

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Vår saksbehandler
Tarald Johansen -

Vår dato
2009-04-20
Deres dato
2009.02.16

Vår ref.
200900657-2
Deres ref.
09/53

Høring - Utkast til nye lovbestemmelser om ileggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for brudd på luftfartsloven

Det vises til Samferdselsdepartementets (SD) brev av 16. februar 2009 vedrørende ovennevnte sak. Nærværende høringsuttalelse er utarbeidet av Avinor AS og Oslo Lufthavn AS (OSL) i fellesskap. For enkelhets skyld benytter vi "Avinor" i kommentarene.

Hensynet til luftfartens sikkerhetsnivå

En av de viktigste grunnpilarene i sikkerhetsarbeidet er tryggheten den enkelte har for å kunne rapportere om sikkerhetsforhold uten å risikere straff. Avinor ber om at hensynet til luftfartens sikkerhet tillegges stor vekt når SD skal lage sin innstilling overfor Stortinget.

Retningslinjer for hvordan lovbestemmelsene skal praktiseres

Høringsnotatet inneholder en grundig diskusjon om fordelene og ulempene med innføring av de foreslåtte reglene og gir eksempler på hvordan de kan innføres. Avinor mener imidlertid at det er nødvendig at SD gir klare retningslinjer for hvordan lovbestemmelsene skal praktiseres og håndheves av Luftfartstilsynet. Disse retningslinjene bør utarbeides i samråd med de andre aktørene i luftfartsbransjen.

Viktigheten av å videreføre arbeidet med å fremme en ikkestraffende kultur

SD legger til grunn at det kan være hensiktsmessig at Luftfartstilsynet innarbeider retningslinjer for avveining mellom "Just Culture"-målsetningene og behovet for å sikre etterlevelse av lovens regler i sine arbeidsrutiner. Avinor mener at dette er en for vag henstilling og at SD bør pålegge Luftfartstilsynet å utarbeide slike retningslinjer. Disse retningslinjene bør utarbeides i samråd med de andre aktørene i luftfartsbransjen. Utviklingen av en "Just Culture" i Norge og viktigheten av at alle aktører føler at de kan rapportere luftfartshendelser uten at informasjonen fra rapportene blir brukt som straff, er viktig. Immunitetsreglene fra luftfartsloven gjelder for den enkelte rapportør, og vedkommende vil ikke bli pålagt tvangsmulkt på bakgrunn av det som er rapportert.

Men dersom vedkommende vet at selskapet kan bli straffet økonomisk på grunn av rapporten, tror vi det kan føre til at forhold ikke blir rapportert. Det kan også være en fare for at ledere ikke er like oppfordrende i sitt arbeid for å motivere personellet til å rapportere dersom de vet at det kan føre til økonomiske sanksjoner. Opplysninger som fremkommer i en rapport om luftfartshendelse, bør kun brukes til å bedre flysikkerheten og ikke til å straffe.

Disse spørsmål er også behandlet i OSL's flytryggingsskomite. Her stiller foruten OSL, de største flyselskapene, handlingselskapene, etc. Komiteen har i en felles uttalelse uttalt at de "ser med bekymring på de negative konsekvenser lovendringen kan få på sikkerhetskulturen i norsk luftfart generelt, og da spesielt i forhold til åpenhet rundt og rapportering av sikkerhets- og miljørelaterte hendelser."

Avinor har brukt mye ressurser på å bygge opp en god rapporteringskultur som er helt vesentlig for sikkerhetsarbeidet. Vi vet imidlertid at rapporteringskulturen er veldig sårbar. En liten feilvurdering kan raskt bryte ned den gode rapporteringskulturen.

På hvilke områder av luftfartslovens regelverk vil de administrative sanksjonsmidlene bli tatt i bruk?

De foreslåtte lovendringene er foreslått å kunne få anvendelse på mange områder. Høringsnotatet avklarer i for liten grad når det vil være aktuelt å ta i bruk de foreslåtte sanksjonsmidlene. Det sies også lite om hvorvidt de foreslåtte sanksjonene vil benyttes som et alternativ til dagens straffebestemmelser. I høringsnotatet trekkes områdene safety, security, miljø og slots-regulering særlig fram som områder der en kan bruke de administrative sanksjonsmidlene eller ikke. Slik det er nå, overlates dette imidlertid til Luftfartstilsynets skjønn. Avinor forutsetter at gitt administrative sanksjonsmidler innføres generelt i luftfartslovgivningen, så vil bruken måtte spesifiseres nærmere i de aktuelle forskriftene. Avinor er imidlertid skeptisk til en slik generell adgang, og vil foreslå at bruken av sanksjonene avgrenses til utvalgte og konkrete områder. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Det sies lite om hvorvidt sanksjonene skal tas i bruk uten at det først er gitt formell advarsel, eller om det skal tas i bruk ved første, andre eller tredje gangs overtredelse.

Brudd på miljøreglene

Dette avsnittet får innflytelse på håndheving av Luftfartstilsynets forslag til forskrift om støyforebygging for Oslo lufthavn. SD's ønske om at Luftfartstilsynet på selvstendig grunnlag skal få anledning til å ilegge tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr går klart frem av høringsnotatet. Samtidig belyses utfordringene knyttet til bevisførsel. Dette aktualiserer en rekke intrikate problemstillinger som vil bli drøftet nedenfor.

