



**DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Likelydende brev  
Se vedlagte liste

Deres ref

Vår ref  
05/637- MF

Dato  
11.10.2007

**Høring - utkast til forskrift om flyselskaper som er underlagt driftsforbud og om plikt til å informere passasjerene om identiteten til det flyselskapet som utfører en flyreise (svartelistingsforskriften)**

**1. Innledning og bakgrunn**

Vedlagt følger utkast til en forskrift som vil gjennomføre EUs såkalte "svartelistingsregler" i norsk rett. Departementet tar sikte på at svartelistingsregelverket blir tatt inn i EØS-avtalen på EØS-komiteens møte fredag 26. oktober 2007, og fra dagen etter er Norge forpliktet til å gjennomføre regelverket i intern rett.

Innholdet i regelverket er ikke lenger mulig å påvirke, og formålet med denne høringen er derfor først og fremst å gi de berørte mulighet til å innrette seg etter regelverket før det trer i kraft. Vi minner om at et tidligere utkast til den såkalte hovedforordningen har vært forelagt de som antas å bli mest direkte berørt av regelverket ved departementets tidligere brev av 6. september 2005. I tillegg ble den samme gruppen forelagt den endelige versjonen av hovedforordningen ved departementets brev av 19. januar 2006.

***Eventuelle merknader til utkastet må sendes departementet innen fredag 23. november 2007.***

Grunnen til at det har gått så lang tid fra det sistnevnte brevet til regelverket nå blir tatt inn i EØS-avtalen, er at EØS-avtalens normalmodell for å innarbeide EU-regler i EØS-avtalen ikke er godt tilpasset behovene for samtidig gjennomføring av nye svartelistingsvedtak i hele EØS-området. Det har derfor tatt lang tid å diskutere prinsipielle spørsmål innad i EFTA, og mellom EFTA og EU. Vi kommenterer løsningen kort i merknadene til § 1 i det vedlagte forskriftsutkastet nedenfor. Det er viktig å merke seg at disse spørsmålene ikke har noen betydning for passasjerenes rettigheter, og de tilsvarende forpliktelsene for flyselskapene, pakkereisearrangører og andre billettselgere.

Postadresse:  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Kontoradresse:  
Akersg. 59

Telefon  
22 24 90 90 / 22248353  
Org. nr.:  
972 417 904

Luft- post- og teleavdelingen  
Telefaks:  
22 24 56 09

Saksbehandler:  
Morten Foss  
22 24 82 50

## 2. Oversikt over regelverket

EUs svartelistingsregelverk består først og fremst av

- a) forordning (EF) nr. 2111/2005 av 14. desember 2005 om etablering av en fellesskapsliste av flyselskaper underlagt driftsforbud innenfor Fellesskapet og om informering av flypassasjerer om identiteten til det flyselskapet som utfører transporten (hovedforordningen). Denne legger grunnlaget for at EU kan fastsette en svarteliste, regulerer virkningene av at et flyselskap er satt på listen, og slår fast oppgavefordelingen mellom EU og medlemsstatene.
- b) forordning (EF) nr. 473/2006 av 22. mars 2006 om etablering av gjennomføringsregler for fellesskapslisten av flyselskaper som er underlagt driftsforbud innenfor Fellesskapet som referert til i kapittel II i forordning (EF) nr. 2111/2005 (gjennomføringsforordningen). Denne forordningen regulerer grovt sett hvordan en skal gå frem for å etablere og endre selve svartelisten (se bokstav c).
- c) forordning (EF) nr. 474/2006 av 22. mars 2006 som etablerer en fellesskapsliste som er underlagt driftsforbud innenfor Fellesskapet som referert til i kapittel II i forordning (EF) nr. 2111/2005 (svartelisteforordningen). Denne forordningen inneholder selve svartelisten, og en kort begrunnelse for hvorfor det enkelte selskapet er svartelistet.

