint Aviation Authorities (JAA). De nevnte JARs gjelder bare ervervsmessig luftfart ved bruk av luftfartøy til transport av passasjerer, gods og/eller post. I avholdspliktloven og JAR-OPS 1 og 3 er det inntatt en regel om forbud mot inntak av alkohol av et tidsrom på 8 timer før tjenesten begynner, denne er nå inntatt i luftfartsloven. Formuleringen er i samsvar med JAR-OPS 1 og 3 som representerer et ubetinget forbud i forhold til avholdspliktloven.

Til ny § 7-4 a Misbruk av legemidler m.v. for flysikringstjenesten m.fl.

I lov 16. juli 1936 nr. 2 om pliktmessig avhold for personer i visse stillinger fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel § 9 bokstav b) fremgår at Kongen kan bestemme at avholdspliktloven helt eller delvis skal gis anvendelse på dem som tjenestegjør i luftfartens sikringstjeneste eller i ervervsdrivende luftfartsforetak og derunder arbeider med kontroll av luftfartøy eller i radiosambandstjenesten, uten å tilhøre det flygende personale. For så vidt gjelder regulering av promillegrensen for tjenestegjørende i luftfartens sikringstjeneste m.fl., har en tatt utgangspunkt i § 6-11 som direkte gjelder for tjenestegjørende om bord i luftfartøy. § 7-4 a representerer en fullmakt for departementet til å gi nærmere bestemmelser.

Avholdspliktloven er vurdert overført til sektorlovgivningen.

Til § 7-5 Konesesjon til landingsplass

Bestemmelsen er endret slik at hovedregelen er at man må søke departementet om konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplass. Skillet mellom lufthavner til allmenn og ikke allmenn bruk er kun fjernet i bestemmelsen om konsesjon, og det opereres bare med en kategori landingsplass. Unntaket for statlige flyplasser i § 7-5, med hensyn til konsesjon, er fjernet.

Til § 7-8 Om innløsning m.v.

Endringen er en konsekvens av at skillet mellom lufthavner til allmenn og ikke allmenn bruk er fjernet med hensyn til konsesjonskravet. En har presisert at bestemmelsen om innløsning fortsatt bare gjelder i relasjon til landingsplass til allmenn bruk.

Til § 7-10 Landingsplass som ikke er til allmenn bruk

Skillet mellom allmenn og ikke allmenn bruk er opphevet i relasjon til konsesjonskravet. Bestemmelsen er opphevet og avløst av ny § 7-5.

Til § 7-11 Godkjenning av landingsplass m.v.

Endringen i § 7-11 har sammenheng med at en har laget en felles bestemmelse for konsesjon til landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk. Likeledes har en tydeliggjort at det gjelder en teknisk/operativ godkjenning av plassen.

Til § 7-12 Plan over luftfartshindringer m.v.

Luftfartsloven § 7-12 er endret slik at man får forsterket plan- og bygningslovens rolle, men beholder muligheten for å utarbeide særskilt plan etter luftfartsloven.

Til § 7-22 Om områder som ikke går inn under noen plan

I luftfartsloven § 7-22 er det presisert at departementet kan gi bestemmelser om rapportering og merking av luftfartshindre samt at det er tiltakshaver som skal dekke kostnadene for etablering og eventuelt vedlikehold av merking av luftfartshindre. Luftfartsverket, nå Luftfartstilsynet, har ved forskrift av 10. desember 1999 nr. 1293 gitt bestemmelser om rapportering og registrering av luftfartshindre. For Svalbard gjelder ikke plan- og bygningslovens regler, i stedet gjelder forskrift om arealplanlegging i bosettingene på Svalbard av 24. januar 1997 nr. 37. I forskrift om rapportering og registrering av luftfartshindre er det i virkeområde fastsatt at forskriften gjelder på kontinentalsokkelen, Svalbard og Jan Mayen, men med de tilpasninger som Luftfartstilsynet fastsetter av hensyn til stedlige forhold.

