

## **Høringsnotat**

# **Nye bestemmelser om bl.a. tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i luftfartsloven**

**Samferdselsdepartementet**

**11. februar 2009**

# Innholdsfortegnelse

1. Hovedinnholdet i notatet .....	3
2. Bakgrunn .....	3
3. Definisjon av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr .....	5
4. Oversikt over reaksjonsformene etter gjeldende luftfartslov .....	5
5. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i annen norsk lovgivning – NOU 2003:15 Sanksjonsutvalget.....	8
6. Bestemmelser i internasjonale regler og andre lands lovgivning .....	9
6.1 Ny forordning om Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) i EØS-avtalen .....	9
6.2 Krav fra ICAO – The International Civil Aviation Organisation .....	10
6.3 Andre lands nasjonale rett.....	11
7. Vurdering av behovet for endringer i luftfartsloven .....	12
7.1 Generelt.....	12
7.2 Brudd på safetyreglene.....	13
7.2.1 Reglene om luftdyktighets- og miljøbevis i kapittel 4 .....	13
7.2.2 Reglene i kapittel 5 om bemanning.....	15
7.2.3 Reglene i kapittel 6 om fartøysjef og tjenesten om bord.....	15
7.2.4 Reglene i kapittel 7 om lufthavner og flysikringstjeneste.....	15
7.2.5 Reglene i kapittel 9 om operativ flyvirksomhet .....	17
7.3 Brudd på securityreglene (anslag mot luftfarten) .....	18
7.4 Brudd på miljøreglene .....	20
7.5 Brudd på reglene om tidsluker .....	22
7.6 Brudd på reglene om godkjenning av leieavtaler for luftfartøy .....	25
7.7 Brudd på markedsføringsbestemmelsene i forordning (EF) nr. 1008/2008 om felles regler for lufttransporttjenester i Fellesskapet.....	25
7.8 Samlet vurdering av behovet .....	26
8. Overtredelsesgebyr som straff – behovet for å videreføre arbeidet med å fremme en åpen og ikke-straffende kultur i det ulykkesforebyggende arbeidet.....	27
8.1 Forholdet mellom strafferettslige bøter og sivilrettslig overtredelsesgebyr .....	27
8.2 Viktigheten av å videreføre arbeidet med å fremme en ikke-straffende kultur .....	28
9. Behov for generell påleggshjemmel.....	28
10. Inndeling og plassering av reglene.....	29
11. Avgrensningen av hjemmel for å ilegge tvangsmulkt .....	30
11.1 Generelt om avgrensningen av virkeområdet.....	30
11.2 Bør tvangsmulkt kunne begynner å løpe automatisk med grunnlag i forskrift eller bør det kreves grunnlag i enkeltvedtak? .....	31
12. Avgrensning av hjemmelen for overtredelsesgebyr .....	32
12.1 Generelt om avgrensningen av virkeområdet.....	32
12.2 Sanksjoner mot enkeltpersoner eller bare mot foretak.....	34
12.3 Skyldkrav for ileggelse av overtredelsesgebyr .....	35
12.4 Skyldvurderingen og utmålingen av gebyret .....	37
13. Innkreving av ilagt tvangsmulkt og overtredelsesgebyr .....	37
14. Økonomiske og administrative konsekvenser .....	38
15. Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovutkastet .....	40
16. Utkast til lovtekst.....	43
Vedlegg.....	47

## 1. Hovedinnholdet i notatet

Samferdselsdepartementet forslår i dette notatet at luftfartsloven tilføyes to generelle bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Hensikten er å styrke håndhevelse av et stort antall bestemmelser i loven, forskrifter gitt i medhold av loven og vedtak gjort i medhold av loven. Selv om notatet påviser at blant annet tilbakekall av tillatelser i mange tilfeller er en lite egnet sanksjon, innebærer forslaget ikke at disse eksisterende sanksjonene ikke vil bli benyttet i fremtiden der de er egnet.