I tillegg er det foretatt flere endringer i selve svartelisten (bokstav c ovenfor) etter at første versjon ble vedtatt i mars 2006. Hver av disse har form av endringsforordninger til forordning (EF) nr. 474/2006. Disse er:

- d) forordning (EF) nr. 910/2006 av 20. juni 2006,
- e) forordning (EF) nr. 1543/2006 av 12. oktober 2006,
- f) forordning (EF) nr. 235/2007 av 5. mars 2007,
- g) forordning (EF) nr. 787/2007 av 4. juli 2007, og
- h) forordning (EF) nr. 1043/2007 av 11. september 2007.<sup>1</sup>

Foreløpig norsk oversettelse av forordning (EF) nr. 2111/2005 og nr. 473/2006 følger vedlagt. De øvrige vil bli gjort tilgjengelige som en del av høringsdokumentasjonen på Samferdselsdepartementets nettsider.<sup>2</sup> En oversikt over de til enhver tid svartelistede flyselskapene (ikke selve forordningen) kan lastes ned fra EU-kommisjonens nettsider.<sup>3</sup>

## 3. Kort om innholdet i hovedforordningen og i gjennomføringsforskriften

### 3.1 Hovedforordningen

Siden det allerede har vært gjennomført to høringer/foreleggelse antar departementet at det sentrale innholdet i hovedforordningen (nr. 2111/2005) allerede er kjent for flere av høringsinstansene. Hovedforordningen kan sies på være delt i to; én del som regulerer svartelisten (kapittel II), og en annen del (kapittel III) som igjen kan sies å være todelt; artikkel 11 som pålegger "the air carriage contractor"<sup>4</sup> å informere passasjerer om identiteten til "the operating air carrier"<sup>5</sup>, og artikkel 12 som i praksis utvider virkeområdet til artikkel 8 i

<sup>1</sup> Denne er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

<sup>2</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer.html?id=2066>

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/transport/air\\_portal/safety/black\\_list\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air_portal/safety/black_list_en.htm)

<sup>4</sup> Dette begrepet er definert i samme forordning artikkel 2 bokstav (c).

<sup>5</sup> Dette begrepet er definert i samme forordning artikkel 2 bokstav (e).

forordning (EF) nr. 261/2004<sup>6</sup> til også å omfatte tilfeller hvor denne forordningen etter sitt eget innhold ikke gir passasjerer rettigheter som følge av svartelisting.

For de fleste høringsinstansene er det kapittel III som er det sentrale. Det er for det første viktig å merke seg at kretsen av de som har informasjonsplikt er vid. Når en sammenholder artikkel 11 med definisjonene i artikkel 2 bokstav (c) og (e) fremgår det at plikten til å informere om identiteten til det flyselskapet som skal utføre transporten (the operating carrier) kan påhvile både det flyselskapet som selger en billett, en turoperatør og andre billettselgere (typisk reisebyråer). Det er derfor viktig at disse sørger for at de nødvendige rutinene er på plass til forskriften trer i kraft (etter planen i slutten av november 2007).

Av artikkel 10 fremgår det – på en litt teknisk måte – hvilke flygninger og selskaper som er omfattet av forordningen (kan også sees på som en avgrensning av det geografiske virkeområdet).

Artikkel 12 har neppe veldig stor praktisk betydning, men det er viktig at de forpliktete foretakene merker seg hvilke rettigheter passasjerene er gitt, og sørger for å spre kunnskap om dette i organisasjonen. Merk også overgangsregelen i § 4 i gjennomføringsforskriften.

### *3.2 Gjennomføringsforskriften*

Selv om ordet "svartelisting" ikke forekommer i de reglene som er listet i pkt. 2, legger departementet til grunn at det er en pedagogisk fordel å benytte korttittelen "svartelistingforskriften" i forskriftens navn.

