



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 65

(2003–2004)

---

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



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	5.2.1	Gjeldende rett .....	19
			5.2.2	Forslaget i høringsbrevet .....	19
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for lovforslagene</b> .....	6	5.2.3	Høringsinstansenes syn .....	19
			5.2.4	Departementets vurdering .....	19
<b>3</b>	<b>Delegasjonsbestemmelsen i luftfartsloven § 15-3</b> .....	8	<b>6</b>	<b>Endring av luftfartsloven § 3-1 – gebyr for registrering i Norges luftfartøyregister (luftfartøyregisteret)</b> .....	20
3.1	Gjeldende rett .....	8	6.1	Gjeldende rett .....	20
3.2	Utenlandsk rett .....	8	6.2	Rettsstilstanden i de skandinaviske land	20
3.2.1	Dansk rett .....	8	6.2.1	Sverige .....	20
3.2.2	Svensk rett .....	9	6.2.2	Danmark .....	20
3.3	Forslaget i høringsbrevet .....	9	6.2.3	Sammenligning .....	20
3.3.1	Bakgrunn .....	9	6.3	Forslaget i høringsbrevet .....	21
3.3.2	Konkrete delegasjonsbehov .....	10	6.4	Høringsinstansenes syn .....	21
3.3.3	Lovforslaget i høringsbrevet .....	11	6.5	Departementets vurdering .....	22
3.4	Høringsinstansenes syn .....	11			
3.5	Departementets vurdering .....	12			
<b>4</b>	<b>Beredskapshjemmel</b> .....	14	<b>7</b>	<b>Klarere hjemmel for å sanksjonere manglende forsikring</b> .....	23
4.1	Bakgrunn og gjeldende rett .....	14	7.1	Gjeldende rett .....	23
4.2	Forslaget i høringsbrevet .....	14	7.2	EU/EØS-rett .....	23
4.3	Høringsinstansenes syn .....	15	7.3	Forslaget i høringsbrevet .....	23
4.4	Departementets vurdering .....	16	7.4	Høringsinstansenes syn .....	24
			7.5	Departementets vurdering .....	24
<b>5</b>	<b>Hjemler for vandelsvurdering</b> .....	18	<b>8</b>	<b>Administrative og økonomiske konsekvenser</b> .....	25
5.1	Hjemmel for vandelsvurdering ved utstedelse av adgangskort til lufthavnene .....	18	<b>9</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget</b> .....	26
5.1.1	Gjeldende rett .....	18			
5.1.2	EU/EØS-rett .....	18			
5.1.3	Forslaget i høringsbrevet .....	18			
5.1.4	Høringsinstansenes syn .....	19			
5.1.5	Departementets vurdering .....	19			
5.2	Hjemmel for vandelsvurdering av flygeledere .....	19			
				<b>Forslag til lov om endring i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart</b> .....	29





DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 65

(2003–2004)

---

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

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 30. april 2004,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmer Samferdselsdepartementet forslag om enkelte endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).

Proposisjonens *kapittel 3* omhandler behovet for å presisere luftfartsloven § 15–3 om delegasjon av myndighet på luftfartens område til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen (private rettssubjekter).

Etableringen av nye og mer spesialiserte luftfartsaktiviteter, som for eksempel mikroflynning og ballongflynning, har foregått i regi av private foreninger. Disse aktivitetene skiller seg fra tradisjonell luftfart på en måte som gjør det teknisk, kapasitetsmessig og kulturelt vanskelig for den ordinære luftfartsforvaltningen å utføre tilsyn med disse aktivitetene.

I samme kapittel drøftes de nye delegasjonsspørsmålene som oppstår som følge av at Luftfartsverket er blitt omdannet til et eget heleid statlig aksjeselskap (Avinor AS). Herunder gis det en kort omtale av forholdet til Oslo Lufthavn AS (OSL).

Endelig gis det en kort omtale av behovet for å kunne delegere luftfartsmyndighet til private sakskyndige.

Luftfartsloven inneholder i dag ingen særskilte beredskapsbestemmelser. I *kapittel 4* foreslås en

beredskapsbestemmelse som gjør at beredskapsarbeidet innenfor luftfartssektoren vil få tilnærmet samme rettslige grunnlag som det har innenfor de øvrige sektorene Samferdselsdepartementet er ansvarlig for.

I *kapittel 5* foreslår departementet en tilføyelse i luftfartsloven § 7–24 som gjør det klart at det kan stilles krav om vandel når det gis forskrifter om utstedelse av adgangskort til personer som skal ha adgang til flyplassenes avspærrede områder. På samme måte foreslås det en tilføyelse i luftfartsloven § 7–4 tredje ledd som gjør det klart at det kan stilles krav til vandel når det utstedes adgangskort til flygeledere.

For å gjøre det mulig å løsrive gebyrene for registrering i Norges luftfartøyregister fra reglene i lov om rettsgebyr, foreslår departementet i *kapittel 6* en endring i luftfartsloven § 3–1 annet ledd. Endringen vil muliggjøre gebyrer som ligger tettere opp mot de gebyrene som er vanlige ved registrering i tilsvarende registre i våre naboland.

Endelig foreslås det i *kapittel 7* en tilføyelse i luftfartsloven § 4–5 første ledd, som gjør det klart at et luftdyktighetsbevis blir ugyldig når luftfartøyet ikke er forsikret i henhold til bestemmelsene i luftfartsloven.

## 2 Bakgrunn for lovforslagene

Gjennom sin fortløpende forvaltning av luftfartsloven har Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet erfart svakheter ved luftfartsloven som skyldes endringer i luftfartssektoren eller øket fokus på nye problemstillinger. Med tanke på å utbedre disse svakhetene sendte Samferdselsdepartementet 7. juli 2003 ut et høringsbrev med forslag til endringer i luftfartsloven. Høringsbrevet behandlet for det første behovet for en presisering av den generelle delegasjonsbestemmelsen i luftfartsloven § 15–3. Formålet er å klargjøre reglene for delegasjon av myndighet til rettssubjekter utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen. Videre foreslo departementet en ny beredskapshjemmel. For det tredje ble det foreslått nye hjemler for å stille vandelskrav til ansatte ved lufthavnene og i flysikringstjenesten i luftfartsloven §§ 7–24 og 7–4. Videre ble det foreslått å endre luftfartsloven § 3–1, slik at det blir mulig å ta gebyrer for registrering i Norges luftfartøyregister som er bedre tilpasset vederlagsnivået i våre naboland. Endelig ble det foreslått en ny bestemmelse som luftfartsloven § 4–5 første ledd nr. 4 hvor det gjøres klart at luftdyktighetsbevis blir ugyldig når luftfartøy ikke er forsikret i henhold til bestemmelsene i luftfartsloven.

Høringsbrevet ble sendt til følgende adressater:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Finansdepartementet

Forsvarsdepartementet

Justisdepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Avinor AS

Fylkesmennene

Luftfartstilsynet

Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane

Riksadvokaten

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetstjeneste

Sysselmannen på Svalbard

Agderfly AS

Airlift AS

Arctic Air AS

Ben Air AS

Bergen Air Transport AS

Braathens ASA

CHC Helikopter Service AS

Coast Air AS

European Helicopter Center

Fjellanger Widerøe Aviation AS

Fjellfly

Fonnafly Sjø AS

Fossum Fly AS

Fotonor AS

Flyreklame AS

Helifly AS

Heli-Team AS

Helikopterdrift AS

Helitrans AS

Hesnes Air AS

Kato Airline AS

Lofotfly AS

Luftransport AS

Løkenfly AS

Nordic Aviation Resources

Nordlandsfly AS

Norsk Helikopter AS

Norsk Helikopterskole AS

Norsk Luftambulans AS

Norwegian Air Shuttle AS

Norwegian Aviation College

Pegasus Helicopter AS

Rørosfly

SAAB Norsk Flytjeneste AS

SAS Norge ASA

Sundt Air AS

Trans Wing AS

Widerøes Flyveselskap ASA

Oslo Lufthavn AS

Sandefjord lufthavn, Torp

Board of Airlines Representatives in Norway

(Barin)

Flyselskapenes Landsforening

Norsk Aero Klubb

Norsk Allmennflyforening

Norsk Flygerforbund

Norsk Flygelederforening

Norsk Flytekniker Organisasjon

Norsk Helikopteransattes Forbund

Norsk Trafikkflygerforening

PRIFO

Norsk Kabinforening

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)  
Fellesforbundet  
Datatilsynet  
Sivilombudsmannen  
Toll- og avgiftsdirektoratet  
Lufthavnenes Tjenestemannslag  
Direktoratet for arbeidstilsynet  
Norsk Speditørforbund

Høringsfristen ble satt til 7. oktober 2003. Følgende instanser avga realitetsuttalelse:

Avinor AS  
Datatilsynet  
Flyselskapenes Landsforening  
Forsvarsdepartementet  
Fylkesmannen i Hedemark  
Fylkesmannen i Rogaland  
Fylkesmannen i Vestfold  
Justisdepartementet

Luftfartstilsynet  
Norges Luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb  
Oslo Lufthavn AS  
Politidirektoratet  
Sysselmannen på Svalbard

Følgende instanser uttalte at de ikke hadde merknader, eller at de ikke ville uttale seg om saken:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
Fellesforbundet  
Fylkesmannen i Oppland  
Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Norsk Flygelederforening  
Norsk Flytekniker Organisasjon  
Nærings- og handelsdepartementet  
Politiets sikkerhetstjeneste  
Riksadvokaten  
Toll- og avgiftsdirektoratet

## 3 Delegasjonsbestemmelsen i luftfartsloven § 15–3

### 3.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven inneholder både spesielle og generelle hjemler for delegasjon til personer og organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen.

De viktigste *spesielle* hjemlene i denne sammenhengen finnes i § 4–2 annet ledd (besiktigelse av luftfartøy), § 4–3 annet ledd (fornyelse av luftdyktighetsbevis og miljødyktighetsbevis) og § 5–2 (tilsyn med bemanning av luftfartøyer).

Disse spesialhjemlene favner til sammen en stor del av luftfartsmyndighetens tilsynsoppgaver. Selv om det ikke er tvilsomt at de hjemler visse former for delegasjon til andre enn ordinære luftfartsmyndigheter, er det ikke like klart hvilke former for myndighetsutøvelse de omfatter. Forarbeider og ordlyd kan tyde på at en først og fremst har hatt praktiske kontrollfunksjoner i tankene, i motsetning til myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta nye forskrifter på flysikkerhetsområdet.

Den mest *generelle* delegasjonsbestemmelsen finnes i luftfartsloven § 15–3. Bestemmelsen lyder:

«Departementet bestemmer hvilken myndighet som skal være luftfartsmyndighet etter denne lov, og fastsetter – for såvidt ikke forholdet er regulert ved særskilt lovbestemmelse – i hvilken utstrekning luftfartsmyndigheten kan overdra sine beføyelser etter loven til andre».

Etter lovens ordlyd er det ingen begrensninger med hensyn til hvem det kan delegeres til, jf. uttrykket «andre». Ordlyden åpner derfor for delegasjon til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen.

Ved utarbeidelsen av luftfartsloven av 11. juni 1993 ble ikke § 15–3 endret. Bestemmelsen er en ordrett videreføring av § 212 i luftfartsloven av 16. desember 1960. Forarbeidene til denne eldre bestemmelsen inneholder ingen direkte uttalelser om adgangen til å delegere til private rettssubjekter. Det ble imidlertid presisert at luftfartsmyndigheten (nå Luftfartstilsynet) ikke skal stå fritt til å delegere uten at departementet har vurdert delegasjonens innhold.