Til § 7-26 Fastsettelse av avgifter

I luftfartsloven § 7-26 er det benyttet betegnelsen landingsplass til allmenn bruk. Skillet mellom landingsplass til allmenn og ikke allmenn bruk er fjernet når det gjelder konsesjon og godkjenning. Det er imidlertid visse regler som

bør gjelde bare for landingsplasser som er åpne for allmennheten og betegnelsen «landingsplass til allmenn bruk» blir derfor opprettholdt. I Chicagokonvensjonen er betegnelsen «open to public use» benyttet.

Tilsvarende gjelder § 7-25 Kontroll av personer m.v. og § 7-28 Utenlandske luftfartøyers adgang til landingsplasser m. v. Det er følgelig ikke foretatt endringer i gjeldende § 7-26, jf. §§ 7-25 og 7-28 på dette punkt.

Det er en skrivefeil i § 7-26. I annen setning ansees ordet «som» overflødig og er fjernet.

Til § 8-1 Krav til konsesjon

Luftfartsloven § 8-1 om krav til konsesjon gjelder bare i forhold til tredjeland, jf. Rådsforordning (EØF) nr. 2407/92 av 23. juli 1992 om lisenser til luftfartselskaper og forskrift av 15. juli 1994 nr. 691. Det tosporede system er tydeliggjort i første ledd.

Det er den enkelte luftfartsavtale som inngås med tredjeland som tilsier om det skal gis godkjenning for opprettelse av en flyrute. Godkjenningen kunne for såvidt gis i form av en trafikkprogramgodkjenning, men luftfartsloven krever at det må gjøres i form av en rutekonsesjon gitt av Kongen.

I nytt annet ledd gis anvisning på en forenklet saksbehandling når det foreligger en luftfartsavtale. Departementet tillegges godkjenningsmyndighet i slike saker.

Annet ledd, som nå blir tredje ledd, har en også endret ved at departementet er gitt myndighet, i stedet for Kongen. I dette leddet fremgår at det for visse arter luftfart skal være tilstrekkelig med tillatelse etter § 8-8. Paragraf 8-8 regulerer annen ervervsmessig luftfart enn rutefart. Denne bestemmelsen har de senere år ikke vært brukt. Hvis det skulle være behov for å anvende regelen, vil det være hensiktsmessig at departementet har denne myndigheten.

Til § 8-11 Særskilt avgift til finansiering av anbud

Ordningen er bortfalt. Hjemmelen oppheves.

Til § 12-5 nytt femte ledd

Med flytrygging forstås kartlegging, identifisering og analysering av risikopotensialer til luftfartsulykker slik at det gjennom undersøkelsen blir mulig å sette inn forebyggende tiltak for å forhindre ulykker eller at samme type ulykke gjentar seg.

Departementet legger til grunn at alt involvert personell og ikke bare besetningsmedlemmer skal omfattes av bestemmelsen. Dette fordi den nødvendige åpenhet ikke bare gjelder besetninger, men også bakkepersonell og lufttrafikkjenestepersonell og personer som står bak fly- og helikopteroperasjoner.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at undersøkelsesmyndigheten umiddelbart kan varsle tilsynsmyndigheten om forhold som er av vesentlig betydning for sikkerheten i luftfarten.

Til § 13-2 Om tilbakeholdsrett av luftfartøyer m.v.

Luftfartsloven § 13-2 fjerde ledd viser blant annet til lov 20. mai 1939 nr. 2 om arrestfrihet m.v. for luftfartøyer. Denne loven er opphevet. Det vises nå til lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni 1992 nr. 86.

§ 13-2 fjerde ledd er derfor endret tilsvarende.

Til § 13-5 Om utgifter til bygging og utbedring av landingsplasser m.v.

Ordningen med distriktsbidrag er bortfalt. Hjemmelen er foreslått opphevet.

Til § 14-11 Lydighetsnektelse m.v.

