



MOTTATT

20 APR 2009

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Vår saksbehandler:
Hege Aalstad

Vår referanse:
200900761-5/008/HSA

Vår dato:
16. april 2009

Telefon direkte:
98261680

Deres referanse:
09/53- MF

Deres dato:

Høring – utkast til nye lovbestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for brudd på luftfartsloven

Det vises til Samferdselsdepartementets brev datert 16. februar 2009 vedrørende høring av nye lovbestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i luftfartsloven.

Luftfartstilsynet har valgt å strukturere høringskommentarene slik at de samsvarer med inndelingen i høringsnotatet.

1. Hovedinnholdet i forslaget

Luftfartstilsynet er svært positive til hovedinnholdet i forslaget. Dagens sanksjonsmuligheter vil i en del tilfeller ikke være hensiktsmessige, i hovedsak fordi de ikke er forholdsmessige sett i relasjon til overtredelsen. Et større spekter av reaksjonsmuligheter ved overtredelser vil etter vår mening innebære at Luftfartstilsynet mer effektivt kan utføre tilsynsarbeidet, og derigjennom bedre sikre luftfartssikkerheten i Norge. Luftfartstilsynet støtter således forslaget, da det vil gi luftfartsmyndighetene effektive, treffsikre og mer forholdsmessige reaksjonsformer.

2. Bakgrunn

Slik det fremkommer i høringsnotatet, opplever Luftfartstilsynet regelmessig at aktører innen norsk luftfart ikke respekterer luftfartslovgivningen, herunder vedtak fattet av Luftfartstilsynet med hjemmel i luftfartslovgivningen. I det følgende vil begrepet "overtredelse" bli benyttet både når det gjelder de rene overtredelser av luftfartsloven eller tilhørende forskrifter, men også for tilfeller hvor overtredelsen knytter seg til manglende etterlevelse av vedtak truffet av Luftfartstilsynet eller Samferdselsdepartementet.

Høringsnotatet beskriver etter Luftfartstilsynets oppfatning godt de utfordringer dagens hjemmelssituasjon innebærer for Luftfartstilsynets mulighet til å reagere effektivt og hensiktsmessig på de overtredelser som finner sted. Det er på det rene at Luftfartstilsynet i en del tilfeller ikke har tilstrekkelig effektive eller hensiktsmessige sanksjoner og at dette påvirker effektiviteten i tilsynsarbeidet.

Det er videre riktig at EASA-forordningen, forordning (EF) nr. 216/2008 fordrer endring av luftfartsloven. Også ny security-forordning, forordning (EF) nr. 300/2008, fordrer endring av luftfartsloven på dette punktet.

4. Oversikt over reaksjonsformene etter gjeldende luftfartslov

Når det gjelder luftfartslovens bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for brudd på EØS-reglene som sikrer flypassasjerers rettigheter, ønsker Luftfartstilsynet å vise til at det 31. mars d.å. er sendt på høring forslag om endring i forskrift 17. februar 2005 om gjennomføring av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 261/2004 av 11. februar 2004. Det foreslås at Luftfartstilsynet i forbindelse med tilsynet etter forordningen, kan benytte seg av beføyelsene nevnt i luftfartsloven § 10 – 42, § 10 – 43 og § 13 – 4. Når det gjelder overtredelsesgebyr som nevnt i luftfartsloven § 10 – 43 første ledd nr. 1, foreslås det at dette kan ilegges for brudd på forordningens artikler 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 og 14.

6. Bestemmelser i internasjonale regler og andre lands lovgivning

6.2 Krav fra ICAO – The International Civil Aviation Organisation

Luftfartstilsynet ønsker å presisere at de foreslåtte endringene i luftfartsloven etter Luftfartstilsynets oppfatning er nødvendig, slik at Norges forpliktelser i henhold til ICAO og Chicago-konvensjonen, som særlig har aktualisert seg på securityområdet, kan oppfylles.

7. Vurdering av behovet for endringer i luftfartsloven

Luftfartstilsynet støtter Samferdselsdepartementets innledende vurdering av de eksisterende sanksjoner og reaksjonsmåter, jf. innledende avsnitt samt punkt. 7.1.