Når det gjelder forholdet mellom § 15–3, og de spesielle delegasjonsbestemmelsene i loven, understreker de samme forarbeidene at spesialbe-

stemmelsene ikke skal tolkes motsetningsvis. Det vil si at § 15–3 er ment å kunne hjemle delegasjon på enkelte områder hvor spesialhjemlene ikke strekker til.

### 3.2 Utenlandsk rett

#### 3.2.1 Dansk rett

Den danske luftfartsloven § 152 inneholder en generell delegasjonshjemmel. Bestemmelsen lyder slik:

«Trafikministeren kan bestemme, at luftfartsvæsenet – ud over den samme ved bestemmelserne i loven tillagte myndighed – skal udøve visse af de ministeren ved loven tillagte beføjelser.

Stk. 2. Ministeren kan endvidere overlade beføjelser til at træffe afgørelser, som efter loven er tillagt ministeren eller luftfartsvæsenet, til:

- 1) andre offentlige myndigheder,
- 2) private organisationer eller
- 3) sagkyndige.

Stk. 3. Ministeren kan fastsætte regler om sagsbehandlingen og om klageadgang for de i stk. 2 nævnte afgørelser.»

Ordet «avgørelser» i annet ledd omfatter kun det vi ville kalle enkeltvedtak, og ikke forskrifter.

I medhold av annet ledd har det danske Trafikministeriet fattet en delegasjonsbeslutning. § 1 i denne beslutningen lyder som følger:

«Beføjelser, der er tillagt trafikministeren i lov om luftfart, til at træffe avgørelser og udstede forskrifter, herunder forskrifter til gennemførelse og udfyldelse af bestemmelserne i love, udøves af Statens Luftfartsvæsen, jf. dog §§ 2 og 7.

Stk. 2. Statens Luftfartsvæsen kan i medfør af luftfartslovens § 152, st. 2, fastsætte regler om overladelse af beføjelser til andre offentlige myndigheder, private organisationer eller sakkyndige til at træffe afgørelser, som efter luftfartsloven eller denne bekendtgørelsen er tillagt luftfartsvæsenet, inden for den mer hobbyprægede del af den mindre flyvning samt i tilfælde, hvor det i øvrig må anses for flyvemæssigt forsvarlig.



Stk. 3. Forvaltningslovens kap. 2–7 og offentlighetslovens § 6 gjelder for private organisasjoner og sakkyndige, der i medfør af st. 2 får tillagt afgørelseskompetence. Statens Luftfartsvæsen kan fastsætte regler om opbevaring m.v. af dokumenter og om tavshedspligt».

### 3.2.2 Svensk rett

Den svenske luftfartsloven inneholder en generell delegasjonshjemmel i § 3 i kapittel 14. Bestemmelsen lyder:

«I den mån det behövs får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, i de avseenden som behandlas i denna lag, meddela ytterligare föreskrifter som gäller skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik. Förvaltningsuppgift som ansluter till föreskrifterna får, om regeringen föreskriver det, av myndighet som avses i första stycket överlämnas åt annan, även om uppgiften innefattar myndighetsutövning.»

På samme måte som i den norske luftfartsloven, er delegasjon til private rettssubjekter ikke uttrykkelig nevnt i den svenske luftfartsloven.

## 3.3 Forslaget i høringsbrevet

### 3.3.1 Bakgrunn

Fremstillingen av gjeldende rett viser at ordlyden i luftfartsloven § 15–3 tilsynelatende åpner for delegasjon også til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen. Samtidig er det på det rene at den gjeldende ordlyden ble utformet på et tidspunkt da luftfartsforvaltningen var organisert på en annen måte enn den er i dag, i tillegg til at oppgavene den var satt til å utføre var annerledes enn de er i dag. Omorganiseringen av Luftfartsverket til et heleid statlig aksjeselskap (Avinor AS), og fremveksten av stadige nye former for ikke-kommersielle luftfartsaktiviteter, som hanggliding og mikroflying, er eksempler på dette. I tillegg tyder forslag til nyere EU-lovgivning på at private sakkyndige i fremtiden vil kunne bli tildelt myndighetsoppgaver på områder som ligger utenfor det man hadde i tankene da luftfartsloven i sin tid ble vedtatt.

Spennet mellom lovens ordlyd, og de formene for delegasjon som var aktuelle da loven ble vedtatt, har gjort det usikkert om loven skal forstås bokstavelig. Denne usikkerheten er bakgrunnen for at departementet mente det var nødvendig å sende ut et høringsbrev hvor de fremtidige prinsippene for delegasjon av myndighetsoppgaver til organer utenfor den ordinære forvaltningen drøftes. I forlengsel-

sen av denne drøftelsen ble det foreslått en mer presis formulering av luftfartsloven § 15–3.

Departementet tok som utgangspunkt at kompetansemessige og kapasitetsmessige årsaker gjør at det kan være aktuelt å delegere enkelte myndighetsoppgaver til rettssubjekter utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen. De fagmiljøene som befinner seg nærmest den praktiske anvendelsen av regelverket vil ofte ha bedre forutsetninger for å forvalte regelverket. Noen ganger vil også praktisk eller fysisk nærhet til de miljøene hvor regelverket skal anvendes være en forutsetning for ønsket smidighet i anvendelsen av reglene.

Samtidig er det viktig å understreke at Samferdselsdepartementet, som øverste luftfartsmyndighet, er ansvarlig for at luftfartsloven med tilhørende forskrifter, forvaltes på en forsvarlig måte. For å unngå at ansvar og myndighet ligger ulike steder, er det viktig at Samferdselsdepartementet ikke mister muligheten til å følge med på forvaltningen av regelverket.

Luftfartsforvaltningens behov for kontroll med delegert myndighet vil variere med arten av den myndigheten som er delegert. I høringsbrevet skilte departementet mellom rent *praktisk eller fysisk kontroll- og tilsynsvirksomhet*, myndighet til å vedta *enkeltvedtak* og myndighet til å utforme og vedta *forskrifter*.

Utførelsen av praktisk-fysisk kontroll- og tilsynsoppgaver bør i mange tilfeller kunne overlates til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen. Eksempler på dette er saksforberedende innsamling av informasjon som skjer på vegne av luftfartsforvaltningen, for eksempel i form av sakkyndige rapporter.

I enkelte tilfeller bør også myndighet til å fatte enkeltvedtak kunne delegeres til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen. Men i så fall er det viktig at kontroll kan skje gjennom klagebehandling etter forvaltningslovens regler. Siden departementet har liten erfaring med klager på vedtak fattet av slike organer, er det viktig at en i tilknytning til delegeringen klargjør om klagen skal gå til Luftfartstilsynet eller til Samferdselsdepartementet. I tillegg kan det være verd å vurdere om rettssikkerhetsbehov, og departementets behov for å føre kontroll med den delegerte myndigheten, tilsier at klagevedtak fattet av Luftfartstilsynet i tillegg bør kunne bringes videre inn for Samferdselsdepartementet.

Endelig anførte departementet i høringsbrevet at vedtagelse av forskrifter i medhold av luftfartsloven ikke bør kunne delegeres til organer utenfor den ordinære forvaltningen. Selv om det finnes noen få tilfeller av dette innenfor andre sektorer,

mener departementet at de myndighetsoppgavene som er omhandlet i luftfartsloven er av så stor samfunnsmessig betydning at det bare i helt spesielle tilfeller kunne være aktuelt med delegasjon til private rettssubjekter. Departementet konkluderte med at verken kompetansemessige eller kapasitetsmessige forhold oppveier de prinsipielle innvendingene mot slike delegasjoner. På den annen side ser ikke departementet bort fra at forvaltningen kan trenge bistand fra private rettssubjekter under utarbeidelse av forskrifter.

Dersom de forskriftene den ordinære luftfartsforvaltningen vedtar gjøres for generelle vil eventuelle private rettssubjekter som forvalter forskriftene ha en vid skjønnsmargin. De forutsetningene som ligger til grunn for den angitte grensedragningen mellom myndighet til å fatte enkeltvedtak og myndighet til å vedta forskrifter, vil dermed lett kunne undergraves. Det er derfor viktig at de forskriftene et organ utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen gis i oppgave å forvalte har et så konkret og detaljert innhold at viktige samfunnsmessige avveininger ikke unndras offentlig styring og kontroll.

Departementet forutsatte i høringsbrevet at all delegasjon av myndighet til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen enten skal foretas eller godkjennes av departementet selv.

Endelig vurderte departementet om det burde være noen saklige begrensinger i hjemmelen for å delegere myndighet til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen. Departementet kom til at det ikke burde tas inn noen slike begrensinger, fordi vanskelighetene med å forutse fremtidige delegasjonsbehov tilsier en fleksibel hjemmel. I stedet ble det fremhevet generelt at de retningslinjene som er angitt ovenfor må vektlegges ved praktiseringen av delegasjonshjemmelen, og spesielt at oppgaver av vesentlig politisk, sikkerhetsmessig eller nasjonal betydning, ikke må delegeres til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen.

### 3.3.2 Konkrete delegasjonsbehov

På bakgrunn av de generelle synspunktene i kapittel 3.3.1 drøftet departementet deretter enkelte konkrete delegasjonsbehov.

For det første behovet for å delegere luftfartsmyndighet til private foreninger som *Norges Luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb (NLF/NAK)*. Tanken er at foreningene som sådan må dokumentere at de har en forsvarlig organisasjon, og et forsvarlig system for intern kontroll, før de godkjennes av Luftfartstilsynet. I kraft av denne godkjenningen kan foreningen for eksempel fatte bindende vedtak

om å tildele et sertifikat til en flyger den selv har lært opp. Slike vedtak kan fattes dels i medhold av overordnede forskrifter Luftfartstilsynet har vedtatt, og dels i medhold av foreningens egne, interne, og detaljerte opplæringsregler. Denne formen for delegasjon gjør at Luftfartstilsynet har kontroll med innholdet i sikkerhetsreglene, uten å gripe unødig inn i forhold som tradisjonelt har hørt til foreningslivets frihet. Samtidig klargjøres ansvaret for kontrolloppgaver som Luftfartstilsynet ellers ville ha kapasitetsmessige problemer med å utføre. Ved utformingen av fremtidige forskrifter er det i tillegg viktig å ha et bevisst forhold til hvor grensen går mellom foreningsrettslige regler og ordinære forskrifter.

For det andre drøftet departementet delegasjon av myndighet til *Avinor AS* og datterselskapet *Oslo Lufthavn AS*. Det tidligere forvaltningsorganet Luftfartsverket ble, med virkning fra 1. januar 2003, omdannet til det heleide statlige aksjeselskapet Avinor AS. Ved stortingsbehandlingen av omdanningen ble det forutsatt at det nye selskapet skal ha de samme samfunnsmessige oppgavene som Luftfartsverket hadde hatt til da.

I påvente av at delegasjonsspørsmålet skulle underlegges en mer generell og politisk behandling i denne proposisjonen, ble det i Ot.prp. nr. 40 (2002–2003) fremmet forslag om en midlertidig hjemmel for delegasjon av forvaltningsmyndighet til Avinor AS i luftfartsloven § 13–5. Denne ble vedtatt som en del av lov 20. juni 2003 nr. 52.