§ 14-11 er endret slik at de strafferettslige sanksjonene også utvides til å omfatte passasjerer hvis opptreden innebærer en sikkerhetsrisiko ombord i luftfartøyet. Strafferammen er fastsatt til bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller med begge deler, da dette vil holde for pågripelse når vilkårene ellers er til stede etter straffeprosessloven § 171.

Til § 14-13 Overtredelse av forskrift etter § 9-2 m.v.

I overskriften er en trykkfeil. Det skal stå § 9-1 i overskriften.

Til § 14-23 a Overtredelse av krav til lisens m.v. etter loven § 16-1

Denne bestemmelse er ny.

Sanksjonsbestemmelsen skal gjelde for tre av rådsforordningene som er en del av EØS-avtalen på luftfartens område:

Rfo (EØF) nr. 2407/92 om lisenser til luftfartsselskaper.

Rfo (EØF) nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskapers adgang til flyruter innenfor Fellesskapet.

Rfo (EØF) nr. 2409/92 om takster og rater i luftrafikk.

For så vidt gjelder lisensforordningen bemerkes:

Loven hjemler krav om konsesjon for å fly rute, jf. luftfartsloven § 8-1. For så vidt gjelder krav om driftstillatelse, vises til lovens § 8-8 annet ledd.

(Det vises ellers til forskrift 15. juli 1994 nr. 691 om gjennomføring og håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område § 1 pkt. 8 siste ledd:

«Krav til driftstillatelse gjelder de selskaper som skal utføre rundflyging, slippflyging, foto- og reklameflyging m.v., overvåkingsflyging, slepeflyging og skoleflyging, jf. luftfartslovens § 8-8.»)

Konsesjonskravet gjelder land utenfor EØS-området. I lovens § 14-23 er det gitt en egen bestemmelse om overtredelse av konsesjonskravet. Innenfor EØS-området er det tilstrekkelig med lisens.

I strafferettslig sammenheng kan det være naturlig å behandle overtredelse av nevnte krav til konsesjon og lisens likt. Kravet om konsesjon og kravet om lisens er begge basert på spesifikke krav av ulik art for å utøve luftfartsvirksomhet.

I valget mellom å lage en samleparagraf eller plassere straffesanksjoneringen av lisensforordningen i § 14-23 har en valgt første alternativ.

Til § 14-31 Overtredelse ved uaktsomhet

Luftfartsloven § 6-3 tredje ledd og § 14-11 annet ledd innfører sanksjoner mot de passasjerer som opptrer slik at deres adferd innebærer en sikkerhetsrisiko. På bakgrunn av bestemmelsen i luftfartsloven § 14-31 blir ikke bare den forsettlige, men også den uaktsomme overtredelse av § 14-11 annet ledd straffbar. Dette kan virke lite rimelig og det er føyet til et nytt annet punktum i § 14-31 som unntar overtredelser som nevnt i § 14-11 annet ledd.

Til § 14-33 Andre enn eier eller bruker som straffebudene er rettet mot

Overtredelse av krav til gyldig lisens m.v. antas å tilsvare overtredelse av konsesjonskravet etter någjeldende § 14-23. Luftfartsloven § 14-33 om straff for andre enn eier eller bruker som straffebudene er rettet mot, omfatter også virksomhet som har konsesjon, tillatelse eller godkjenning i § 14-23. Henvisningen i § 14-33 utvides til også å omfatte § 14-23 a.