7.2.1 Reglene om luftdyktighets- og miljøbevis i kapittel 4

Luftfartstilsynet mener, som Samferdselsdepartementet, at tvangsmulkt er en lite aktuell sanksjon på området. Videre er Luftfartstilsynet enig i vurderingen som fremkommer om at overtredelsesgebyr kan være aktuelt i alvorlige tilfeller, hvor overtredelse skyldes at kommersielle aktører bevisst har unnlatt å foreta nødvendig vedlikehold.

Hvis en eier av et luftfartøy for eksempel velger ikke å sørge for nødvendig vedlikehold, og at luftdyktighetsbeviset av den grunn tilbakekalles/ikke fornyes, kan det ikke være behov for noen sanksjon som innebærer oppfylleelsespress. Når det gjelder ikke-kommersiell virksomhet, kan Luftfartstilsynet ikke se at overtredelsesgebyr i like stor grad vil være aktuelt.

7.2.2 Reglene i kapittel 5 om bemanning

Luftfartstilsynet er enig i Samferdselsdepartementets vurderinger under dette punktet.

7.2.3 Reglene i kapittel 6 om fartøysjef og tjenesten om bord

Luftfartstilsynet er enig i Samferdselsdepartementets vurderinger under dette punktet.

7.2.4 Reglene i kapittel 7 om lufthavner og flysikringstjenester

Luftfartstilsynet mener at både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er aktuelle sanksjoner på området. Det er på det rene at de sterke samfunnsinteressene som er berørt, vil måtte virke inn på Luftfartstilsynets vurdering av om en tillatelse skal trekkes. Tvangsmulkt vil i den forbindelse kunne være et svært aktuelt virkemiddel, for å sikre at mindre alvorlige avvik blir rettet uten unødig opphold. Det kan også tenkes situasjoner hvor overtredelsesgebyr kan være en aktuell sanksjon som reaksjon på at driften har skjedd i strid med fastsatte krav.

Luftfartstilsynet er videre enig i at de foreslåtte sanksjonene også kan være aktuelle når det gjelder manglende eller feilaktig merking av luftfartshindre.

7.2.5 Reglene i kapittel 9 om operativ flyvirksomhet

Luftfartstilsynet er enig i Samferdselsdepartementets vurdering av at tvangsmulkt er en aktuell sanksjon på området. Imidlertid mener Luftfartstilsynet at også overtredelsesgebyr er en nødvendig sanksjonsmulighet, noe som i og for seg er i overensstemmelse med utkast til bestemmelse, jf. § 13a-5 første ledd nr. 2.

7.3 Brudd på securityreglene (anslag mot luftfarten)

Luftfartstilsynet er enig i Samferdselsdepartementets vurderinger under dette punktet.

7.4 Brudd på miljøreglene

Luftfartstilsynet støtter Samferdselsdepartementets vurdering om at overtredelsesgebyr er en aktuell sanksjon ved brudd på åpningstider.

Når det gjelder traséforskriften og den foreslåtte forskriften om støyforebygging for Oslo lufthavn, Gardermoen, mener Luftfartstilsynet at det er viktig at flytraseer forskriftsfastsettes på en slik måte at de kan håndheves, men også at det finnes sanksjonsmuligheter som kan bidra til effektiv håndheving. Overtredelsesgebyr er i den forbindelse svært aktuelt. Samtidig er Luftfartstilsynet enig i Samferdselsdepartementets vurdering om at det ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, må legges vekt på de operative vurderingene og at sikkerheten er det primære.

7.5 Brudd på reglene om tidsluker

Luftfartstilsynet mener det er behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr for å sikre etterlevelse av tidslukeforordningen og støtter fullt ut samferdselsdepartementets fremstilling på dette punktet.

7.6 Brudd på reglene om godkjenning av leieavtaler for luftfartøy

Også på dette punktet mener Luftfartstilsynet at det kan være behov for overtredelsesgebyr for å kunne sikre etterlevelse av regelverket.

7.7 Brudd på markedsføringsbestemmelsene i forordning (EF) nr. 1008/2008 om felles regler for lufttransporttjenester i Fellesskapet

Luftfartstilsynet har ingen kommentarer til i Samferdselsdepartementets vurderinger under dette punktet.

7.8 Samlet vurdering av behovet

Luftfartstilsynet støtter Samferdselsdepartementets vurdering, og vil tillegge at gjennomgangen under punkt 7 ikke bare viser at det er behov for nye bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, men etter Luftfartstilsynets oppfatning også på en rekke områder er helt nødvendig for å sikre effektiv etterlevelse av regelverket og dermed arbeidet for luftfartssikkerhet. Bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr gir etter Luftfartstilsynets mening den nødvendige fleksibiliteten som mangler med dagens regulering.