Selv om Avinor AS er et privat rettssubjekt, er selskapets samfunnsmessige rolle fremdeles av en slik art at selskapet må følge offentlighetsloven og forvaltningsloven, i tillegg til enkelte forvaltningsrettlige prinsipper om likebehandling og saklighet. Fremtidige endringer i organiseringen av selskapet eller de oppgavene selskapet skal ha, kan endre på dette.

I høringsnotatet presiserte departementet at det uansett ikke er aktuelt å delegere myndighet til å gi forskrifter til Avinor AS. Ut over dette ble det fremhevet to generelle hensyn som må vektlegges ved utformingen av lovteksten og ved senere bruk av delegasjonshjemmelen. Det ene er at Avinor AS ikke må ha mulighet til å påvirke eller bestemme sine egne rammebetingelser på en måte som gir selskapet et uheldig konkurransefortrinn i forhold til selskaper som tilbyr konkurrerende tjenester. Det andre er at forvaltningsvedtak Avinor AS fatter må kunne påklages til den ordinære luftfartsforvaltningen. Når slike oppgaver delegeres er det ønskelig at det samtidig tas stilling til om klage skal gå til Luftfartstilsynet eller Samferdselsdepartementet, og hvilke saksbehandlingsrutiner som i så fall skal gjelde.

Forutsatt at disse hensynene er ivarettatt, mener departementet at enkelte myndighetsoppgaver fremdeles bør kunne utføres av Avinor AS på grunn av selskapets praktiske nærhet til oppgavene. Et eksempel på dette er myndighet til å dispensere fra traseforskrifter eller flygeforbud når det oppstår akutt behov for det.

Avinor AS eier i dag alle aksjene i Oslo Lufthavn AS (OSL). I enkelte tilfeller har det oppstått tvil om myndighet som er uttrykkelig delegert til Avinor AS også kan anses delegert til OSL eller om Avinor AS har adgang til å delegerer myndigheten videre. Siden delegasjon til private rettssubjekter i utgangspunktet er noe ekstraordinært, må svaret på dette være nei.

Samtidig ser departementet at det kan være reelt behov for slike delegasjoner når myndigheten er nært knyttet til OSLs oppgaver. Dersom meningen er at myndigheten skal delegeres til OSL må dette presiseres når delegasjonen foretas. Samtidig må de spesielle problemene som oppstår ved klage på vedtak fattet av OSL avklares.

For det tredje omtalte høringsnotatet delegasjon av myndighet til *private sakkyndige*, dvs. enkeltpersoner, selskaper eller andre organisasjoner som ikke er en del av luftfartsforvaltningen, men som likevel opptrer som profesjonelle aktører i kraft av sin særlige kompetanse.

Selv om det allerede finnes spesielle hjemler for delegasjon til sakkyndige i gjeldende luftfartslov, foreslo departementet i høringsnotatet at det ble vedtatt en generell og klar hjemmel for delegasjon til private sakkyndige. Blant annet tyder nyere rammelovgivning fra EU på at det kan bli vedtatt lovgivning om bruk av private sakkyndige på områder som i dag ikke er omfattet av hjemmelsbestemmelsene i luftfartsloven.

### 3.3.3 Lovforslaget i høringsbrevet

Departementet foreslo at luftfartsloven § 15–3 får følgende ordlyd:

«Departementet bestemmer hvilken myndighet som skal være luftfartsmyndighet etter denne lov.

Departementet kan bestemme at kompetanse til å fatte enkeltvedtak etter denne loven, eller etter bestemmelser gitt i medhold av denne loven, kan delegeres til selvstendige rettssubjekter.

Myndighet til å fastsette forskrift eller fatte enkeltvedtak, som etter denne loven ligger til Kongen eller departementet, kan delegeres til annet offentlig organ.»

Luftfartsloven § 13–5 ble samtidig foreslått opphevet som overflødig.

## 3.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget støttes uttrykkelig av *Flyelskapenes Landsforening, Norges Luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb (NLF/NAK) og Luftfartstilsynet*. Ingen høringsinstanser har uttrykt generell uenighet med forslaget.

*NLF/NAK* uttrykker generell

«tilfredshet med den grundige gjennomgangen av problemstillinger forbundet med delegering av myndighet, som høringsdokumentet inneholder. Dokumentet vil være en viktig referansekilde på dette saksområdet i fremtiden.... Vi merker oss at departementet konkluderer med at myndigheten til å fatte enkeltvedtak skal kunne delegeres, men ikke myndighet til å fastsette forskrifter. NLF/NAK er enig i dette.... Vi har videre merket oss departementets merknad til lovteksten ....om nødvendigheten av å få avklart forholdet til foreningers selvdømmerett (NLF/NAKs forhold til Norges Idrettsforbund – NIF). Klargjøringen av grensesnittet mellom «luftfart» og «idrett» har vært et av delprosjektene i «Prosjekt for allmennflyging og luftsport» (PAL-prosjektet) som pågår i et samarbeid mellom NLF/NAK og Luftfartstilsynet. NLF/NAK mener at forholdet mellom NLF/NAK og NIF er avklart i forbindelse med dette arbeidet.»

I høringsuttalelsen fra *Flyelskapenes Landsforening (FL)* heter det:

«FL ser det som positivt at departementet nå ønsker å rydde opp i uklare forhold knyttet til delegering, dels som en følge av at Luftfartsverket nå er omdannet til aksjeselskap, Avinor AS. FL er enig i den endringen som foreslås i luftfartslovens § 15–3, i den generelle delegasjonsbestemmelsen. Videre ser vi det som positivt at det nå spesifiseres hvem som er delegert myndighet til hva, og at de nåværende uklare bestemmelsene defineres og tydeliggjøres, bl.a. at det uklare begrepet «andre» ikke lenger benyttes.

*Avinor AS* sier i sin høringsuttalelse at:

«Avinors prinsipielle utgangspunkt er at et aksjeselskap ikke bør utøve mer offentlighet enn strengt tatt nødvendig for dets funksjon. Sentralt i denne sammenhengen står behovet for frihet til å disponere over selskapets samlede ressurser samt å kunne utvide selskapet i tråd med eiers og styrets beslutninger. Utøvelse av myndighet innebærer slik vi ser det begrensninger i denne forretningsmessige friheten. ... Avinor har allikevel forståelse for at både kompetansemessige og kapasitetsmessige hensyn taler for at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å delegerer myndighet også til selvstendige rettssubjekter.

Delegasjon av offentlig myndighet til selvstendige rettssubjekter har slik vi ser det også en kostnadsside. For det organ som tildeles kompetanse vil det medføre økte kostnader å utføre oppgaver på vegne av det offentlige. Tilsvarende vil det offentlige spare penger ved at en i særlig grad slipper å bygge opp egen kompetanse innen det området som delegeres. Vi foreslår derfor at forslaget følges av en hjemmel til å kompensere for de økte utgifter det selvstendige rettssubjektet har ved å utføre oppgaver på vegne av offentlige myndigheter.»

*Oslo Lufthavn AS* uttaler at

«det er viktig at man har operasjonelt fokus på de delegasjonsforhold som er relevante i den daglige drift. Dette kan for eksempel være tilbakehold av fly på grunn av manglende betaling. Det er viktig at det også gis adgang eller anvises hvordan og hvem som sanksjonerer.»

*Justisdepartementet* mener den særskilte delegasjonsadgangen i annet ledd bør utgå, og at en i de enkelte hjemmelbestemmelsene i loven bruker uttrykk som «den Kongen bestemmer» eller «den departementet bestemmer»...kan gi forskrifter mv.

Videre mener Justisdepartementet

«at forvaltningsrettslige regler, særlig forvaltningsloven og offentlighetsloven, blir overholdt ved delegasjon til private rettssubjekter. .... Når det gjelder bruken av uttrykket «selvstendige rettssubjekter» i lovforslaget mener departementet at det er behov for å presisere lovteksten. Ved den endelige lovtekniske gjennomgangen har Justisdepartementet foreslått å presisere at delegasjon bare kan foretas til «luftfartsforeninger, selskaper som direkte eller indirekte er heleid av staten, samt private sakkyndige».

Justisdepartementet har også påpekt at det i selve lovteksten bør sies noe om hvem som skal være klageinstans der det er delegert enkeltvedtakskompetanse til et slikt rettssubjekt.

*Luftfartstilsynet* stiller seg positivt til forslaget og er enig i departementets føringer for hvordan delegasjonshjemmelen forutsettes anvendt. For så vidt gjelder den problemstillingen Justisdepartementet har tatt opp sier Luftfartstilsynet:

«Luftfartstilsynet ser at begrepet «privat rettssubjekt» ikke er helt treffende for Avinor AS og andre subjekter som faller mellom de typiske sfærene for privat og forvaltning. Vi foretrekker likevel dette begrepet foran departementets forslag, da dette gir en klarere indikasjon på målgruppen. Det må antas tilstrekkelig at det fremgår uttrykkelig av forarbeidene at statsaksjesel-

skaper som Avinor AS er forutsatt omfattet av bestemmelsen.»

*Avinor AS* har følgende lovtekniske kommentar:

«Til forslaget til ordlyd i § 15–3 skal bemerkes at 2. og 3. ledd etter vår oppfatning bør bytte plass. Forslagets tredje avsnitt beskriver forholdet innad i forvaltningen og oppfattes derfor mer overordnet. Det gir bedre sammenheng å avklare dette før det fastslås at delegasjon også kan skje til selvstendige rettssubjekter.»

### 3.5 Departementets vurdering

Departementets hovedinntrykk fra høringsuttalelsene er at det er bred enighet om at det er behov for en klargjøring av luftfartslovens generelle delegasjonsbestemmelse. Det ser også ut til å være bred enighet om begrunnelsen for forslaget og de prinsippene utformingen av forslaget til ny lovtekst er basert på.

Vi er enig med Justisdepartementet i at de problemstillingene som er omtalt i utkastets annet ledd stort sett samsvarer med det som følger av ulovfestede prinsipper om delegasjon av forvaltningsmyndighet. Vi er også enig i at det er en fordel om de enkelte delegasjonsbestemmelsene i loven gis en slik ordlyd som Justisdepartementet har foreslått. På denne bakgrunn er annet ledd fjernet i det endelige lovutkastet. Det er ikke meningen at dette skal innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett og utkastet. Noen full gjennomgang av de øvrige delegasjonsbestemmelsene i loven har det ikke vært anledning til å foreta i denne omgang. Departementet vil i stedet sørge for å utforme fremtidige delegasjonsbestemmelser i tråd med retningslinjene fra Justisdepartementet.

Departementet er enig i Avinor AS' anmerkning om at et aksjeselskap ikke bør utøve mer offentlig myndighet enn nødvendig for selskapets funksjon. Samtidig understrekes det at lovforslaget i seg selv ikke tar stilling til hvilke former for myndighet slike selskaper bør få tildelegert, men at dette er synspunkter som har betydning for den senere bruken av delegasjonsbestemmelsen.