Til § 16-1 Forskriftsfullmakt til å gi forskrifter om utfylling og gjennomføring av EØS-avtalen

Departementets fullmakter er tydeliggjort i første ledd. De mest sentrale forordningene er:

- Rfo (EØF) nr. 2407/92 om lisenser til luftfartsselskaper
- Rfo (EØF) nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskapers adgang til flyruter innenfor Fellesskapet
- Rfo (EØF) nr. 2409/92 om takster og rater i lufttrafikk
- Rfo (EØF) nr. 95/93 om fastsettelse av felles regler for fordeling av tidsluker på lufthavnene i EØS-området
- Rfo (EØF) nr. 295/91 om fastsettelse av felles regler for en erstatningsordning ved nektet ombordstigning i regelbundet luftfart
- Rfo (EØF) nr. 3922/91 om harmonisering av tekniske krav og administrative fremgangsmåter i sivil luftfart
- Rfo (EØF) nr. 294/92 om fraktflyging mellom EØS-statene
- Rfo (EØF) nr. 2342/90 om luftfartsselskapers adgang til å delta i ruteflyging innenfor EØS og om deling av setekapasiteten mellom luftfartsselskaper på ruteflyginger mellom EØS-statene
- Rfo (EØF) nr. 96/67 om lufthavnrelaterte tjenester

Oppstillingen er ikke ment å være uttømmende.

5.2 Til forslaget til endringer i lov 16. juli 1936 nr. 2 om pliktmessig avhold for personer i visse stillinger fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel (avholdspliktloven).

Til § 1 første ledd e)

Litra e), som omhandler den som tjenestegjør i luftfartøy, er opphevet. Bestemmelsen om forbud mot inntak av alkohol i et tidsrom på 8 timer før tjenesten begynner, er nå inntatt i luftfartsloven § 6-11.

Til § 9 første ledd b)

I bokstav b) fremgår at Kongen kan bestemme at avholdspliktloven helt eller delvis skal gis anvendelse på dem som tjenestegjør i luftfartens sikringstjeneste eller i ervervsdrivende luftfartsforetak og derunder arbeider med kontroll av luftfartøy eller i radiosambandstjenesten, uten å tilhøre det flygende personale. Bestemmelsen er overført til luftfartsloven § 7-4 a og representerer en fullmakt for departementet til å gi nærmere bestemmelser. For så vidt gjelder regulering av promillegrensen for tjenestegjørende i luftfartens sikringstjeneste m.fl., har en tatt utgangspunkt i luftfartsloven § 6-11 som direkte gjelder for tjenestegjørende om bord i luftfartøy.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart

I

I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart gjøres følgende endringer:

§ 1-1 nytt annet ledd skal lyde:

§ 1-1 *Lovens generelle virkeområde*

For luftfart som omfattes av EØS-avtalens bestemmelser, gjelder regler om utfylling og gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område i denne lov foran lovens øvrige bestemmelser.

§ 1-2 første, tredje og fjerde ledd skal lyde:

§ 1-2 *Lovens virkeområde på kontinentalsokkelen og utenfor norsk område*

Med mindre annet bestemmes av Kongen, får loven anvendelse på luftfart i tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.

Reglene i kapittel X får anvendelse også på luftfart med utenlandsk luftfartøy utenfor norsk område i den utstrekning det følger av overenskomst med fremmed stat eller for øvrig av alminnelige rettsgrunnsetninger.

Med hensyn til straffebestemmelsenes anvendelse på handlinger foretatt utenfor norsk område gjelder reglene i den borgerlige straffelov kapittel 1, jf. nærværende lovs § 15-2 annet ledd.

§ 2-2 første ledd skal lyde:

§ 2-2 *Krav til nasjonalitet*

Luftfart innenfor norsk område kan bare foretas med fartøy som har:

- 1. norsk nasjonalitet, hvis ikke annet følger av regler i denne lov, jf. særlig § 16-1, eller*
- 2. nasjonalitet i fremmed stat som har sluttet overenskomst med Norge om rett til slik fart, eller*
- 3. særskilt tillatelse av luftfartsmyndigheten.*

§ 3-2 første ledd første punktum skal lyde:

§ 3-2 *Nasjonalitetsvilkår som ikke omfattes av EØS-avtalen på luftfartens område*

Et luftfartøy kan bare bli registrert når det har norsk eier, hvis ikke annet følger av regler i denne lov, jf. særlig § 16-1.