Luftfartsloven gir i dag kun adgang til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på passasjerrettighetene og regler om luftfartsavgifter. De foreslåtte bestemmelsene vil gjøre det mulig å benytte disse midlene også ved brudd på blant annet lovens regler om 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), miljø (for eksempel etterlevelse av støyregler) og tidsluker på lufthavnene (for eksempel flyselskap som skaffer seg en kommersiell fordel ved å lande uten å ha få tildelt tidsluke (slot)).

Tvangsmulkt vil normalt bli utformet som en dagbot som løper fra et bestemt tidspunkt inntil et regelstridig forhold er rett opp. For eksempel vil en lufthavn kunne bli pålagt å endre måten securitykontrollen foregår på eller et flyselskap kan bli pålagt å rette opp sine interne sikkerhetsrutiner. Målsetningen er med andre ord å sikre etterlevelse av regelverket for *fremtiden*.

Overtredelsesgebyr er en sanksjon mot et regelbrudd som har funnet sted i *fortiden* og som har opphørt på reaksjonstidspunktet. Reaksjonsformen kan være nyttig for eksempel dersom det viser seg at et flyselskap har unnlatt å foreta nødvendig vedlikehold, men forholdene samtidig ligger slik an at det ikke er naturlig å anmelde forholdet til politiet. Overtredelsesgebyr er med andre ord et alternativ til straff, som setter Luftfartstilsynet som fagkyndig organ i stand til å reagere mot regelbrudd på selvstendig grunnlag.

I tillegg foreslås det at bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr samles i et mer generelt kapittel som også skal omfatte andre bestemmelser som er knyttet til håndheving av luftfartsloven.

## 2. Bakgrunn

Luftfartstilsynet opplever regelmessig at flyselskaper, flyplasser, ansatte i luftfarten og privatflygere ikke respekterer luftfartslovgivningen. I en del tilfeller er det mulig å reagere mot dette ved å suspendere eller trekke tilbake en tillatelse vedkommende foretak eller person er avhengig av å ha for å utøve virksomheten. I andre tilfeller er dette en lite egnet måte å reagere på eller en måte som ikke er tilgjengelig.

Dreier det seg om et enkeltstående regelbrudd som allerede har opphørt på reaksjonstidspunktet, vil det å trekke tillatelsen kunne være en lite egnet reaksjonsform. For det første kan det være at de reglene som er brutt skal ivareta andre hensyn enn de hensynene som er knyttet til det å inneha tillatelsen. Dernest kan det være at det å trekke tilbake eller suspendere tillatelsen vil virke uforholdsmessige for innehaveren av tillatelsen eller ansatte i et foretak som innehar tillatelsen. Endelig – og det er kanskje de viktigste tilfellene i denne sammenhengen – kan det være at det å trekke tilbake tillatelsen vil ha alvorlige konsekvenser for samfunnet for øvrige. De typiske eksemplene på dette er at en flyplass må stenge eller et flyselskap må legge ned driften midlertidig.

I noen få tilfeller vil formell straff kunne være en alternativ reaksjonsmåte. Men selv om Luftfartstilsynet skulle velge å gå til det skritt å anmelde et forhold, vil saken kunne bli henlagt fordi politi eller påtalemyndighet ikke har ressurser til å forfølge forholdet. Alternativt kan det være at de ikke deler Luftfartstilsynets vurdering av de aktuelle forholdenes straffverdighet eller alvorlighet for øvrig. Vurderingen av sakens alvorlighet vil i mange tilfeller forutsette flyfaglig kompetanse som det ikke kan forventes at politiet selv besitter, og som det kan være krevende å formidle før saken allerede er henlagt.

Samlet fører dette til at Luftfartstilsynet i praksis står opprødd for reaksjonsmidler i en del tilfeller der formålet bak luftfartslovgivningen helt klart tilsier at det bør reageres. Viktige stikkord i dette høringsnotatet er behovet for effektive, treffsikre, forholdsmessige og formålsfremmende reaksjonsformer.