#### *Til § 1*

Bestemmelsen gjør EUs svartelistingforordninger til norsk rett (inkorporasjon). De tre sentrale forordningene (pkt. 2 a), b) og c) ovenfor) representerer hvert av de tre leddene i paragrafen. Tanken er at senere endringer i svartelisten (forordning (EF) nr. 474/2006) vil bli gjennomført i norsk rett ved å føye dem til listen over endringsforordninger i § 1 tredje ledd (der det nå er tatt med fire endringer)<sup>7</sup>.

Fra norsk side har det hele tiden vært sett på som nødvendig at endringer i svartelisten gis virkning i Norge fra samme tid som i EU. Derfor har EFTA-landene også påtatt seg dette som en formell forpliktelse overfor EU, selv om EFTA-landene med det går lenger enn de er forpliktet til etter EØS-avtalens normalmodell. Til gjengjeld har det vært helt avgjørende at norske eksperter sikres formelt medlemskap (uten stemmerett) i den komitologikomiteén av nasjonale eksperter som bistår EU-kommisjonen med utarbeidelse av endringer i svartelisten (Air Safety Committee - ASC). Dette er oppnådd, og tanken er at Luftfartstilsynet skal møte på vegne av Norge i ASC.

<sup>6</sup> Gjennomført i norske rett ved forskrift 17. februar 2005 nr. 141 om gjennomføring av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 261/2004 av 11. februar 2004 om fastsettelse av felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer ved nektet ombordstigning og ved innstilt eller vesentlig forsinket flyging samt om oppheving av forordning (EØF) nr. 295/91.

<sup>7</sup> Den femte og siste endringen – nevnt i pkt. 2 bokstav h) ovenfor – vil bli tatt med i den endelige versjonen av forskriften dersom EFTA og EU rekker å bli enige om dette før saken tas opp til behandling i EØS-komiteen (trolig) i oktober 2007.

Dette er også bakgrunnen for at Luftfartstilsynet i § 3 annet ledd er foreslått tildelt myndighet til å gi endringsforskrifter som gjennomfører endringer i svartelisten i form av tilføyelser til utkastet § 1 tredje ledd. I praksis vil Luftfartstilsynets representanter i ASC måtte forberede en slik endringsforskrift så snart det mottar sakspapirer med forslag til endringer. Den endelige endringsforskriften vil måtte vedtas og settes i kraft samtidig med at EU kunngjør endringsforordningen.

Flyselskapene, pakkereisearrangører og andre billettselgere kan legge til grunn at hovedforordningen (nr. 2111/2005) er gjennomført i norsk rett med det innholdet som fremgår av den vedlagte forordningsteksten.

Alle som har informasjonsforpliktelser etter hovedforordningen artikkel 11 vil måtte følge kontinuerlig med på hvilket innhold svartelisten har til enhver tid, slik at de er i stand til å innfri sine forpliktelser overfor passasjerene. I kraft av hovedforordningen artikkel 9 nr. 3 har flyselskaper, pakkereisearrangører og andre billettselgere også plikt til å gjøre passasjerene oppmerksom på svartelisten med det innholdet den har til enhver tid.

#### *Til § 2*

EØS-avtalen gjelder ikke for Svalbard.<sup>8</sup> Samtidig innebærer virkeområdebestemmelsen i hovedforordningen artikkel 10 at flygninger fra tredjeland til EØS-området ikke alltid er omfattet av rettighetsbestemmelsene i artikkel 11 og 12. Formålet med § 2 er å utvide forordningens virkeområde, slik at alle flygninger mellom Svalbard og det norske fastland er underlagt disse rettighetsbestemmelsene. Presiseringen om at dette også gjelder for salg av reiser på Svalbard er for så vidt overflødig, siden forordningens virkeområde overhode ikke er knyttet til salgssted. Departementet har likevel funnet grunn til å ta med denne tilføyelsen for å fjerne enhver tvil.