§ 3-7 første ledd pkt. 2 skal lyde:

§ 3-7 *Slettelse av luftfartøy*

2. når vilkårene etter § 3-2 eller i forskrift gitt med hjemmel i § 16-1 om gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område ikke lenger er til stede,

§ 3-25 annet ledd skal lyde:*§ 3-25 Overføring av registerhjemmel*

Bestemmelsen i første ledd gjelder også dokument utstedt av loddeiere eller skifterett i medhold av § 3-24 annet eller tredje ledd. Loddeiere som ønsker selv å overta registrert luftfartøy som de har arvet, får registerhjemmel ved registrering av erklæring om overtagelsen. Blir boet overtatt av gjenlevende ektefelle alene i medhold av *lov 3. mars 1972 nr. 5 om arv m.m. § 6*, går hjemmelen over til gjenlevende ektefelle ved registrering av attest fra skifteretten om at boet er overtatt av den gjenlevende.

§ 4-4 tredje ledd skal lyde:*§ 4-4 Krav til luftdyktighets- og miljøbevis ved bruk av luftfartøy*

Luffartsmyndigheten kan gi et fartøy særskilt tillatelse til luftfart uten hinder av reglene i første og annet ledd. Tillatelsen kan når som helst tilbakekalles.

§ 6-3 tredje ledd skal lyde:*§ 6-3 Fartøysjefens myndighet overfor besetningsmedlemmer og passasjerer*

Passasjerer plikter å rette seg etter de anvisninger for god skikk og orden ombord som gis av fartøysjefen, den ansvarlige i kabinen eller andre besetningsmedlemmer som fartøysjefen bemyndiger. Passasjerer må ikke opptre slik at sikkerheten til fartøy, besetning eller andre passasjerer settes i fare.

§ 6-11 første ledd skal lyde:*§ 6-11 Misbruk av legemidler m.v.*

Ingen må gjøre tjeneste ombord når han er påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet berusende eller bedøvende middel eller på grunn av sykdom, legemidler, tretthet eller lignende årsak er uskikket til å utføre tjenesten på betryggende måte. *Forbudet gjelder også inntak av alkohol i et tidsrom av 8 timer før tjenesten begynner. Den som utøver tjeneste ombord i luftfartøy, må ikke ha en alkoholkonsentrasjon i blodet som overstiger 0.2 promille.* Villfarelse med hensyn til alkoholkonsentrasjonens størrelse fritar ikke for straff.

Ny § 7-4 a skal lyde:*§ 7-4 a Misbruk av legemidler m.v. i flysikringstjenesten m.fl.*

Departementet kan gi forskrifter om at lovens § 6-11, jf. § 14-12 skal gis anvendelse på dem som tjenestegjør i luftfartens flysikringstjeneste eller i ervervmessig luftfartsforetak og derunder arbeider med kontroll av luftfartøy i luften eller i radiosambandstjenesten.

§ 7-5 skal lyde:*§ 7-5 Konesisjon til landingsplass*

For å anlegge, drive eller inneha landingsplass kreves konsesjon fra departementet.

Departementet kan bestemme at en landingsplass etter første ledd under hensyn til dens karakter, trafikkens omfang eller varighet eller andre særlige forhold skal kunne anlegges, drives eller innehas uten konsesjon.

Det kreves ikke konsesjon for landingsplass der det er eller vil bli foretatt ubetydelige rydnings-, anleggs- eller bygningsvirksomhet og antall flybevegelser er av et ubetydelig omfang, med mindre fysikkerhetsmessige eller støymessige hensyn tilsier at første ledd kommer til anvendelse.

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om konsesjon til landingsplass.

§ 7-8 første ledd første setning skal lyde:

§ 7-8 Om innløsning m.v.

Når konsesjonstiden for landingsplass til allmenn bruker utløpt, har staten rett til helt eller delvis å innløse konsesjonshaverens anlegg med rettigheter og løst tilbehør mot erstatning etter skjønn.

§ 7-10 Landingsplass som ikke er til allmenn bruk

Oppheves.