Luftfartstilsynet bør settes i stand til å legge press på de aktørene som viser manglende vilje til å etterleve regelverket (fremover i tid), eller som i alle fall ikke prioriterer dette høyt nok, men uten at aktiviteten trenger å stanse opp. *Tvangsmulkt* vil kunne ivareta nettopp dette behovet på en treffsikker måte.

På samme måte bør Luftfartstilsynet settes i stand til å reagere på regelbrudd som har funnet sted i fortid selv om forholdet av en eller annen grunn ikke blir forfulgt strafferettslig eller der det ikke finnes en tillatelse som kan eller bør suspenderes eller trekkes tilbake. Bruk av *overtredelsesgebyr* vil i slike tilfeller kunne sikre at den som har brutt regelverket i det aktuelle tilfellet, og andre aktører i luftfarten, respekterer reglene (henholdsvis individualprevensjon og allmennprevensjon).

I tillegg til disse rent nasjonale vurderingene følger det av EUs nye forordning om Det europeiske flysikkerhetsbyrå - EASA (EASA-forordningen)<sup>1</sup> - at byrået kan anmode Kommisjonen om å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for brudd på vilkårene for de tillatelsene byrået selv har utstedt. Uansett hvordan oppgavefordelingen mellom nasjonale og overnasjonale myndigheter blir regulert dersom denne forordningen blir

---

<sup>1</sup> Forordningen (EF) nr. 216/2008 av 20. februar 2008 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et felles europeisk byrå for flysikkerhet, og om oppheving av rådsdirektiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF.

tatt inn i EØS-avtalen (se punkt 6.1 avslutningen), så er det på det rene at luftfartsloven må endres.

Luftfartsloven hjemler i dag bare bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på passasjerrettighetsreglene.<sup>2</sup> Disse reaksjonsformene kan med andre ord ikke brukes ved brudd på sentrale regler som har til formål å ivareta safety, forhindre anslag mot luftfarten (security), miljø og fordeling av tidsluker (slots) på lufthavene – for å nevne de viktigste.

Formålet med dette høringsnotatet er å vurdere behovet for regelendringer gjennom eksempler, og å foreslå hvordan eventuelle nye lovbestemmelser kan utformes.

### **3. Definisjon av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr<sup>3</sup>**

*Tvangsmulkt* brukes i dette notatet om en økonomisk forpliktelse som har til formål å sikre at borgere eller foretak etterlever lover, forskrifter eller enkeltvedtak. Mulkten er fremoverrettet, og har som formål å tjene som oppfyllellespress. Den er derfor ikke en sanksjon i betydningen ”noe som har som formål å påføre adressaten et onde”. Mulkten kan følge automatisk av lov eller forskrift, eller den kan ilegges i et enkeltvedtak.

Mulkten kan gjøres løpende – som en dagbot – eller den kan ilegges som et engangsbeløp. Ilegges mulkten i enkeltvedtak, kan den løpe fra vedtakstidspunktet, eller fra et fremtidig tidspunkt som typisk er satt som frist for etterlevelse.

*Overtredelsesgebyr* brukes om en økonomisk forpliktelse som har som formål å virke som sanksjon for brudd på en pliktbestemmelse i lov, forskrift eller enkeltvedtak. I motsetning til tvangsmulkten retter den seg bakover i tid. Denne sanksjonstypen har klare likhetstrekk med ordinær bøtestraff. Overtredelsesgebyr regnes normalt ikke om straff i relasjon til forbudet i Grunnloven § 96. Derimot har det blitt lagt til grunn<sup>4</sup> at overtredelsesgebyr er å anse som straff i relasjon til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6. Plikt til å betale overtredelsesgebyr forutsetter et enkeltvedtak. Gebyret kan fastsettes etter standardsatser eller etter en konkret vurdering basert på mer eller mindre klare retningslinjer fastsatt i lov (med forarbeider), forskrift eller instruks.