Forslaget fra Avinor AS om at luftfartsloven bør inneholde en hjemmel for å kompensere for de økte utgiftene det private rettssubjektet har ved å utføre oppgaver på vegne av offentlige myndigheter, er departementet derimot ikke enig i. Det å kompensere for offentlige oppgaver som utføres av private rettssubjekter krever i seg selv ikke hjemmel i lov. Departementet forutsetter samtidig at det of-

fentliges rett til å pålegge Avinor AS plikter må klarlegges innenfor de rammene som følger av reglene om eierstyring i aksjelovgivningen og adgangen til å sette vilkår knyttet til de(n) konsesjonen(e) selskapet har for sine landingsplasser. Departementet viser også til drøftelsen av ny beredskapshjemmel i kapittel 4. I enkelte tilfeller vil utøvelse av offentlig myndighet være noe som letter selskapets gjennomføring av de oppgavene det er pålagt, og i slike tilfeller er det ikke naturlig å si at delegasjonen av offentlig myndighet pådrar selskapet kostnader.

Departementet har vært noe i tvil når det gjelder de lovtekniske kommentarene knyttet til uttrykket «selvstendig rettssubjekt», men har kommet til at det er ønskelig å presisere hvilke rettssubjekter det er snakk om i selve lovteksten. I tråd med forslaget fra Justisdepartementet, har Samferdselsdepartementet valgt å avgrense delegasjonsadgan-

gen uttrykkelig til luftfartsforeninger, selskaper som direkte eller indirekte er heleid av staten, samt private sakkynndige. Med denne avgrensningen antar vi også at flere av de lovtekniske merknadene fra Luftfartstilsynet ivaretas.

Vi er enig med Justisdepartementet at det er en fordel å synliggjøre i selve loven at det skal fastslås hvem som er klageinstans dersom myndighet til å fatte enkeltvedtak delegeres til slike rettssubjekter som er omtalt i foregående avsnitt. Etter vårt skjønn er det derimot ikke ønskelig å fastsette nøyaktig hvilket organ dette skal være i lovteksten. Vi viser til lovutkastet med merknader.

Forslaget fra Avinor AS, om at annet og tredje ledd i den foreslåtte lovteksten bør bytte plass, har ikke lenger noen relevans etter at annet ledd er foreslått strøket.

## 4 Beredskapshjemmel

### 4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Luftfartsloven har i dag ingen særskilte hjemler for ivaretagelse av beredskapsbehov, i motsetning til hva som gjelder for vegtransport, sjøtransport, jernbanetransport og telekommunikasjon.

På samme måte som andre samferdselssektorer, har luftfarten det siste tiåret gjennomgått viktige strukturelle endringer. For det første er skillet mellom myndighetsutøvelse og eierskapet til infrastrukturen blitt stadig klarere. Omdanningen av Luftfartsverket til et heleid statlig aksjeselskap (Avinor AS) kan sees som et ledd i dette arbeidet.

Den andre hovedtrenden er dereguleringen av markedet for flytransporttjenester innenfor EØS-området. EUs såkalte tredje luftfartspakke fjernet den tradisjonelle styringen av tjenesteytingen gjennom konsesjoner, og slo i stedet fast at alle som har lisens kan tilby flytransporttjenester der de måtte finne det kommersielt interessant.

Endelig er internasjonaliseringen blitt ytterligere styrket gjennom nye eierskapsallianser, driftssamarbeid og flyselskaperes stadig økende antall flygninger internt i andre land enn der de er etablert (kabotasje). Tanken om å innføre såkalte funksjonelle luftromsblokker for flysikringstjenestene, uavhengig av landegrensene, er et nytt skritt på denne veien.

Statens mulighet til å ivareta beredskapshensyn gjennom styring av forvaltningsbedrifter og konsesjoner er blitt redusert. For å opprettholde en nødvendig grad av beredskap og samtidig sikre likebehandling av aktørene innenfor luftfarten, mener Samferdselsdepartementet at det er nødvendig å føye til en generell beredskapshjemmel i luftfartsloven.

Som nevnt innledningsvis vil en slik beredskapshjemmel være godt tilpasset den lovgivningsteknikken som er valgt i tilgrensende samferdselslover.

### 4.2 Forslaget i høringsbrevet

For å bøte på dette foreslo departementet i høringsbrevet at det føyes til en beredskapshjemmel i luftfartsloven. Departementet mente at hjemmelen

burde gjøre det mulig å pålegge aktører innenfor luftfarten beredskapsoppgaver både i fred, ved krise og i krig.

For så vidt gjelder krig og krigsfare er det grunn til å tro at den generelle beredskapslovgivningen fra 1950-tallet ivaretar de aller fleste beredskapsbehov. Men på grunn av sin generelle og fullmaktspregede karakter kan det være vanskelig å fastslå om beredskap innen luftfartssektoren er tilstrekkelig ivaretatt. Dette kan være noe av årsaken til at beredskapshjemlene innenfor de andre samferdselssektorene også omfatter krigssituasjoner. Departementet mente derfor at det er riktig å la en ny beredskapshjemmel omfatte krig.

De senere årene har trusselbildet endret seg. Fra å fokusere på «kald krig» er en i dag mer oppatt av beredskap mot terrorisme, sabotasje, naturkatastrofer, større ulykker og andre sivile krisesituasjoner. Dette henger også sammen med at samfunnet gradvis blir mer sårbart som følge av øket bruk av teknologi, generelt øket hastighet, lengre transportavstander og høyere grad av arbeidsdeling. Selv om tilgjengeligheten til alternative teknologier og transportformer reduserer dette problemet noe, mente departementet at utkastet bør omfatte beredskap mot alle de nevnte truslene.

Departementet vurderte om det innenfor denne ytre rammen er behov for å angi mer presist hvilke beredskapsoppgaver som skal kunne pålegges aktørene i luftfarten. De praktisk viktigste beredskapsformene antas å være planlegging, deltagelse i øvelser, sikring av sentrale objekter, disponering av transporttjenester, og samarbeid med andre aktører både innenfor og utenfor luftfarten. Departementet antok at en ny beredskapshjemmel bør omfatte alle disse oppgavene.

Departementet anførte i høringsbrevet at prinsippet om at plikter bør ha klar hjemmel i lov, og rent informative hensyn, tilsier at loven bør inneholde en ikke utfyllende liste over eksempler på sentrale beredskapsoppgaver som kan pålegges.

Bestemmelsen bør i prinsippet kunne brukes til å pålegge enhver aktør innenfor luftfarten å yte bistand til beredskap. De viktigste gruppene vil være eiere eller forvaltere av lufthavner, ytere av flysikringstjenester og flyselskaper.

Departementet mente at loven bør utformes

som en hjemmelsbestemmelse som kan brukes til å gi utfyllende forskrifter. Erfaringer viser at trusselbildene endrer seg vesentlig over tid, og dette gjør at en beredskapsbestemmelse bør være tilstrekkelig fleksibelt utformet til å kunne fange opp nye behov. Gjennom forskrifter gitt av departementet kan en ivareta kravet om politisk styring og tilstrekkelig raske endringer i tilfelle nye beredskapsbehov oppstår. En antar at det i fremtiden kan bli behov også for å gi forskrifter om samarbeid på tvers av samfunnssektorer.

En del beredskapsoppgaver antas å kunne dekkes gjennom ordinære anskaffelser mot vederlag. Disse trenger naturligvis ikke å ha hjemmel i lov.

I den grad beredskapsbehovene ikke er mulig å dekke gjennom slike frivillige ordninger oppstår spørsmålet om statlige organ skal kunne pålegge aktører innenfor luftfarten å yte bistand uten å betale fullt vederlag for det. Siden dette reiser viktige prinsipielle spørsmål om måten beredskap skal finansieres på, har departementet undersøkt annen lovgivning for å se hvordan spørsmålet er løst der.

Vår erfaring er at det er vanskelig å påvise noen enhetlig regulering av disse spørsmålene. Snarere ser det ut til at hver enkelt sektorlov er forsøkt tilpasset de særlige behov og hensyn som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Eksempler på vederlagsordninger er erstatning fastsatt ved skjønn, finansiering gjennom gebyrordninger og bestemmelser som slår uttrykkelig fast at vesentlige eller urimelige utgifter skal dekkes av den som gir pålegget.

Departementet mente i høringsbrevet at det er så vanskelig å overskue alle mulige beredskapsbehov at loven bør inneholde en skjønnsmessig vederlagsordning som gjør det mulig å nå frem til konkret rimelige resultater. Det ble foreslått at vederlag skal fastsettes dersom et pålegg medfører vesentlige kostnader som ikke oppveies av motsvarende fordeler. På denne bakgrunn foreslo departementet følgende ny § 13–9 i luftfartsloven:

«For å sikre nødvendig nasjonal beredskap i fred, krise og krig kan departementet pålegge aktører innen luftfarten å yte bistand blant annet i form av

- a) beredskapsplanlegging og gjennomføring eller deltagelse i øvelser,
- b) fysisk sikring av viktige installasjoner,
- c) transporttjenester i alle ledd av transportkjeden, eller
- d) samarbeid med andre nasjonale, utenlandske eller internasjonale aktører.

Medfører et pålegg vesentlige kostnader for den det er rettet mot, og disse ikke oppveies av motsvarende fordeler, skal departementet fastsette vederlag.

Departementet kan gi forskrifter som presiserer blant annet hvem som kan gis pålegg, hva det kan gis pålegg om, regler for utmåling av vederlag, forholdet til beredskapsplanlegging etter annen lovgivning, saksbehandling og klage-regler.»

### 4.3 Høringsinstansenes syn

Høringsuttalelsene har gjennomgående vært positive. I høringsuttalelsen fra *Forsvarsdepartementet* heter det for eksempel:

«FD ser svært positivt på at en beredskapsbestemmelse tas inn i Luftfartsloven. Bestemmelsen må betraktes som et supplement til Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold og Lov om militære rekvisisjoner (beredskapslovene). Slik FD oppfatter forslaget er det ikke på noen måte ment å avgrense de fullmaktene som der gis. Da de to nevnte lovene er ment for krig og krigsliknende situasjoner vil den nye bestemmelsen i Luftfartsloven særlig være aktuell å bruke i beredskapssituasjoner i fred og krise. Etter FDs syn bør dette også reflekteres når forskrifter til bestemmelsen skal utarbeides. Det vil neppe være hensiktsmessig at en i en krigssituasjon skulle måtte forholde seg til forskjellige regimer med tanke på myndighet til å rekvirere og kompensasjon for de ytelser som gis. .... Også i fredstid har Forsvaret en rekke beredskapsoppgaver som krever at aktørene i luftfarten yter tjenester for at de skal kunne gjennomføres. På bakgrunn av dette foreslår FD at første ledd bokstav a) byttes ut med følgende tre punkter;

- a) beredskapsplanlegging, tilrettelegging og gjennomføring av beredskapstiltak,
- b) delta i planlegging, tilrettelegging og gjennomføring av øvelser og militære luftoperasjoner,
- c) rapportering og utveksling av informasjon.

FD registrerer for øvrig SDs bemerkning om en stadig internasjonalisering av luftfarten, blant annet tanken om å innføre funksjonelle luftromsblokker. FD vil benytte anledningen til å minne om at når slike internasjonale løsninger velges er det svært viktig at beredskapsmessige forhold vurderes, for eksempel ved at de avtaler som inngås har tilstrekkelige beredskapsklausuler innarbeidet».

Forsvarsdepartementet har i et senere brev fremhevet at det er

«av stor viktighet for Forsvaret at en har tilgang til de databaser som inneholder informasjon om flygeplaner, vær, luftfartshindringer m.v. Dette for at Forsvaret skal kunne produsere et luftbil-

de der alle fly er identifisert (Recognised Air Picture). På den annen side er Avinor avhengig av radardata fra Forsvaret for å ha tilfredsstillende radardekning for å kunne gjennomføre en så effektiv trafikkavvikling som mulig. En effektiv og trygg flykontroll er også av beredskapsmessig betydning».