§ 7-11 første og annet ledd skal lyde:

§ 7-11 Teknisk og operativ godkjenning av landingsplass m.v.

Landingsplass må være godkjent av luftfartsmyndigheten.

Departementet kan gi forskrifter om at en landingsplass etter første ledd under hensyn til dens karakter, trafikkenes omfang eller varighet eller andre særlige forhold skal kunne drives uten teknisk og operativ godkjenning.

Gjeldende annet, tredje og fjerde ledd blir tredje, fjerde og nytt femte ledd.

§ 7-12 skal lyde:

§ 7-12 Plan over luftfartshindringer m.v.

Vedkommende departement kan bestemme at det for en landingsplass skal utarbeides og fastsettes en plan over de høydebegrensninger og andre rådighetsinnskrenkninger som finnes nødvendige i området utenfor landingsplassen med hensyn til bebyggelse, master, ledninger, beplantning, forstyrrende virksomhet og andre luftfartshindringer. I sjø- og isflyhavner kan planen også omfatte selve havneområdet.

Restriksjoner skal normalt fastsettes gjennom utarbeiding av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Særskilt plan i medhold av første punktum skal bare utarbeides dersom det etter en konkret vurdering anses nødvendig.

I planen skal angis grensene for det område den omfatter.

Planens gyldighet kan begrenses til et bestemt tidsrom.

§ 7-22 nytt annet ledd skal lyde:

§ 7-22 Om områder som ikke går inn under noen plan

Departementet kan gi forskrifter om rapportering og merking av luftfartshindringer. Tiltakshaver eller eier bærer kostnadene for merking av luftfartshindre og vedlikehold av merkingen.

§ 7-26 skal lyde:

§ 7-26 Fastsettelse av avgifter

Departementet kan fastsette avgifter for benyttelse av landingsplasser som er til allmenn bruk. Departementet kan også fastsette avgifter for at andre

luftfartsanlegg eller tjenester stilles til rådighet for eier eller bruker av luftfartøy, selv om fartøyet ikke gjør bruk av dem.

§ 8-1 skal lyde:

§ 8-1 Krav til konsesjon

For luftfart i ervervsmessig og regelbundet trafikk (rutefart) innenfor norsk område kreves konsesjon fra Kongen, *hvis ikke annet følger av regler gitt i denne lov, jf. særlig § 16-1.*

For luftfart som er hjemlet i en luftfartsavtale kreves godkjenning fra departementet.

Departementet kan bestemme at det for visse arter rutefart skal være tilstrekkelig med tillatelse etter § 8-8.

§ 8-11 Særskilt avgift til finansiering av anbud

Oppheves.

§ 12-5 nytt femte ledd skal lyde:

§ 12-5 Undersøkellesmyndighetens rettigheter

Forklaringer avgitt i henhold til første ledd kan kun brukes til flytryggingmessige formål. Opplysninger fremkommet under forklaringer avgitt i henhold til første ledd kan ikke brukes som bevis mot den som har avgitt forklaringen, i en senere straffesak mot vedkommende.

§ 13-2 fjerde ledd skal lyde:

§ 13-2 Om tilbakeholdsrett av luftfartøyer m.v.

Reglene i første og andre ledd får anvendelse i den grad de ikke kommer i konflikt med *lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdsloven)* og Overenskomst om innføring av visse ensartede regler om arrest i luftfartøyer av 29. mai 1993.

§ 13-4 første ledd skal lyde:

§ 13-4 Om opplysningsplikt

Eier eller bruker av luftfartøy, innehaver av godkjent landingsplass eller annet luftfartsanlegg og andre leverandører på og brukere av lufthavner plikter å gi slike opplysninger som luftfartsmyndigheten forlanger for å kunne utføre sine gjøremål. Det samme gjelder innehaver av godkjent bedrift som nevnt i § 4-10 eller av annen virksomhet som drives med godkjenning eller tillatelse etter denne lov eller forskrifter gitt med hjemmel i den.