8. Overtredelsesgebyr som straff – behovet for å videreføre arbeidet med å fremme en åpen og ikke-straffende kultur i det ulykkesforbyggende arbeidet

8.2 Viktigheten av å videreføre arbeidet med å fremme en ikke-straffende kultur

Luftfartstilsynet mener, som nevnt tidligere, at dagens reaksjonsformer ikke er effektive eller forholdsmessige i relasjon til mange av de overtredelser som finner sted. Som Samferdselsdepartementet peker på, er hovedformålet med forslaget til lovendring å sikre etterlevelse av luftfartslovgivningen. Samtidig konstaterer Luftfartstilsynet, i likhet med Samferdselsdepartementet, at åpenhet i det ulykkesforebyggende arbeidet ("Just Culture") er svært viktig, og mener at nye sanksjoner ikke må gå på bekostning av dette arbeidet.

Rapporteringsplikten til Statens Havarikommisjon for Transport og Luftfartstilsynet om luftfartsulykker og luftfartshendelser, jf. luftfartsloven § 12-9, er utformet slik at feil, misforståelser og andre kritikkverdige forhold som bringes fram i slike rapporter, normalt sett ikke medfører straff eller sanksjoner i noen form mot den som rapporterer. Luftfartstilsynet ønsker likevel å understreke at det ikke foreligger, eller er ønskelig med, et system hvor det at man har rapportert et forhold medfører tilnærmet strafferettslig immunitet. Blant de forhold som rapporteres, er det åpenbart at det kan finnes overtredelser som samfunnet må reagere på

Det er på det rene at nye sanksjonsmuligheter vil innebære behov for retningslinjer som belyser grensedragningen i forhold til rapporteringsreglene. Det er svært viktig at innføring av nye sanksjonsbestemmelser i luftfartsloven ikke medfører at systemet for deling av sikkerhetsinformasjon rammes, da dette er av stor betydning for sikkerhetsarbeidet innenfor norsk og internasjonal luftfart.

Videre mener Luftfartstilsynet at det i enkelte tilfeller hvor det har skjedd brudd på selve rapporteringsplikten, kan være nødvendig og hensiktsmessig å kunne sanksjonere med overtredelsesgebyr. Advarsler gitt til operatør eller andre aktører innenfor luftfarten, vil ikke alltid bli tatt alvorlige, og tilbakekall av rettigheter vil i mange tilfeller ikke være en forholdsmessig reaksjon på overtredelsen. Det er av stor betydning at alle rapporteringspliktige tilfeller rapporteres, og at det ikke utvikles en kultur for unnlatt rapportering, for eksempel av økonomiske eller ressursmessige hensyn, eller ut fra tankegangen om at ingen rapporterte hendelser indikerer sikre operasjoner. Muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr for tilfeller av manglende rapportering innebærer at formålet med regelverket bedre kan sikres; mest mulig komplette sikkerhetsdata, samt videreutvikling av gjenbruk i form av sikkerhetsnivå og sikkerhetsindikatorer. Overtredelsesgebyr kan kun være aktuelt i tilfeller hvor rapporteringsplikten klart foreligger i henhold til regelverket.

9. Behov for generell påleggshjemmel

Luftfartstilsynet mener at det ikke er tvilsomt etter dagens regelverk at vi i kraft av delegert kompetanse har tilstrekkelige hjemler til å gi pålegg innenfor vårt tilsynsområde. Luftfartstilsynet støtter likevel Samferdselsdepartementets syn om at det for klarhetens skyld kan utformes en uttrykkelig (generell) påleggshjemmel.

11. Avgrensingen av hjemmel for å ilegge tvangsmulkt

11.1 Generelt om avgrensningen av virkeområdet

Luftfartstilsynet mener det er mest hensiktsmessig at det gis en generelt utformet hjemmel for ileggelse av tvangsmulkt. Bestemmelsen kan da benyttes som grunnlag for å fremtvinge etterlevelse av alle forpliktelser som følger av luftfartsloven med tilhørende forskrifter og vedtak (plikter, forbud, pålegg eller krav). En bestemmelse med uttømmende oppramsing av aktuelle bestemmelser ville bli svært omfattende og lite oversiktlig, og ville materielt gi samme rettstilstand.