#### *Til § 3*

Bestemmelsen presiserer hvilke oppgaver og hvilken myndighet Luftfartstilsynet skal ha ved den fortløpende forvaltningen av svartelistingsregelverket. Første ledd lister opp de viktigste oppgavene fra nr. 1 – 6, men hovedregelen er likevel at tilsynet skal løse *alle* de oppgavene medlemsstatene er pålagt i de tre forordningene. Den mest grunnleggende er kravet om håndheving av det forbudet svartelistingen innebærer, jf. artikkel 3 nr. 1 annen setning i hovedforordningen. Dette krever at det ikke gis landingstillatelser, eller at tidligere gitte landingstillatelser tilbakekalles. I ekstreme tilfeller vil det også kunne være aktuelt å bruke hjemmelen for flygeforbud i luftfartsloven § 13-1.

Artikkel 13 i hovedforordningen krever at medlemsstatene sørger for at passasjerrettighetsreglene i kapittel III etterleves, uten at det er sagt noe mer om detaljene. Da luftfartsloven nylig ble tilføyd nye bestemmelser om håndhevelse av passasjerrettigheter<sup>9</sup>, ble det samtidig bestemt at Luftfartstilsynet, som hovedregel, bør ha oppgaven som tilsynsorgan. I tråd med dette foreslås det i § 3 første ledd nr. 7 at Luftfartstilsynet får som generell oppgave å føre tilsyn med hovedforordningen kapittel III. Dette er en helt opplagt løsning for så vidt gjelder artikkel 12, som i realiteten utvider virkeområdet for forordning (EF) nr. 261/2004,

<sup>8</sup> Norge har valgt denne løsningen på grunnlag av Protokoll 40 til EØS-avtalen, jf. avtalen artikkel 126.

<sup>9</sup> Se luftfartsloven §§ 10-42 til 10-47.

når en tar i betraktning at Luftfartstilsynet allerede har ansvar for å føre tilsyn med at denne etterleves.<sup>10</sup>

Forskriftsutkastet hjemles blant annet i luftfartsloven § 10-42, og Luftfartstilsynet vil derfor kunne nyttiggjøre seg de tilsynsvirkemidlene som er nedfelt i denne bestemmelsen. Om denne bestemmelsen heter det i forarbeidene:<sup>11</sup>

*”Krav etter annet ledd kan rettes mot alle tjenesteytere som har forpliktelser i medhold av forskrifter gitt med hjemmel i første ledd. Det typiske vil naturligvis være at flyselskapene har slike forpliktelser, men forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer inneholder også eksempler på at de som driver lufthavner kan være pålagt forpliktelser. Endelig gir forordning (EF) nr. 2111/2005 av 15. desember 2005 et eksempel på at også reisebyråer, pakkereisearrangører og andre selgere av flybilletter kan ha plikt til å gi passasjerene visse opplysninger.”*

For fullstendighetens skyld opplyses det at departementet tar sikte på at passasjerene skal kunne bringe klager over brudd på hovedforordningens artikkel 12 (henvisningen til forordning (EF) nr. 216/2004) inn for den nye passasjerklagenemnden som for tiden er under etablering.

Annet ledd i utkastet til § 3 er allerede omtalt i merknadene til § 1 tredje ledd ovenfor. Utkastet til EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 66zb annet avsnitt bokstav (a) lyder:

*”Pending the adoption of a formal decision on the incorporation of updates of the Community list by the EEA Joint Committee [innlemmelsen av endringsforordning i EØS-avtalen] ....., the EFTA States simultaneously with the EC Member States take measures corresponding to those taken by the latter on the basis of the Community list as regards air carriers which are subject to an operating ban.”*

Dersom en svartelistingssak en sjelden gang skulle reise politiske problemstillinger som gjør det aktuelt for Norge å ta forbehold, skal saken behandles i EØS-komiteen. I slike tilfeller har Luftfartstilsynet ikke myndighet til å gi gjennomføringsforskrift.