I høringsuttalelsen fra *Avinor AS* heter det:

«Avinor er positive til å innføre en lovhjemmel for pålegg om beredskapsmessige tiltak knyttet til vår virksomhet. Til forslaget til lovtekst skal vi bemerke at bokstav a) bør deles opp slik at beredskapsplanlegging utgjør ett punkt og resten av bokstaven neste punkt. Videre foreslår vi at det må kunne kreves at det er en eventuell økonomisk fordel som skal oppveie kostnadene pålegget medfører. Andre fordeler Avinor måtte ha som følge av pålegget bør ikke inngå i et slikt regnestykke. ... Pålegg om beredskapstiltak bør ivaretas av Samferdselsdepartementet, og vi forutsetter at myndighet til å gi pålegg om beredskapstiltak ikke kan delegeres. Videre tillater vi oss i denne sammenheng å foreslå at departementet vurderer hvorvidt pålegg av så vidt stor samfunnsmessig betydning kan kompenseres ved statlig kjøp. Et statlig kjøp kan i tilfelle innebære en avtale som minimum sikrer aktørene innen luftfarten dekning av merkostnader og bortfallskostnader som følge av pålegget.»

*Justisdepartementet* har anført følgende:

«Når det gjelder passusen «hvem som kan gis pålegg», skal bemerkes at det følger allerede av første ledd hvem som kan gis pålegg, nemlig «aktører innen luftfarten». I stedet bør forskriftshjemmelen dreie seg om å fastslå «hvem som i tvilstilfelle kan anses som en aktør innen luftfarten ved anvendelse av bestemmelsen her».

Og videre:

«Når det gjelder passusen om saksbehandling mv., vil vi bemerke at saksbehandlingsregler og klagerregler i utgangspunktet følger av forvaltningsloven. Om det er meningen at det skal kunne gjøres unntak fra forvaltningsloven her, må dette eventuelt fremgå av loven».

Endelig har *Justisdepartementet* påpekt at legalitetsprinsippet tilsier at uttrykket «blant annet» i innledningen til bestemmelsen bør utgå, og erstatte av et nytt bokstavpunkt. På samme måte mener *Justisdepartementet* at uttrykket «hva det kan gis pålegg om» i utkastets tredje ledd bør tas ut, og erstattes av en mer presis opplysning i annet ledd.

*Politimesteren i Hordaland* påpeker at det er helt nødvendig med utfyllende forskrifter siden loven foreslås utformet som en hjemmelsbestemmel-

se. I den forbindelse er det viktig at finansierings-spørsmålene avklares og presiseres.

*Luftfartstilsynet* uttaler i sin høringsuttalelse at det er

«enig med departementet i at luftfartsloven bør inneholde en egen hjemmel for etablering av en beredskapsstyrke, og at bestemmelsen hører hjemme i kapittel 13. Vi mener også at bestemmelsen bør utformes generelt, og at nærmere presiseringer om praktisering bør skje i forskrifter.... Luftfartstilsynet ønsker et samordnet opplegg på tvers av transportgrenene for håndtering av skjermingsverdig/sensitiv informasjon. Hensikten med dette er å hindre at viktig informasjon kommer på avveie og dermed benyttes som grunnlag for planlegging og gjennomføring av anslag mot transportsektoren.»

På denne bakgrunnen foreslår *Luftfartstilsynet* en tilføyelse i lovteksten som hjemler forskriftsbestemmelser om skjerming av informasjon.

*Fylkesmannen i Rogaland* er positiv til forslaget, men ber departementet avklare om meningen er at beredskapslovgivningen innenfor luftfarten skal forvaltes sentralt eller også delvis på fylkesnivå, slik som i dag.

#### 4.4 Departementets vurdering

Med den støtten forslaget har fått i høringsrunden, nøyer departementet seg i hovedsak med å vise til de vurderingene som fremgår av sammendraget fra høringsnotatet.

Samferdselsdepartementet er enig med Forsvarsdepartementet i at en så langt som mulig bør benytte samme hjemmelsgrunnlag for pålegg innenfor flere sektorer i den grad det er mulig. I praksis betyr det at beredskapslovgivningen fra 1950-tallet bør benyttes så langt den rekker, og at den nye hjemmelen i luftfartsloven først og fremst vil være en supplerende hjemmel beregnet på freds- og kriseberedskap.

Som det fremgår av høringsbrevet er departementet enig med *Avinor AS* i at statlig pålegg bør være en siste utvei i de tilfellene hvor det ikke er mulig å finne frem til avtalebaserte ordninger.

Funksjonelle luftromsblokker innebærer at luftrommet inndeles ut i fra hva som er flyfaglig hensiktsmessig, uavhengig av landegrenser. Samferdselsdepartementet er enig med Forsvarsdepartementet i at eventuelle fremtidige inndelinger av luftrommet i slike funksjonelle luftromsblokker, gjør det nødvendig å tenke grundig gjennom de beredskapsmessige problemstillingene som oppstår som følge av den nye inndelingen.



Departementet er enig med Politimesteren i Hordaland i at finansieringsspørsmålene så langt mulig bør søkes avklart i de utfyllende forskriftene som på sikt ventes å bli vedtatt. I den forbindelse er vi også enig med Avinor AS i at det først og fremst er økonomiske fordeler av et pålegg som kan komme til fradrag ved beregning av et eventuelt vederlag, men vi vil ikke helt utelukke at også andre forhold kan være relevante. I praksis vil denne tilsynelatende forskjellen kunne være knyttet til terminologisk uenighet om hvilke goder som har en økonomisk verdi, og i så fall hvilken.

Departementet er enig med Luftfartstilsynet at det er behov for å skjerme sensitiv informasjon på tvers av transportsektorene. Samtidig mener vi at dette er behov som kan ivaretas på en tilfredsstillende måte i medhold av lov om forebyggende sikkerhetstjeneste 20. mars 1998 nr.10 med tilhørende forskrifter.

Som det fremgår av det endelige forslaget til lovttekst, har departementet imøtekommet flere av forslagene til lovtekniske endringer som Avinor AS, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet har hatt.

Departementet er enig med Forsvarsdepartementet i at det bør fremgå uttrykkelig av lovens ordlyd at den omfatter pålegg i forbindelse med militære luftfartsoperasjoner som ikke er øvelser, uten at denne tilføyelsen er ment å innebære noen realitetsendring.

Utteksling av radarinformasjon mellom Forsvaret og Avinor AS ligger i stor grad innenfor de oppgavene Avinor AS er forpliktet til å utføre i medhold av selskapets vedtekter. Da omdanningen av Luftfartsverket til Avinor AS ble behandlet i Stortinget, ble det nemlig klart forutsatt at foretaket skulle ha samme samfunnsmessige rolle som det hadde hatt til da. Til tross for at departementet ikke ønsker å foreta endringer i den etablerte praksisen, har vi valgt å føye til en egen bestemmelse om rapportering og utveksling av informasjon som kan brukes i spesielle krisesituasjoner.

Samferdselsdepartementet antar at de tilføyelsene og presiseringene som er foreslått på bakgrunn av kommentarene fra Forsvarsdepartementet har bidratt til å klargjøre det reelle behovet for å gi beredskapspålegg, og at uttrykket «blant annet» i innledningen til bestemmelsen derfor kan strykes. Dermed ivaretas også legalitetsprinsippet på en bedre måte, slik Justisdepartementet har påpekt.

For så vidt gjelder de øvrige lovtekniske anmerkningene fra Justisdepartementet, viser vi til merknadene til lovtteksten.

Departementet mener den klare hovedregelen må være at beredskapslovgivningen innenfor luftfarten bør forvaltes sentralt. På den annen side er det ikke meningen at lovforslaget skal føre til en omlegging av gjeldende praksis. Også i fremtiden bør enkelte oppgaver kunne forvaltes på fylkesnivå.

## 5 Hjemler for vandelsvurdering

### 5.1 Hjemmel for vandelsvurdering ved utstedelse av adgangskort til lufthavnene

#### 5.1.1 Gjeldende rett

I henhold til luftfartsloven § 7–24 kan departementet gi forskrifter om adgangen til og ferdsele på landingsplasser og om luftfartøyers opphold på disse. Videre kan departementet gi forskrifter om at det skal foretas kontroll av personer, reisegods og gods som befinner seg på landingsplasser når hensynet til sikkerheten i luftfarten tilsier det, se luftfartsloven § 7–25.

Forskrift av 20. desember 1974 nr. 4 om strafferegistrering § 12 nr. 4 bokstav e) annet ledd gir politiet adgang til å utstede uttømmende politiattest til bruk for Avinor AS. Dette gjelder i forbindelse med klarering av personer som gjennom sin ansettelse i Avinor AS gis adgang til lufthavnene, eller overfor personer som på annen måte gis adgang til sikkerhetssonene. Avinor AS foretar vandelsvurdering på bakgrunn av disse attestene.

I forskrift av 5. mars 2003 nr. 283 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten (BSL E 4–5) er det gitt nærmere bestemmelser om blant annet vilkårene for utstedelse av adgangskort som gir adgang til flyplassens avsperrede områder. I henhold til forskriften § 6–12 skal Avinor AS på bakgrunn av den uttømmende politiattesten avgjøre hvorvidt personen har slikandel at ID-kort kan utstedes. Avgjørelsen skal treffes etter en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering og det er angitt i bestemmelsen hvilke typer forbrytelser som kan tillegges vekt ved vurderingen. Listen med forbrytelser er ikke uttømmende. Forseelser kan tillegges vekt i særlige tilfeller.

Myndigheten etter luftfartsloven § 7–24 er imidlertid delegert til Luftfartstilsynet, se vedtak av 10. desember 1999 nr. 1273 om delegering av myndighet til Luftfartstilsynet etter luftfartsloven. I utgangspunktet innebærer dette at Luftfartstilsynet er den myndighet som skal foreta vandelsvurdering i forbindelse med utstedelse av adgangskort til flyplassens avsperrede områder. Av praktiske grunner ble imidlertid myndigheten til å fatte vedtak om utstedelse av adgangskort delegert til daværende

Luftfartsverket. Samferdselsdepartementet har nå bedt Avinor AS og Luftfartstilsynet i samarbeid vurdere en overføring av vandelsvurderingen til Luftfartstilsynet.

#### 5.1.2 EU/EØS-rett

Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2320/2002 av 16. desember 2002 trådte i kraft i EU-landene 19. januar 2003. Forordningen er EØS-relevant og er forutsatt å skulle bli en del av norsk rett.

I bilaget til forordningens artikkel 2.2. Adgangskontroll, pkt. 2.2.1. ii) fremgår det at alt personale som skal ha adgang til security-beskyttet område omfattes av bakgrunnskontroll: «All staff requiring access to security restricted areas shall be subjected to a minimum 5-year background check. The check shall be repeated at regular intervals not exceeding 5 years.» Forordningen vil tre i kraft i Norge i mai 2004.

#### 5.1.3 Forslaget i høringsbrevet

I luftfartsloven § 5–3 om krav til tjenestegjørende på luftfartøy er det angitt krav blant annet tilandel. Når det gjelder utstedelse av adgangskort, som gir adgang til flyplassens avsperrede områder, er det ikke gitt detaljerte krav om dette i luftfartsloven. Departementet var av den oppfatning at det i luftfartsloven bør være et klarere hjemmelsgrunnlag for vandelsvurderingen ved utstedelse av adgangskort, all den tid dette er et «inngrep» i den enkeltes personlige sfære som kan få betydelige konsekvenser for den enkelte.