§ 13-5 Om utgifter til bygging og utbedring av landingsplasser m.v.

Oppheves.

§ 14-11 skal lyde:

§ 14-11 Lydighetsnektelse fra passasjerer og besetning

Dersom noen som hører til besetningen på luftfartøy, ikke adlyder en foretatts ordre i tjenesten, straffes han med bøter eller fengsel inntil 3 måneder.

Passasjerer som opptrer i strid med § 6-3 tredje ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller med begge deler.

Har besetningsmedlem eller passasjerved lydighetsnektelsen utsatt fartøyet eller menneskeliv for fare, eller har han fastholdt den tross gjentatt ordre, eller

foreligger det for øvrig særdeles skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil 3 år anvendes.

§ 14-13 overskriften skal lyde:

§ 14-13 *Overtredelse av forskrift etter § 9-1 m.v.*

Ny § 14-23 a skal lyde:

§ 14-23 a *Overtredelse av krav til lisens m.v. etter loven § 16-1*

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt

- 1. utfører transport uten nødvendig gyldig lisens utstedt i medhold av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 66 b Rådsforordning (EØF) nr. 2407/92 om lisenser til luftfartsselskaper ved å utføre lufttransport uten nødvendig gyldig lisens, ikke oppfyller kravet til forsikring i artikkel 7 i forordningen, eller ikke innhenter en forhåndsgodkjennelse i samsvar med artikkel 10 i forordningen,*
- 2. bryter EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 64 a Rådsforordning (EØF) nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskapers adgang til flyruter innenfor EØS-området ved å utføre lufttransport på en rute eller i et ruteområde der et annet lufttransportforetak gjennom anbud er meddelt enerett i samsvar med artikkel 4 i forordningen, utøver lufttransport i strid med forbud som er gitt med hjemmel i artikkel 6 i forordningen, eller utøver lufttrafikk i strid med forskrifter eller vilkår som er gitt i samsvar med artikkel 8 og 9 i forordningen, eller*
- 3. bryter EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 65 Rådsforordning (EØF) nr. 2409/92 om takster og rater i lufttrafikk ved ikke å følge beslutninger som treffes med hjemmel i artikkel 6 i forordningen.*

§ 14-31 annet punktum skal lyde:

§ 14-31 *Overtredelse ved uaktsomhet*

Dette gjelder ikke overtredelse som nevnt i § 14-11 annet ledd.

§ 14-33 skal lyde:

§ 14-33 *Andre enn eier eller bruker som straffebedene er rettet mot*

Straffebed i dette kapittel som er rettet mot eieren eller brukeren av et luftfartøy, mot innehaveren av en landingsplass eller et annet luftfartsanlegg eller mot innehaveren av en virksomhet som nevnt i §§ 14-23 og 14-23 a, får anvendelse også på underordnede, når de i sin tjeneste forgår seg på den måte som er nevnt i vedkommende straffebed. Det som her er bestemt, gjelder tilsvarende for styremedlemmer og andre tillitsmenn i selskaper og andre juridiske personer.

§ 16-1 første ledd skal lyde:

§ 16-1 *Forskriftsfullmakt*

Kongen kan gi forskrifter om utfylling og gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område, herunder regler om krav om lisens, markedsadgang (anbud for regional luftfart), tidsluker, takster og rater i lufttrafikk, erstatningsordning ved nektelse av ombordstigning i regelbundet luftfart, harmonisering av tekniske krav og administrative fremgangsmåter, fraktflygning og om deling av setekapasitet mellom luftfartsselskaper.

II

Fra den dag loven trer i kraft gjøres følgende endringer i lov 16. juli 1936 nr. 2 om pliktmessig avhold for personer i visse stillinger fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel:

§ 1 første ledd bokstav e) oppheves.

§ 9 skal lyde:

§ 9.

Kongen kan bestemme at denne lov helt eller delvis skal gis anvendelse på dem som tjenestegjør ombord i norsk skip med passasjersertifikat i henhold til lov om statskontroll med skibets sjødyktighet m.v. av 9 juni 1903 nr. 7 med tilleggslover.