#### *Til § 4*

Hovedforordningen har selv overgangsregler i artikkel 17 annet ledd, men disse passer ikke som følge av at det har tatt så lang tid å komme frem til et forhandlingsresultat mellom EFTA og EU.

Hovedregelen er at alle forordningens bestemmelser gjelder fullt ut fra ikrafttredelsestidspunktet, jf. § 5. Men hva innebærer egentlig det for så vidt gjelder informasjonsforpliktelsene i kapittel III? For å unngå tvil, foreslår departementet i § 4 at informasjonsplikten i hovedforordningen artikkel 11, og de kontraktsrettslige beføyelsene i artikkel 12, gjelder for alle reiser som skal gjennomføres etter at forskriften har trådt i kraft. Departementet har vurdert om dette skjæringstidspunktet i stedet bør være når billettene selges, men har kommet til at bestemmelsen trolig har så liten praktisk betydning at den

<sup>10</sup> Se den forskriften som er nevnt note 3.

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) s. 88 – merknadene til § 10-42.

eventuelle ekstra arbeidsbyrden dette måtte pådra de som har informasjonsplikt ikke kan oppveie de klart uønskede resultatene av den motsatte løsningen.

#### Til § 5

Som det fremgår av pkt. 1, vil Norge være forpliktet til å gjennomføre forordningen allerede fra slutten av oktober 2007 dersom EØS-komiteen fatter innlemmelsesvedtak på sitt oktober-møte. Siden høringen ikke avsluttes før 19. november, vil det gå et par uker over tiden, men til gjengjeld er det viktig at forskriften vedtas så raskt som overhode mulig deretter.

Departementet mener likevel at de som har forpliktelser etter kapittel III i hovedforordningen må ha praktisk mulighet til å gjøre seg kjent med det endelige innholdet i forskriften, og mener derfor at ikrafttredelse bør settes til omlag én uke etter kunngjøring i Norsk Lovtidend


#### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Hovedforordningens kapittel III pålegger flyselskaper, pakkereisearrangører og andre billettselgere å *informere* om identiteten til det selskapet som skal utføre flyreisen (§ 11). For noen av de berørte er dette neppe stort mer enn de allerede praktiserer, men særlig for reisebyråene kan det, basert på tidligere høringsuttalelser bl.a. fra HSH, virke som forordningen innebærer reelle nye forpliktelser. De er imidlertid ikke forsøkt tallfestet. Det er derfor viktig at de berørte gruppene gjør det som er nødvendig for å kunne etterleve sine forpliktelser innen forskriften trer i kraft.

I tillegg innebærer hovedforordningen at passasjerene skal kunne bruke svartelisting som grunnlag blant annet for å *heve* transportavtalen, eller å kreve *omruting* (§ 12). Selv om dette er en reell ny forpliktelse, må det antas at den har så liten praktisk betydning for norske foretak at ekstrautgiftene blir begrensede.

For Luftfartstilsynet innebærer forordningen formelt sett nye oppgaver, men noen disse (deltagelsen i Air Safety Committee og vurdering av konkrete svartelistingssaker) utfører tilsynet allerede i dag. Det er nytt at Luftfartstilsynet skal utarbeide og vedta forskrifter som gjennomfører endringer i svartelisten. Videre er det nytt at tilsynet skal føre tilsyn med at passasjerene mottar de rettighetene de har krav på. Noen av disse oppgavene vil bli delt med klagenemnden som er under etablering. Det antas at dette tilsynet vil kunne inngå som en integrert del av de tilsynsoppgavene tilsynet allerede har.

Med hilsen



Øyvind Ek e.f.



Morten Foss

Vedlegg: Liste over høringsinstanser  
Utkast til svartelistingforskrift  
Foreløpig oversettelse av forordning (EF) nr. 2111/2005  
Foreløpig oversettelse av forordning (EF) nr. 473/2006