11.2 Bør tvangsmulkt kunne begynne å løpe automatisk med grunnlag i forskrift eller bør det kreves grunnlag i enkeltvedtak?

Luftfartstilsynet har ingen kommentarer til Samferdselstilsynets vurdering, ut over at disse støttes fullt ut.

12. Avgrensning av hjemmelen for overtredelsesgebyr

12.1 Generelt om avgrensningen av virkeområdet

Det er på det rene at hjemmel for vedtak om overtredelsesgebyr må være klar, og Luftfartstilsynet støtter Samferdselsdepartementets overordnede vurderinger på dette punktet. Imidlertid ser vi at utformingen av bestemmelsen er slik at den ikke umiddelbart fremstår som oversiktlig og tilgjengelig.

Luftfartstilsynet ber derfor samferdselsdepartementet vurdere om § 13a-5 bør inndeles i tre bestemmelser; én bestemmelse som tilsvarende nr. 1, én bestemmelse som tilsvarende nr. 2, og én bestemmelse som tilsvarende nr. 3, 4 og 5 (alle vedtak).

12.3 Skyldkrav for ileggelse av overtredelsesgebyr

Når det gjelder skyldkravet for foretak, stiller Luftfartstilsynet seg bak departementets vurderinger uten ytterligere kommentarer.

Luftfartstilsynet har vurdert om det foreslåtte skyldkravet for fysiske personer er for vidtrekkende, og på denne måten vil omfatte handlinger som ikke nødvendigvis er straffverdige. Særlig legges det her vekt på at det er et forvaltningsorgan som skal ilegge sanksjonen, og ikke domstolene.

Luftfartstilsynet har i denne vurderingen kommet til at det er riktig å ha et så vidt omfattende område for straffbarhet. Det legges da særlig vekt på behovet for at sanksjonstrusselen skal ha en preventiv effekt. Det legges også vekt på at Luftfartstilsynet vil ha både rett og plikt til å vektlegge graden av subjektiv skyld ved vurderingen av om, og eventuelt størrelsen på, et overtredelsesgebyr. De lavere skyldgrader vil således enten bli gjenstand for alternative sanksjoner eller lave overtredelsesgebyr.

Luftfartstilsynet anser at dette i tilstrekkelig grad imøtekommer de bekymringer et så vidt omfattende skyldkrav som det foreslåtte, kan gi grunnlag for.

12.4 Skyldvurderingen og utmålingen av gebyret

Luftfartstilsynet mener det er svært viktig at det innarbeides en god rapporteringskultur blant alle aktører innenfor luftfarten, jf. ovenfor under punkt 8.2. Luftfartstilsynet mener at det isolert sett ikke er nødvendig med en egen bestemmelse om forholdet mellom rapporteringsreglene i luftfartsloven kapittel 12 og bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Luftfartstilsynet har vurdert om det er nødvendig med et tillegg til § 13a-5 annet ledd, for å tydeliggjøre at det at man har rapportert en luftfartsulykke eller luftfartshendelse, også er blant de momenter som skal inngå i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og eventuelt gebyrets størrelse. Luftfartstilsynet mener imidlertid at dette ikke er nødvendig, da listen ikke er uttømmende.

14. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovendringen innebærer at Luftfartstilsynet, på de områdene hvor det kreves forskriftsendring, jf. utkastets § 13a-5 første ledd nr. 2, må saksforberede nødvendige forskriftsendringer. Vurdering av forholdet til overtredelsesgebyr vil videre medføre et visst merarbeid i forhold til fremtidig forskriftsarbeid som faller inn under bestemmelsen. Det er på det rene at lovendringen vil medføre betydelig merarbeid for Luftfartstilsynet på kort sikt, og et ikke ubetydelig merarbeid på lengre sikt. Lovendringen innebærer videre behov for utarbeidelse av klare retningslinjer for hvilke tilfeller som skal falle inn under regelverket, slik at hensynet til likebehandling og rettsvernet for den enkelte ivaretas. Implementeringen av regelverket og retningslinjene må være gjenstand for internkontroll.

Samlet ressursbehov antas på kort sikt (12-18 måneder) å tilsvare ett årsverk, mens mer varig ressursbehov antas å tilsvare omrent et halvt årsverk.

15. Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovutkastet

Til § 13a-1 første ledd

Foreslått ordlyd er *"Departementet, luftfartsmyndigheten, eller andre som utfører oppgaver på deres vegne, kan pålegge følgende personer å gi opplysninger som er nødvendige å ha ved utføringen av deres oppgaver etter denne loven, eller etter forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av loven:"* (vår understreking)

Luftfartstilsynet ber Samferdselsdepartementet vurdere en forenkling av lovteksten til "(...) deres oppgaver etter bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov (...)" Både forskrift og enkeltvedtak vil etter Luftfartstilsynets oppfatning komme inn under "bestemmelser gitt i medhold av lov". En slik forenkling som foreslått vil videre være aktuelt i flere av de følgende bestemmelsene.

Til § 13a-3 Pålegg om retting og endring mv.

Samferdselsdepartementet bes vurdere en forenkling av lovteksten til "(...) forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov."

Til § 13a-4 første ledd

Samferdselsdepartementet bes vurdere en forenkling av lovteksten til ”For å sikre at plikter, forbud, pålegg eller krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov (...)”

Til § 13a-4 annet ledd

Forskriftshjemmelen i § 13a-4 og § 13a-5 er utformet noe ulikt. Bestemmelsen i § 13a-4 er forholdsvis vidtrekkende da ordlyden er ”*Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om illeggelse av tvangsmulkt, herunder at tvangsmulkt skal begynne å løpe automatisk, og med et nærmere fastsatt beløp, når bestemte plikter, forbud, pålegg eller krav som nevnt i første ledd ikke etterleves.*” I § 13a-5 femte ledd heter det ”*Departementet kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.*”

Luftfartstilsynet ber Samferdselsdepartementet vurdere utformingen av forskriftshjemlene, spesielt hva gjelder forholdet til rente, tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt, samt regulering av subsidiære heftelsessubjekter, jf. NOU 2003:15 Fra bot til bedring s. 218 flg.

Til § 13a-5 første ledd nr. 1

Samferdselsdepartementet bes vurdere en forenkling av lovteksten til ”Luftfartsmyndigheten kan pålegge den som har overtrådt eller latt være å etterkomme følgende bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, om å betale et pengebeløp (overtredelsesgebyr) til statskasse:”

Luftfartstilsynet mener at bestemmelsene om varslingsplikt i §§ 12-4 og 12-5 klart bør inntas i bestemmelsen. Videre ber Luftfartstilsynet Samferdselsdepartementet vurdere å innta § 12-15 i bestemmelsen.

Til § 13a-5 første ledd nr. 2

Oppramsingen i nr. 2 starter med § 4-2, som ikke er en forskriftshjemmel. Forskriftshjemmel er imidlertid § 4-1, og Luftfartstilsynet legger til grunn at oppføringen av § 4-2 skyldes en ren inkurie og at det rette skal være § 4-1.

Luftfartstilsynet mener at § 12-9 om rapporteringsplikt klart bør inntas i bestemmelsen.

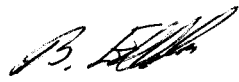
Forskrift 3. november 2000 nr. 1096 om lufthavnrelaterte tjenester er gitt med hjemmel i § 16-1. Ut fra den foreslåtte ordlyden i første ledd nr. 2, vil denne forskriften falle utenfor bestemmelsen. Luftfartstilsynet mener imidlertid at også denne forskriften bør være omfattet, og ber Samferdselsdepartementet vurdere dette.

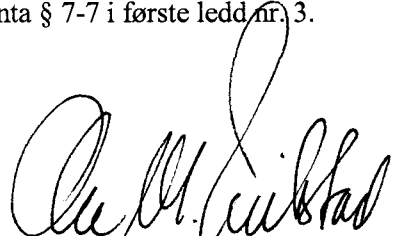
Se ellers punkt 12.1.

Til § 13a-5 første ledd nr. 3

Luftfartstilsynet mener som nevnt under punkt 7.2.4 at overtredelsesgebyr er en aktuell og nødvendig sanksjon på lufthavnområdet. Når det gjelder å anlegge, drifte eller inneha landingsplass uten eller i strid med konsesjon, omfattes dette av første ledd nr. 1. På grunnlag av at konsesjonsvilkår gis i separat vedtak, jf. § 7-7, ber vi Samferdselsdepartementet vurdere å innta § 7-7 i første ledd nr. 3.

Med vennlig hilsen


for Heine Richardsen
Luftfartsdirektør


Ole Martin Erikstad
Kst. avdelingsdirektør
Juridisk avdeling