Dagens støyforskrift på Oslo Lufthavn, Gardermoen åpner for at flygeledere og piloter kan avvike fra forskriften av sikkerhetsmessige årsaker. Dersom en flygeleder gir en pilot instruksjon om å avvike fra forskriften, vil dette bli registrert ved optak av radiokommunikasjon. SD tenker seg at denne registreringen kan brukes som bevis på hvorfor forskriften ble brutt. Avinor har, som forskriften krever, laget en instruks for behandling og bruk av slike data. Instruksen gir klare føringer for at disse dataene kun skal brukes for å bedre sikkerheten, dvs kun i forbindelse med luftfartsulykker og -hendelser og ikke for å samle bevis for å pålegge straff.

Bestemmelsen om å avvike fra støyforskriften av sikkerhetsmessige årsaker vil bli tatt av piloter og flygeledere i en totalvurdering av den operative situasjonen basert på de opplysningene som er tilgjengelige der og da. Det er naturlig at en vurdering i ettertid, når man har informasjon om hvordan forholdene utviklet seg, kan komme til en annen konklusjon. SD synes å mene at selv om et regelbrudd er konstatert så bør denne type hensyn tillegges vekt mht om det skal ilegges overtredelsesgebyr. Avinor mener at en operativ vurdering ikke skal føre til straff, basert på opplysninger man har i ettertid. Det at ethvert avvik fra støyforskriften blir rapportert bør være godt nok bevis på at avgjørelsen ble tatt på bakgrunn av en sikkerhetsmessig vurdering.

Forskriftsutkastet påpeker at når avvik er nødvendig av sikkerhetsmessige årsaker, skal dette meddeles skriftlig så snart som praktisk mulig. Gjennom separat forskrift må det klargjøres hvordan den enkelte utøvers rapport om avvikende flyging skal utferdiges, til hvem den skal utstedes, og hvor raskt etter hendelse. På tilsvarende måte må Luftfartstilsynet klargjøre rapporteringsform og -innhold fra støy- og traséovervåkingsanlegget på OSL, se nedenfor.

OSL har lang erfaring med overvåkning av flytrafikk, og arbeidet knyttet til overholdelse av flytraséer. Utfordringene knyttet til dette er i dag hovedsakelig relatert til et mangelfullt regelverk. Dagens forskrift for inn- og utflygning til Oslo Lufthavn Gardermoen er uegnet som grunnlag for ilegging av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, og det forutsettes at ny forskrift vedtas og iverksettes før de foreslåtte endringene i Luftfartsloven kan iverksettes. OSL arbeider tett sammen med flyselskapene og Flysikringsdivisjonen i Avinor for å systematisk forbedre overholdelsen av regelverket. Vi mener at en overhengende trussel om bøter kan være til hinder for dette arbeidet, og dermed bidra negativt i vår søken etter å forbedre vår miljøprestasjon.

- OSL er pålagt gjennom gjeldende forskrift (og i forslag til ny forskrift) å drive et Støy- og Traséovervåkingsanlegg (STO). OSL rapporterer månedlig fra STO, og kan inkludere en rapportering på overholdelse av utflygningskorridorene. Vi gjør oppmerksom på at det er en rekke andre bestemmelser i det nye forslaget til forskrift, som også har støymessige konsekvenser, men som ikke like lett lar seg kontrollere. Våre erfaringer viser at støyklagene vi mottar ofte er relatert til andre ting enn det som kan fanges opp ved overvåkning av utflygningskorridorer. F.eks innflygningstraséer, høyder osv. Disse forholdene er også medtatt i forskriftsforslaget, men gir ikke samme konkrete definisjon av hva som er et brudd.
- En rapportering av brudd på utflygningskorridorene, vil ikke uten videre være egnet som grunnlag for bøtelegging. Dette har sammenheng med unøyaktighetene i posisjoneringsdataene. De radardataene som OSL lagrer har en viss unøyaktighet innebygget, og det må undersøkes hvor stor toleranse man skal innføre ved deteksjon av brudd. Dette knyttet opp mot høringsnotatets avsnitt som sier at "Samtidig krever rettssikkerhetshensyn at reglene er så klare at det ikke er merkbar tvil om når de er brutt". Dette tilsier at det antakeligvis må defineres en ekstra korridor utenfor forskriftforlagets korridor. En slik ekstra korridor må defineres ut fra pålitelig informasjon om nøyaktigheten i radardataene som er tilgjengelige. Alternativt eller kombinert, kan et gitt antall registrerte trasépunkter utenfor korridor aksepteres, under forutsetning at det skjer innenfor korridorlengden, og at utflyging skjer gjennom korridorens endevegg.
- STO er et komplisert datasystem som består av mange ulike systemer. STO har ikke 100 % oppetid. Dette medfører at det kan forekomme brudd på

korridorene som ikke fanges opp og rapporteres til Luftfartstilsynet. Manglende rapportering av flygninger som av befolkningen kan oppfattes som brudd på regelverket vil kunne bidra til å så tvil om OSL sin habilitet i rollen som overvåker.

