



Innst. O. nr. 79

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra samferdselskomiteen

Ot.prp. nr. 65 (2003-2004)

Innstilling fra samferdselskomiteen om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Innledning

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

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. Høringen er nærmere omtalt i kapittel 2 i proposisjonen.

Delegasjonsbestemmelsen i luftfartsloven § 15-3

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 mikroflygning og ballongflygning, 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 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.

I samme kapittel drøftes de nye delegasjons-spørsmålene 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 sakkyndige.

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.

Den mest generelle delegasjonsbestemmelsen finnes i luftfartsloven § 15-3. 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.

Fremstillingen av gjeldende rett viser at ordlyden i luftfartsloven § 15-3 tilsynelatende åpner for delegasjon også til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen.

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.

Departementet forutsatte i høringsbrevet at all delegasjon av myndighet til organer utenfor den ordinære luftfartsforvaltningen enten skal foretas eller godkjennes av departementet selv. Konkrete delegasjonsbehov er drøftet nærmere omtalt i kapittel 3.1.1 i proposisjonen.

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.

Beredskapshjemmel

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 ses som et ledd i dette arbeidet.

Den andre hovedtrenden er dereguleringen av markedet for flytransporttjenester innenfor EØS-området.

Endelig er internasjonaliseringen blitt ytterligere styrket gjennom nye eierskapsallianser, driftssamarbeid og flyselskapenes stadig økende antall flygninger internt i andre land enn der de er etablert (kabotasje).

Statens mulighet til å ivareta beredskapshensyn gjennom styring av forvaltningsbedrifter og konsekjoner er blitt redusert.

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 luft-

farten beredskapsoppgaver både i fred, ved krise og i krig.

I kapittel 4 i proposisjonen foreslås en beredskapsbestemmelse, jf. lovutkastets § 15-9 Beredskap, som gjør at beredskapsarbeidet innenfor luftfartssektoren vil få tilnærmet samme rettslige grunnlag som det har innenfor de øvrige sektorene Samferdselsdepartementet er ansvarlig for.

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 i høringsbrevet at loven bør utformes som en hjemmelsbestemmelse som kan brukes til å gi utfyllende forskrifter. Departementet mente videre at det er så vanskelig å overskue alle mulige beredskapsbehov at loven bør inneholde en skjønsmessig vederlagsordning som gjør det mulig å nå frem til konkret rimelige resultater.

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.

Hjemler for vandelsvurdering

Hjemmel for vandelsvurdering ved utstedelse av adgangskort til lufthavnene

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, jf. luftfartsloven § 7-25.

I kapittel 5 foreslår departementet en tilføyelse i luftfartsloven § 7-24 som gjør det klart at det kan stilles krav omandel når det gis forskrifter om utstedelse av adgangskort til personer som skal ha adgang til flyplassenes avsperrede områder.

Hjemmel for vandelsvurdering av flygeledere

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.

På samme måte som det foreslås en tilføyelse i § 7-24, 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.

Endring av luftfartsloven § 3-1 - gebyr for registrering i Norges luftfartøyregister (luftfartøyregisteret)

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

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 rettleiding.

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

For å gjøre det mulig å løsrive gebyrene for registrering i Norges luftfartøyregister fra reglene i lov om rettsgebyr, foreslår således departementet i kapittel 6 i proposisjonen 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.

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. Flyselskapenes Landsforening viser i høringsuttalelsen til at de tidligere har gitt uttrykk for at de ikke er enig i behandlingen og mangelen på prinsipiell drøfting i forbindelse med Stortingets behandling og vedtak om fullfinansiering av Luftfartstilsynet.

Klarere hjemmel for å sanksjonere manglende forsikring

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.

I luftfartsloven er det i § 11-2 tredje ledd fastsatt at departementet kan gi nærmere forskrifter om for-

sikring 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.

I kapittel 7 i proposisjonen foreslås 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.

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.

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

Forslaget til endringer i luftfartsloven § 13-9 antas ikke i seg selv å få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

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

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigrun Eng, Bjørgulv Froyn, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Tor-Arne Strøm, fra Høyre, Anne Berit Andersen, Sverre J. Hoddevik, Hans Gjeisar Kjæstad og lederen Petter Løvik, fra Fremskrittspartiet, Thore A. Nistad og Kenneth Svendsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen og Heidi Sørensen, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Jan Sahl, og fra Senterpartiet, Jorunn Ringstad, har ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak 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 ferdsele 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.

Oslo, i samferdselskomiteen, den 27. mai 2004

Petter Løvik
leder

Tor-Arne Strøm
ordfører