Departementet foreslo at det tas inn en ny setning i § 7–24 første ledd, der det går frem at det kan stilles krav tilandel i forskriftene som blir gitt med hjemmel i bestemmelsen. Forslaget til ordlyd lød:

«§ 7–24. Om bruk, adgang til og ferdsel på landingsplass m.v.

Departementet kan gi forskrifter om adgangen til og ferdsele på landingsplasser og om luftfartøyers opphold på disse. *I forskriftene kan det også stilles krav tilandel.*»

### 5.1.4 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* og *Politidirektoratet* støtter forslaget om å tydeliggjøre i luftfartsloven at det stilles krav til vandel, både for utstedelse av adgangskort til lufthavnene og vandelsvurdering av flygeledere. *Flyselskapenes Landsforening* skriver at de tidligere har stilt spørsmål ved hjemmelen for dagens krav til uttømmende politiattest og at de støtter forslaget, men forutsetter at det er tilpasset EU-forordningen.

De andre høringsinstansene har ikke kommentert forslaget til endring.

### 5.1.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår at bestemmelsen blir endret i tråd med høringsforslaget.

## 5.2 Hjemmel for vandelsvurdering av flygeledere

---

### 5.2.1 Gjeldende rett

I luftfartsloven § 5–3 er det fastsatt at den som skal gjøre tjeneste på luftfartøy må oppfylle de vilkår departementet fastsetter med hensyn til blant annet vandel. Det er ingen tilsvarende bestemmelse i luftfartsloven for så vidt gjelder flygeledere.

I forskrift av 25. oktober 2003 nr. 1301 om sertifisering med videre av flygeledere er det i § 4 om flygeledersertifikater blant annet tatt inn en bestemmelse om at man må ha vandel godkjent av

Luftfartstilsynet for å få utstedt sertifikat som flygeleder. Forskriften gjelder fra 1. januar 2004.

I dag blir det foretatt vandelskontroll av flygeledere i forbindelse med utstedelse av adgangskort til lufthavnen. Avinor AS foretar vandelskontrollen.

### 5.2.2 Forslaget i høringsbrevet

Tilsvarende vandelsvurderingen for adgangskort til lufthavnene, mente departementet at vandelsvurderingen av flygeledere bør hjemles i luftfartsloven, siden det må ansees å være et «inngrep» i den enkeltes personlige sfære som kan få betydelige konsekvenser for den enkelte.

Departementet foreslo at det tas inn en ny setning i § 7–4 tredje ledd, der det går frem at det kan stilles krav til vandel i forskriftene som blir gitt med hjemmel i bestemmelsen. Forslag til ordlyd til § 7–4 tredje ledd lød:

«Departementet fastsetter de vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende i flysikringstjenesten, og gi regler om sertifikat for slik tjeneste. I forskriftene kan det også stilles krav til vandel.»

### 5.2.3 Høringsinstansenes syn

Se redegjørelse under punkt 5.1.4.

### 5.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at bestemmelsen blir endret i tråd med høringsforslaget.

## 6 Endring av luftfartsloven § 3–1 – gebyr for registrering i Norges luftfartøyregister (luftfartøyregisteret)

### 6.1 Gjeldende rett

I henhold til luftfartsloven § 3–1 annet ledd skal det for registreringer i luftfartøyregisteret betales gebyr etter samme regler som for tinglysning og registrering i lov om rettsgebyr kapittel 6. Gebyrene er i dag på kr 1 480 for førstegangsregistrering av luftfartøy og kr 1 850 for registrering av pantobligasjon. Videre er det et gebyr på kr 148 for attesterte registerutskrift, mens slettelser i registeret er gratis.

### 6.2 Rettstilstanden i de skandinaviske land

#### 6.2.1 Sverige

I Sverige (2003) koster det mellom SEK 360 og SEK 10 900 å registrere et luftfartøy – både ved foreløpig og ved permanent registrering. SEK 360 tilkommer for hver eier utover én. Sletting av luftfartøy koster, for fartøy over 2 tonn, fra SEK 5 450 til SEK 10 900. Svenskene tar videre et årlig gebyr på henholdsvis SEK 360 og SEK 630. Avgiftene er avhengig av luftfartøyets vekt.

For utstedelse av duplikat av nasjonalitets- og registreringsbevis betales SEK 1 200.

Registrering av pantobligasjoner i luftfartøy håndteres av Stockholms Tingsrätt og for registrering av disse betales det et gebyr på SEK 150 + 1 % av pålydende.

#### 6.2.2 Danmark

I Danmark (2003) koster registrering av et luftfartøy mellom DKK 2 235 og DKK 16 205. For sletting og omregistrering tas mellom DKK 1 115 og DKK 7 380. Avgiftene er avhengig av fartøyets vekt og om det er dansk eier eller utenlandsk eier/dansk bruker. I tillegg til disse summene kommer 1 % av kjøpesum eller verdi.

For utstedelse av duplikat av nasjonalitets- og registreringsbevis betales DKK 1 115.

For registrering av pantobligasjoner i Danmark betales DKK 950 + 1,5 % av pålydende dersom fartøyet veier under 5 700 kg eller er registrert til høyst 10 passasjerer, og DKK 950 + 1 % dersom fartøyet veier over 5 700 kg.

#### 6.2.3 Sammenligning

For å gi et bilde av hvordan dagens satser slår ut i de tre landene ved registrering og pantsettelse av ulike luftfartøy, kan etterfølgende eksempler skisseres:

	Norge	Sverige	Danmark
<i>1. gangs registrering av luftfartøy</i>			
Airbus A 330–343 (vekt 233 000 kg) .....	1 480	10 900	ca. 800 000
Boeing 737–600 (vekt 57 606 kg) .....	1 480	10 900	ca. 300 000
DHC-8–400 (vekt 28 998 kg) .....	1 480	10 900	ca. 120 000
Cessna 560 XL (vekt 9 072 kg) .....	1 480	8 200	ca. 63 000
Beech B200 (vekt 5 670 kg) .....	1 480	5 450	ca. 35 000
Eurocopter AS350B3 (vekt 2 250 kg) .....	1 480	5 450	ca. 14 000
Piper PA-28–161 (vekt 1 055 kg) .....	1 480	1 660	ca. 3 500
Seiffly LS8 .....	1 480	360	ca. 3 000

Utrekningen for gebyr i Danmark er omtrentlig og gjort på bakgrunn av cirka-priser for anskaffelse av nye fartøy.

	Norge	Sverige	Danmark
<i>Registrering av pantobligasjoner</i>			
Pålydende:			
USD 99 902 000 .....	1 850	6 993 290 + 150	699 314 + 950
USD 23 430 000 .....	1 850	1 640 100 + 150	164 010 + 950
USD 16 637 400 .....	1 850	1 164 618 + 150	116 461 + 950
NOK 210 000 000 .....	1 850	2 100 000 + 150	210 000 + 950
NOK 8 500 000 .....	1 850	85 000 + 150	127 500 + 950
NOK 1 000 000 .....	1 850	10 000 + 150	15 000 + 950
NOK 200 000 .....	1 850	2 000 + 150	3 000 + 950

Ovennevnte er aktuelle eksempler fra pantobligasjoner registrert på tilsvarende fartøy som eksemplene i tabellen over, som gjelder 1. gangs registrering av nytt luftfartøy. Dollarkursen er for enkelthets skyld satt til 7 kroner.

### 6.3 Forslaget i høringsbrevet

I St.meld. nr. 38 (1996–97) Norsk luftfartsplan 1998–2007, ble det foreslått at Luftfartsinspeksjonen i Luftfartsverket skulle skilles ut som eget forvaltningsorgan direkte underlagt departementet og at det skulle få navnet Luftfartstilsynet. Det ble videre anført at Luftfartstilsynet i prinsippet skal være selvfinansierende, men at det i en overgangsperiode må få tilskudd over statsbudsjettet. I St.prp. nr. 66 (1998–99) Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket, er det blant annet uttalt at; «Departementet tar utgangspunkt i at Luftfartstilsynet som hovedregel skal finansiere tilsynsoppgavene ved kostnadsbasert brukerbetaling» (s. 7). Videre er det anført at; «Departementet vil vurdere nærmere om også Luftfartstilsynets myndighetsoppgaver kan brukerfinansieres, slik at tilsynet blir en fullt ut selvfinansierende virksomhet» (s. 14). Det vises også til Innst.S. nr. 226 (1998–99). Luftfartstilsynet ble etablert som eget forvaltningsorgan 1. januar 2000.

Videre ble det i Ot.prp. nr. 40 (2002–2003) foreslått at departementet kan gi forskrifter om at flyselskaper eller andre operatører skal betale gebyr for finansiering av luftfartsmyndighetens arbeid med sikkerhet innen luftfarten. Dette innebærer at blant annet regelverksarbeid, herunder utarbeiding av nye forskrifter og implementering av et relativt sett omfattende internasjonalt regelverk, samt analyser av årsakssammenhenger med hensyn til ulykker og hendelser blir finansiert av markedet. I Innst. O. nr. 84 (2002-2003) viste komiteen til at:

«både norm- og regelverksarbeid, samt tilsynsvirksomhet og adgangs kontroll, kan bli tilnær-

met selvfinansiert ved å innføre et gebyrssystem som er knyttet opp til det generelle flysikkerhetsarbeidet» (s. 2).

Gebyrene for registrering av luftfartøy og pantobligasjoner i luftfartøyregisteret er i dag knyttet opp til lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven), se luftfartsloven § 3–1. Størrelsen på gebyrene står ikke i forhold til arbeidsmengden som følger med registerforretningene. Det er ofte behov for en del veiledning av partene, blant annet kan det være problemer som oppstår i skjæringspunktet mellom norsk og utenlandsk rett som fører til et stort behov for rettledning.

I tråd med forutsetningen om at Luftfartstilsynet skal bli en fullt ut selvfinansierende virksomhet, foreslo Samferdselsdepartementet at luftfartsloven § 3–1 blir endret slik at gebyrene for registrering i luftfartøyregisteret ikke lenger blir knyttet opp til rettsgebyrloven.

Samferdselsdepartementet foreslo at luftfartsloven § 3–1 annet ledd får ny ordlyd om betaling av gebyr for registrering i Norges luftfartøyregister samt at departementet kan gi nærmere bestemmelser om fastsettelse av gebyrene. Følgende nytt § 3–1 annet ledd ble foreslått:

«Det skal betales gebyr for registrering i luftfartøyregisteret. Departementet gir forskrifter om fastsettelse av gebyrene.»

### 6.4 Høringsinstansenes syn

*Sysselmannen på Svalbard* viser til at det følger av forskrift av 23. november 1973 nr. 3427 om luftfart på Svalbard at luftfartsloven er gitt anvendelse på Svalbard, jf. lov om Svalbard 17. juli 1925 nr. 11 §§ 2 og 4. Videre skriver Sysselmannen:

«Det foreslås at luftfartsloven får en egen gebyr hjemmel for registrering i luftfartøyregisteret. Sysselmannen minner om at Svalbardtraktaten artikkel 8 annet og tredje ledd bestemmer at

skatter, gebyr og avgifter som oppkreves på Svalbard utelukkende skal komme Svalbard til gode og ikke være høyere enn behovene for øygruppen tilsier. Dette innebærer at dersom det skulle bli aktuelt å innkreve gebyr på Svalbard må dette inntektsføres på svalbardbudsjettet, eventuelt som egen post i den enkelte etats budsjett som det henvises til i svalbardbudsjettet.»