- Det er en kjent sak at navigasjonsutstyret i forskjellige flytyper har varierende grad av nøyaktighet. Det vil derfor være sannsynlig at det vil bli gjennomført flygninger som bryter med utflygningskorridorene, uten at dette oppfattes på samme måte av flyselskapet eller mannskapet i flymaskinen.
- Situasjoner med dårlig vær (F.eks tordenskyer) vil kunne medføre at flymaskinene får klarering til å avvike SID uavhengig av om de har nådd enden av utflygningskorridoren, eller initiert av fartøysjef. I slike tilfeller er dette et avvik som iht. forslaget til ny forskrift er unntatt korridorbestemmelsene, og skal rapporteres umiddelbart. Dårlig vær kan også påvirke navigasjonspresisjonen under utflygning. Dette kan medføre at en flygning som i normale værforhold ville vært innenfor korridoren, kan resultere i brudd på korridoren – og derved utløse en straffereaksjon.
- Dersom flygere eller flyselskaper blir straffet for å ha flydd utenfor korridorene, selv når de har forsøkt etter beste evne å holde seg innenfor, kan det få svært uheldige konsekvenser. Det kan medføre at villigheten til å prøve å fly avganger på f.eks 01R med bestemte flytyper eller i spesielle værforhold reduseres. Dette kan igjen få negative konsekvenser for logistikken på bakken, og medføre høyere klimagassutslipp i forbindelse med taksing.

På denne bakgrunn er det ønskelig at man først fokuserer på å få på plass en ny forskrift for inn- og utflygning, slik at man får en entydig forståelse for hva som er tillatt. Det er grunn til å poengtere at et elektronisk overvåkningssystem er sårbart, og at det kan medføre mangelfull og feilaktig deteksjon. Det vil derfor være behov for en omfattende gjennomgang av en hendelse – før den kan resultere i en straffereaksjon.

Brudd på slotreglene

Vi legger til grunn at brudd på slotsregelverket i dag kan staffes etter luftfartslovens generelle bestemmelse om brudd på forskrift gitt med hjemmel i luftfartsloven. Vi mener at overtredelsesgebyr kan være et godt supplement og alternativ til ovennevnte. Vi forutsetter også at det er luftfartsmyndighetene som anvende disse bestemmelsene.

I høringsnotatet legges opp til at det må foreligge et økonomisk tap for at man skal kunne ilegge et overtredelsesgebyr. I så fall vil det gjøre det mulig for operatørene å vurdere ut fra eget skjønn hvorvidt man vil følge tildelt slot eller ikke. En slik forutsetning vil føre til mange og kompliserte vurderinger og er vel neppe helt i samsvar med formålet ved slotsforordningen.

Nivået på tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer

Nivået på mulkt/gebyrer fremgår ikke av lovforslaget. Vi antar derfor at det er Luftfartstilsynet selv som kan fastsette dette f. eks. gjennom sitt gebyrregulativ. De eksemplene som er vist til fra store lufthavner/luftfartsforetak i Europa/USA kan ikke legges til grunn for det nivået som gjøres gjeldende i Norge.

Inntektene tilfaller statskassen

Det heter seg i lovforslaget at inntektene skal tilfalle statskassen. Avinor mener at det er viktig at inntektene ikke tilfaller Luftfartstilsynet da det fort kan stilles spørsmål om motivasjonen til å utskrive mulkt/gebyrer er å øke inntektene.

Avsluttende kommentarer

Avinor stiller seg negativ til innføringen av sanksjoner som er mer ytterliggående og strengere enn det som vi har/vil få i våre naboland. Vi har forstått det slik at verken Sverige, Danmark eller Finland vil innføre regler om overtredelsesgebyr. Danmark vil heller ikke innføre regler om tvangsgebyr. Vi ber om at bestemmelsene blir harmonisert på nordisk plan og at man ikke innfører særnorske bestemmelser på dette området

Avinor kan akseptere innføring av sanksjonen tvangsmulkt på konkrete områder knyttet til forskriftene på områdene safety (for eksempel flyselskap som ikke etterkommer pålegg om å rette opp avvik), security (for eksempel flyplasser som ikke har fysiske sperrer til sikkerhetskontrollert område) og miljø (for eksempel etterlevelse av støyregler) men da iht prinsippene i avsnittet over. Vi er imidlertid sterkt kritisk til innføring av slike regler for eksempel knyttet til inn- og utflyging på OSL.

Avinor anmoder SD om å gi klare retningslinjer for hvordan lovbestemmelsene skal praktiseres og håndheves av Luftfartstilsynet. Disse retningslinjene bør utarbeides i samråd med de andre aktørene i luftfartsbransjen.

Vi stiller vi gjerne opp i et møte om saken for klargjøring av problemstillingene og våre kommentarer hvis SD finner det hensiktsmessig.

Med vennlig hilsen
AVINOR AS


Signe Astrup Arnesen
Konserndirektør Flysikkerhet og HMS


Tarald Johansen
Seksjonsleder