Forskrifter om hvem som går inn under første ledd fastsettes av Kongen.

III**Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser:**

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

Vedlegg 1**Høringsinstanser**

Følgende instanser og organisasjoner ble bedt om å komme med eventuelle merknader:

- Statsministerens kontor
- Justisdepartementet, Lovavdelingen
- Justisdepartementet, Politiavdelingen
- Forsvarsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Finansdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Riksadvokaten
- Fylkesmennene
- Sysselmannen på Svalbard
- Luftfartsverket, Hovedadministrasjonen
- Luftfartstilsynet
- Havarikommisjonen for sivil luftfart
- Flyselskapenes Landsforening
- Norsk Flygerforbund
- Norsk Flygelederforbund
- Norsk Aeroklubb
- Kabinansattes Fellesorganisasjon
- Privatansattes Fellesorganisasjon (PRIFO)
- Norsk Kabinforening
- NHO
- Landsorganisasjonen
- YS
- Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
- Board of Airline Representatives in Norway (Barin)
- SAS - Norge ASA
- Braathens ASA
- Widerøe's Flyveselskap A/S
- Coast Air K/S
- Helikopter Service AS
- Norsk Luftambulansse A/S
- Agderfly skole/taxi A/S
- Air Stord AS
- Airlift AS
- Arctic Air AS
- Air Norway 2000
- European Flight Center AS
- Fjellanger Widerøe AS
- Fjellfly Einar Andersen
- Fotonor AS
- Fred. Olsens Flyselskap AS
- H5 Air Service Norway AS

- Kato Airline AS
- Lufttransport AS
- Master Aviation AS
- Nordlandsfly AS
- Norsk Flytjeneste AS
- Norsk Helikopter AS
- Norwegian Air Shuttle AS
- Scanwing AS
- Teddy Air AS
- Norwegian Aviation College AS
- Kommunenes Sentralforbund
- Statens kartverk
- Jernbaneverket
- Statsbygg
- Statens bygningstekniske etat
- Byggherreforeningen
- Entreprenørforeningen for bygg og anlegg
- Byggeindustriens Landsforening
- Taubanetilsynet
- Statkraft
- Statnett

Av disse har departementet mottatt synspunkter fra:

(En av høringsinstansene har selv tatt initiativ til å komme med uttalelse)

- Justisdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Finansdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Riksadvokaten
- Fylkesmannen i Finnmark
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
- Fylkesmannen i Troms
- Fylkesmannen i Vest-Agder
- Fylkesmannen i Vestfold
- Fylkesmannen i Østfold
- Luftfartsverket, Hovedadministrasjonen
- Luftfartstilsynet
- Flyselskapenes Landsforening
- Norsk Flygerforbund
- Norsk Aeroklubb
- Privatansattes Fellesorganisasjon (PRIFO)
- Norsk Kabinforening
- Landsorganisasjonen
- SAS - Norge ASA
- Braathens ASA
- Statens kartverk

- Byggherreforeningen
- Politimesteren i Romerike

Enkelte høringsinstanser har vedlagt uttalelse fra underliggende organer. Disse blir i det følgende behandlet som de øvrige høringsuttalelsene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har vedlagt høringsuttalelse fra:

- Konkurransetilsynet

Sosial- og helsedepartementet har vedlagt høringsuttalelser fra:

- Rusmiddeldirektoratet
- Statens helsetilsyn

Miljøverndepartementet har vedlagt høringsuttalelse fra:

- Statens forurensningstilsyn

Justisdepartementet har oversendt hørings-saken til:

- Datatilsynet

Følgende instanser har meddelt at de ikke har merknader til forslaget:

- Forsvarsdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Sysselembetjenten på Svalbard
- NHO
- Board of Airline Representatives in Norway (Barin)
- Kommunenes Sentralforbund
- Jernbaneverket
- Statsbygg
- Datatilsynet