*Norges Luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb (NLF/NAK)* har forståelse for at det i luftfartsloven gis hjemmel til å fastsette gebyrer for registreringer i luftfartøyregisteret, men er meget bekymret for økningen i kostnadene for utøvelse av flyging- og luftsport. Videre forutsetter NLF/NAK at man ved fastsettelse av gebyrer for registrering av fly i de lavere vektklasser og for registrering av pantobligasjoner for «mindre» beløp, legger gebyrene på et forsvarlig lavt nivå.

*Flyselskapenes Landsforening* viser til at de tidligere har gitt uttrykk for at de ikke er enig i behand-

lingen og mangelen på prinsipiell drøfting i forbindelse med Stortingets behandling og vedtak om fullfinansiering av Luftfartstilsynet.

## 6.5 Departementets vurdering

---

Samferdselsdepartementet vil for den enkelte forskrift vurdere om bestemmelsene kan gjøres gjeldende på Svalbard og vil unnta Svalbard fra forskriftens virkeområde i den utstrekning forskriften vil være i strid med Svalbardtraktaten artikkel 8.

Når det gjelder nivået på gebyrene til Luftfartstilsynet vil disse bli sendt på vanlig høring til de berørte parter og forskriften vil bli endelig fastsatt av Samferdselsdepartementet.

Departementet foreslår at luftfartsloven § 3–1 blir vedtatt i samsvar med de foreslåtte endringene.

## 7 Klarere hjemmel for å sanksjonere manglende forsikring

### 7.1 Gjeldende rett

I luftfartsloven kapittel XI om skadeserstatning og forsikring er det i § 11–1 fastsatt at eieren av et luftfartøy er uansett skyld ansvarlig for skade eller tap på tredjemann. Etter § 11–2 skal det for fartøy som brukes til luftfart foreligge godkjent forsikring til dekning av erstatningsplikten i førstnevnte paragraf.

Med hjemmel i luftfartsloven har Samferdselsdepartementet gitt to forskrifter på området; forskrift av 18. november 1961 om bestemmelse om forsikringsplikt vedrørende tredjemannsansvaret og forskrift av 11. mars 1973 om minstestørrelsen på forsikringssummene i forbindelse med forsikringsplikten vedrørende tredjemannsansvaret.

### 7.2 EU/EØS-rett

EU-kommisjonen har fremmet et forslag til forordning om forsikringskrav til luftfartsselskaper og luftfartøyoperatører. Forslaget til nye bestemmelser vil: «finde anvendelse på alle luftfartsselskaper, i så vel Fællesskabet som tredjelande, samt luftfartøysoperatører, som ikke er i besiddelse af en flylicens.» Videre foreslår Kommisjonen at reglene skal dekke all skade, herunder skade som skyldes uhell, samt skade som skyldes krigs- eller terrorhandlinger. Alle flygninger skal være omfattet av reglene, dvs. rutefly, charterfly og kommersielle og ikke-kommersielle flygninger.

I henhold til forslaget artikkel 8 kan medlemsstatene foreta regelmessige inspeksjoner for å kontrollere at luftfartsselskaper som benytter lufthavnene på deres territorium oppfyller bestemmelsene i forordningen. Videre kan medlemsstatene, hvis de ikke er overbevist om at betingelsene i forordningen er overholdt, avslå å gi luftfartsselskapet eller luftfartsoperatøren adgang til ruter til eller innenfor fellesskapet eller rett til overflygning av territorium.

Europaparlamentet har behandlet EU-kommisjonens forslag, men har foreslått en rekke endringer til forslaget. Forslaget ble oversendt Rådet for behandling, der enkelte av parlamentets forslag

ikke ble godkjent. Det er usikkert når forslaget til ny forordning vil tre i kraft, men EU vil trolig komme til enighet om utkast til ny forordning i løpet av våren 2004.

### 7.3 Forslaget i høringsbrevet

I luftfartsloven er det i § 11–2 tredje ledd fastsatt at departementet kan gi nærmere forskrifter om forsikring eller sikkerhetsstillelse, herunder om virkningen av at forsikringen eller sikkerheten ikke holdes i kraft. Det er ikke gitt forskrifter om virkningen av at forsikring eller sikkerhetsstillelse ikke holdes i kraft.

Når det gjelder bestemmelser om luftdyktighetsbevis og eventuell ugyldighet, er det i luftfartsloven § 4–5 angitt tre tilfeller der norsk luftdyktighetsbevis, henholdsvis miljødyktighetsbevis blir ugyldig, dersom ikke luftfartsmyndigheten bestemmer noe annet. Disse tilfellene er:

- når fartøyet ikke har undergått foreskrevet besiktigelse,
- når det er foretatt endring med fartøyet eller dets utstyr som kan ha betydning for luftdyktigheten eller miljødyktigheten,
- når fartøyet eller dets utstyr har lidd skade som åpenbart har betydning for luftdyktigheten eller miljødyktigheten.

I NOU 1991:18 Revisjon av luftfartsloven er det tatt opp spørsmålet om en utvidet anvendelse av luftdyktighetsbegrepet til også å omfatte operasjonelt utstyr som er påbudt, i tillegg til det tekniske. Etter utvalgets vurdering vil spørsmålet om et fartøys luftdyktighet bero på en helhetlig vurdering av fartøyet tilstand hvor både den tekniske og flyoperative tilstand inngår.

Departementet mente at spørsmålet om et fartøy innehar gyldig forsikring helt klart ikke omfattes av luftdyktighetsbegrepet. Dersom en bestemmer at luftdyktighetsbeviset blir ugyldig når luftfartøyet ikke er tilstrekkelig forsikret, bør det komme til uttrykk i loven. Det vil være et inngrep av forholdsvis alvorlig karakter for de berørte og bør derfor synliggjøres i bestemmelsen som omhandler

luftdyktighetsbevis og ugyldighet, luftfartsloven § 4–5.

Departementet foreslo at det tas inn et nytt punkt i § 4–5 første ledd der det går frem at et luftdyktighetsbevis blir ugyldig når fartøyet ikke er forsikret i henhold til bestemmelsene i luftfartsloven.

På denne bakgrunn foreslo departementet et nytt § 4–5 første ledd nr. 4:

- «4. når fartøyet ikke er forsikret i henhold til bestemmelsene i luftfartsloven.

#### **7.4 Høringsinstansenes syn**

---

*Flyelskapenes Landsforening* stiller spørsmål om hvorfor Norge skal forskuttere en prosess som pågår i EU og dermed innfører økonomisk stramme-

re regler på dette området før de andre medlemslandene innen EU/EØS-området.

*Norges Luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb (NLF/NAK)* har ingen anmerkning til at Luftfartstilsynet gis hjemmel til å inndra luftdyktighetsbeviset når luftfartøyet ikke er forsikret i henhold til bestemmelsene.

#### **7.5 Departementets vurdering**

---

Nåværende forslag til ny EU-forordning omfatter ikke forholdet til et luftfartøys luftdyktighetsbevis. Samferdselsdepartementet forutsetter at bestemmelsene i den foreslåtte rådsforordningen ikke vil komme i konflikt med forslaget til nytt punkt i luftfartsloven § 4–5. Departementet foreslår at bestemmelsen blir endret i tråd med høringsforslaget.



## 8 Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementet antar at forslaget til endringer i luftfartsloven § 3–1 annet ledd vil ha minimale administrative konsekvenser. Luftfartstilsynet krever også i dag gebyr for registreringer i Norges luftfartøyregister. Det er kun forslag om å endre gebyrsatsene.

Luftfartstilsynet har i foreløpig utkast til ny gebyrstruktur for registreringer i Norges luftfartøyregister foreslått at gebyrene vil være avhengig av luftfartøyets vekt. Det er videre anslått at gebyrene vil ligge på mellom kr 1 500 og kr 15 000 for registrering av fartøyene i registeret. Videre foreslår Luftfartstilsynet et årsgebyr som vil ligge i underkant av gebyret for registrering i registeret. For registrering av heftelser, påtegninger og utvidelser vil dette baseres på pantobligasjonens pålydende og anslås og ligge mellom kr 1 500 og kr 15 000.

De nye satsene vil bli endelig fastsatt i forskrift som vil bli sendt på høring til berørte parter. Forskriften vil bli fastsatt av Samferdselsdepartementet.

For så vidt gjelder konsekvensene av forslagene til endringer i luftfartsloven §§ 7–4 og 7–24, viser vi til omtalen avslutningsvis i kapittel 5.1.1.

Forslaget til endringer i luftfartsloven § 13–9 antas ikke i seg selv å få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. I forhold til Avinor AS vil en på kort sikt trolig videreføre hovedtrekkene i dagens praksis.

Endringene i luftfartsloven § 15–3 bidrar først og fremst til å klargjøre tvilsomme rettslige spørsmål. Et stykke på vei antas forslaget bare å klargjøre det rettslige grunnlaget for allerede eksisterende praksis. For så vidt gjelder tilsyn med småfly antas det at forslaget vil klargjøre grunnlaget for privat bistand i tilsynsarbeidet, samtidig med at det settes visse grenser for hva som kan overlates til private aktører. Departementet er kjent med at det allerede eksisterer forslag til tilsynsforskrifter som vil få et klarere hjemmelsgrunnlag gjennom den nye lovteksten.

Av administrative konsekvenser anser departementet det som spesielt viktig at private aktører som får tildelt myndighetsoppgaver setter seg inn i hva dette innebærer av forpliktelser med hensyn til saksbehandling, klageadgang osv. Herunder er det viktig at luftfartsmyndighetene bidrar til å avklare disse forpliktelsene ved utformingen av de forskriftene som skal være grunnlag for utøvelsen av myndigheten. I tillegg bør det gis veiledning og retningslinjer i brevs form.

Forslaget til endring i § 15–3 antas ikke å gi merkbare økonomiske konsekvenser, verken for luftfartsforvaltningen eller for berørte private aktører.

## 9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### Til § 3–1

Gebyrene for registrering av luftfartøy og pantobligasjoner i luftfartøyregisteret er i dag knyttet opp til lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven), se luftfartsloven § 3–1. Størrelsen på gebyrene står ikke i forhold til arbeidsmengden som følger med registerforretningene. I tråd med forutsetningen om at Luftfartstilsynet skal bli en fullt ut selvfinansierende virksomhet, foreslår Samferdselsdepartementet at luftfartsloven § 3–1 blir endret slik at gebyrene for registrering i luftfartøyregisteret ikke lenger blir knyttet opp til rettsgebyrloven og departementet kan gi nærmere bestemmelse om fastsettelse av gebyrene.

### Til § 4–5

Departementet foreslår at det tas inn et nytt punkt i § 4–5 første ledd der det går frem at et luftdyktighetsbevis blir ugyldig når fartøyet ikke er forsikret i henhold til bestemmelsene i luftfartsloven.

### Til § 7–4

I luftfartsloven er det fastsatt at den som skal gjøre tjeneste på luftfartøy må oppfylle de vilkår departementet fastsetter med hensyn til blant annet vandel. Det er ingen tilsvarende bestemmelse i luftfartsloven for så vidt gjelder flygeledere. Departementet er av den oppfatning at det i luftfartsloven bør være et klarere hjemmelsgrunnlag for denne vandelsvurderingen, all den tid dette er et «inngrep» i den enkeltes personlige sfære som kan få betydelige konsekvenser for den enkelte. Departementet foreslår at det tas inn en ny setning i § 7–4 tredje ledd der det går frem at det kan stilles krav til vandel i forskriftene som blir gitt med hjemmel i bestemmelsen.

### Til § 7–24

Ved utstedelse av adgangskort til lufthavnens avsperrede områder er det ikke i dag angitt klart i luftfartsloven at det kan stilles krav til vandel. Departementet er av den oppfatning at det i luftfartsloven bør være et klarere hjemmelsgrunnlag for den-

ne vandelsvurderingen, all den tid dette er et «inngrep» i den enkeltes personlige sfære som kan få betydelige konsekvenser for den enkelte. Departementet foreslår at det tas inn en ny setning i § 7–24 første ledd der det går frem at det kan stilles krav til vandel i forskriftene som blir gitt med hjemmel i bestemmelsen.

### Opphevingen av § 13–5

Luftfartsloven § 13–5 ble vedtatt som en midlertidig hjemmelsbestemmelse ved lov 20. juni 2003 nr. 52. Dersom en ny § 15–3 blir vedtatt, er det ikke lenger behov for denne bestemmelsen. Paragrafen bør derfor oppheves som overflødig.

### Til § 13–9

Paragrafen kan brukes som direkte grunnlag for pålegg, men på grunn av bestemmelsens generelle form bør det gis utfyllende forskrifter som presiserer innholdet i beredskapsforpliktelsene slik at de berørte i størst mulig grad vet hva de har å forholde seg til.

Bestemmelsens omfattende virkeområde, og den politiske betydningen av eventuelle pålegg, tilsier at delegasjon av den myndighet departementet er tillagt bare bør være aktuell i helt spesielle situasjoner.

Uttrykket «enhver aktør innen luftfarten» er ment som en samlebetegnelse på alle selskaper og andre juridiske enheter som yter tjenester som naturlig kan sies å være en del av luftfartsindustrien. Noe tilsvarende samlebegrep brukes ikke andre steder i loven. Den konkrete avgrensningen av uttrykket vil styres av flere momenter, hvorav de viktigste antas å være hvor viktig pålegget er for den nasjonale beredskapen, hvor byrdefullt pålegget er for den som pålegges plikten, om det betales vederlag for pålegget, om det som pålegges har tilknytning til vedkommendes ordinære virksomhet og om det er mange andre som pålegges tilsvarende plikter. Departementet kan i tvilstilfeller gi forskrifter om avgrensningen av begrepet med hjemmel i bestemmelsens siste ledd.

Bestemmelsen hjemler også pålegg direkte til enkeltpersoner, selv om dette antas å ha begrenset praktisk betydning.

Ordet «krig» antas relativt selvforklarende. «Kriser» omfatter blant annet krigsliknende situasjoner, når krig truer, terroranslag, sabotasje og naturkatastrofer. Uttrykket «andre ekstraordinære situasjoner» omfatter fredssituasjoner hvor tungtveiende samfunnsinteresser må ivaretas.

Listene over hva det kan gis pålegg og forskrifter om er utfyllende. For øvrig viser vi til det som er sagt i kapittel 4.4 om bakgrunnen for enkelte av punktene i opplistingen.

Bestemmelsen forutsetter at en så langt det er mulig skal forsøke å dekke beredskapsbehov gjennom frivillige og avtalebaserte ordninger. Bare i de tilfellene hvor det ikke er mulig å nå frem til slike ordninger, kan departementet gi pålegg. Medfører et pålegg vesentlige kostnader for den det er rettet mot, og disse ikke oppveies av motsvarende fordeler, skal departementet fastsette vederlag. Bestemmelsen gir ikke den pålegget er rettet mot noe rettskrav på fullt vederlag. I stedet forutsetter departementet at det foretas en helhetlig rimelighetsvurdering, hvor noen av de momentene som er nevnt ovenfor i tilknytning til uttrykket «enhver aktør innen luftfarten» vil kunne være retningsgivende. I medhold av bestemmelsens tredje ledd kan det gis forskriftsbestemmelser om utmåling av vederlag.

Departementet legger til grunn at forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder for behandlingen av saker etter bestemmelsen. Vi viser til Justisdepartementets merknader som er gjengitt i kapittel 4.3.

#### Til § 15–3

Lovteksten gjør det klart at myndighet til å fatte enkeltvedtak kan overdras fra den ordinære luftfartsforvaltningen til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen.

Bestemmelsen overflødiggjør den midlertidige hjemmelen i luftfartsloven § 13–5. Denne kan derfor oppheves.

På samme måte som tidligere vil bestemmelsen regulere både hvem som skal være *luftfartsmyndighet* etter loven, og hva som er tillatt *delegering* av kompetanse.

*Første ledd* tilsvarende innledningen til gjeldende § 15–3. Meningen er å videreføre dagens ordning, hvor det gjennom generelt vedtak slås fast hvilket organ som er å anse som «luftfartsmyndighet» når dette ordet brukes i lovens øvrige bestemmelser. Luftfartstilsynet forutsettes å være luftfartsmyndighet på samme måte som i dag.

I høringsbrevet var det foreslått en uttrykkelig

regulering (annet ledd) av delegasjon fra Kongen eller departementet til andre offentlige organer. Departementet har kommet til at denne bestemmelsen ikke sier annet enn det som følger allerede av ulovfestede regler om delegasjon av forvaltningsmyndighet. Vi har derfor valgt å fjerne den. Dette innebærer imidlertid ingen realitetsendring verken i forhold til gjeldende rett eller det opprinnelige lovforslaget.

*Annnet ledd* er lovforslagets reelle nyskaping. Her slås det uttrykkelig fast at kompetanse etter luftfartsloven kan delegeres til enheter utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen. Begrunnelsen for regelen, og avgrensningen av den, er omtalt mer utførlig ovenfor i kapittel 3.3.1.

Annnet ledd omfatter bare delegasjon av kompetanse til å fatte enkeltvedtak, i motsetning til det å vedta forskrifter. Begrunnelsen for dette skillet fremgår også av kapittel 3.3.1.

Kretsen av de rettssubjektene delegasjon kan foretas til er omtalt og begrunnet ovenfor i kapittel 3.3.1 og 3.3.2. Vi viser til det som er sagt der.

Dersom delegasjon foretas til et selskap i et konsern, eller til sammenkjedede foreninger, må det presiseres i vedtaket om meningen er å delegerbare bare til ett enkelt selskap i konsernet eller til to eller flere selskaper i konsernet (eks. Avinor AS – Oslo Lufthavn AS).

Lovteksten forutsetter at klage over enkeltvedtak fattet av et rettssubjekt som nevnt i annet ledd skal gå til et organ som er en del av den ordinære luftfartsforvaltningen. I praksis betyr det luftfartsmyndigheten eller departementet. Senest samtidig med at delegasjon foretas skal det bestemmes hvilket av disse organene klagen skal gå til. Forøvrig forutsettes det at saksbehandlingen skjer etter forvaltningslovens ordinære regler.

Delegeres det til et underordnet selskap i et konsern, skal det bestemmes at klage på et vedtak fattet av dette organet går direkte til et ordinært forvaltningsorgan. De samme prinsippene gjelder ved delegasjon til en eller flere foreninger i en sammenkjedet foreningsstruktur av over- og underforeninger (eks. NLF/NAK og Norges Idrettsforbund). I det siste eks. tilfellet er det samtidig viktig at forholdet til foreningsrettens selvdømmeregler avklares på forhånd.

Det er ikke sagt uttrykkelig i lovteksten hvilke organer som kan delegeres sin kompetanse. Meningen er at *all* kompetanse etter loven i prinsippet skal kunne delegeres til private rettssubjekter, ikke bare kompetanse som i dag ligger til Luftfartstilsynet. Det spiller heller ingen rolle om kompetansen følger direkte av lovteksten, av delegasjon, eller i vedtak om hvem som er luftfartsmyndighet etter lo-

ven. Derimot kan innholdet i disse vedtakene begrense muligheten for delegasjon.

For øvrig forutsetter departementet at de hensynene som fremgår av kapittel 3.3.1 blir tillagt vekt når en i et konkret tilfelle tar stilling til om det er ønskelig å bruke delegasjonshjemmelen. De samme hensynene må også tillegges vekt når en tar stilling til hvilket organ som skal være klageorgan i tilknytning til en konkret delegasjon. I tvilstilfeller er det viktig å klargjøre om det er rettslige beføyelser som delegeres, eller om det bare dreier seg om tildeling av rent praktisk-faktiske oppgaver (for eksempel innsamling av fakta eller faglige vurderinger som senere skal spilles inn til Luftfartstilsynet).

Departementet legger til grunn at alle forskrifter og delegasjoner gitt i medhold av til nå gjeldende § 15–3 videreføres.

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 (luftfartsloven) gjøres følgende endringer:

§ 3–1 annet ledd skal lyde:

*Det skal betales gebyr for registrering i luftfartøyregisteret. Departementet gir forskrifter om fastsettelse av gebyrene.*

§ 4–5 første ledd nytt nr. 4 skal lyde:

4. *når fartøyet ikke er forsikret i henhold til bestemmelsene i luftfartsloven.*

§ 7–4 tredje ledd skal lyde:

Departementet fastsetter de vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende i flysikringstjenesten, og gi regler om sertifikat for slik tjeneste. *I forskriftene kan det også stilles krav til vandel.*

§ 7–24 første ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om adgangen til og ferdselen på landingsplasser og om luftfartøyers opphold på disse. *I forskriftene kan det også stilles krav til vandel.*

§ 13–5 oppheves.

Ny § 13–9. skal lyde:

§ 13–9 *Beredskap*

*For å sikre nødvendig nasjonal beredskap i krig, ved krise, og i andre ekstraordinære situasjoner, kan departementet pålegge aktører innen luftfarten å yte bistand i form av*

a) *beredskapsplanlegging,*

b) *gjennomføring av eller deltagelse i øvelser og militære luftoperasjoner,*

c) *fysisk sikring av viktige installasjoner,*

d) *transporttjenester i alle ledd av transportkjeden,*

e) *samarbeid med andre nasjonale, utenlandske eller internasjonale aktører, eller*

f) *rapportering eller utveksling av informasjon.*

*Medfører et pålegg vesentlige kostnader for den det er rettet mot, og disse ikke oppveies av motsvarende fordeler, skal departementet fastsette et rimelig vederlag for dette.*

*Departementet kan gi forskrifter som presiserer blant annet hvem som i tvilstilfelle skal anses som en aktør innen luftfarten ved anvendelse av bestemmelsen her, regler for utmåling av vederlag og forholdet til beredskapsplanlegging etter annen lovgivning.*

§ 15–3 skal lyde:

Departementet bestemmer hvilken myndighet som skal være luftfartsmyndighet etter denne lov.

*Departementet kan bestemme at kompetanse til å fatte enkeltvedtak etter bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, kan delegeres til luftfartsforeninger, selskaper som er direkte eller indirekte heleid av staten, samt private sakkyndige. I tilknytning til delegasjon etter første punktum, skal det samtidig utpekes et organ i den ordinære luftfartsforvaltningen som er klageinstans for slike enkeltvedtak.*

#### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.