### **4. Oversikt over reaksjonsformene etter gjeldende luftfartslov**

Behovet for å kunne ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr vil avhenge av hvor effektive de øvrige reaksjonsmåtene etter loven er. I en del tilfeller kan det være hensiktsmessig å dele disse inn i to grupper: Reaksjoner som er knyttet til tillatelser

---

<sup>2</sup> Se omtalen av dette i punkt 4.

<sup>3</sup> Fremstillingen i dette punktet følger i hovedsak de samme linjene som NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*.

<sup>4</sup> Se for eksempel NOU 2003:12 om *Ny konkurranselov* og Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) om den samme konkurranselovsreformen (pkt. 8.3.3).

(sertifikat, lisens, godkjenning, konsesjon) og reaksjoner som *ikke* er knyttet til tillatelser. Den første gruppen reaksjoner omtales i det følgende som *adgangskontroll*.<sup>5</sup> Nedenfor følger en presentasjon av de enkelte reaksjonsformene:

*Advarsel* er i praksis et brev som redegjør for faktum og de reglene som er overtrådt ("fy-brev"). Det opplyses at Luftfartstilsynet ser alvorlig på overtredelsene, men at en likevel velger å avslutte saken med en advarsel. Advarsel er en hensiktsmessig reaksjonsform i mange overtredelsessaker fordi den som regel tas alvorlig og antas å ha oppdragende virkning på mottakeren. Luftfartstilsynets interne instruks oppgir advarsel som en typisk reaksjonsform når det ikke foreligger skjerpene omstendigheter i blant annet følgende tilfeller:

- Privatflyging med utenlandsk luftfartøy i Norge uten særskilt tillatelse fra Luftfartstilsynet
- Unnlatelse av å etterkomme – eller handle i strid med – anvisning fra trafikkledelelsen som vedkommende plikter å følge
- Unnlatelse av å rapportere luftfartshendelser eller luftfartsulykker
- Landing med luftfartøy uten grunneiers eller politiets tillatelse
- Vedlikeholdsarbeid foretatt av person uten rett til det
- Lavtflyging uten tillatelse
- Brudd på konsesjonsreglene.

Hjemmelen for å gi advarsel er i de aller fleste tilfellene ikke nevnt uttrykkelig i loven, men fremgår implisitt/forutsetningsvis av Luftfartstilsynets ("luftfartsmyndighetens") rolle som håndhevende myndighet etter luftfartsloven.

*Pålegg* er nevnt uttrykkelig i luftfartsloven §§ 3-50, 7-13, 7-26, 9-3, 10-42, 10-43, 12-2, 12-7, 13-4, 13-9, 14-26. Dette kan virke som mange bestemmelser, men ingen av disse bestemmelsene knytter seg til områder der det føres tilsyn i form av adgangskontroll. Systematisk sett har altså lovgiver sett det som unødvendig<sup>6</sup> med uttrykkelige påleggshjemler i disse tilfellene. De alvorlige konsekvensene det kan få dersom tillatelsen trekkes tilbake vil ofte i seg selv motivere innehaveren til å etterleve de reglene og vilkårene som er knyttet til tillatelsen.

Det å *endre innhold* i tillatelsen (omgjøre vedtaket) er heller ikke nevnt uttrykkelig i loven, men er en beføyelse som følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.<sup>7</sup> Denne fremgangsmåten forutsetter at den aktuelle tillatelsen ikke er av en slik karakter at dersom innehaveren først tilfredsstiller bestemte vilkår, så har vedkommende krav på å få tildelt/beholde tillatelsen med et innhold som er standardisert i regelverket. Et

---

<sup>5</sup> Tanken bak uttrykket er at en offentlig myndighet fører kontroll med hvilke personer, organisasjoner og produkter som skal få "adgang til", i betydning "kunne opptre eller brukes innenfor", luftfartssektoren.

<sup>6</sup> Hensiktsmessigheten av denne forutsetningen blir vurdert i punkt 9.

<sup>7</sup> Se henvisningen i omgjøringsbestemmelsen i forvaltningsloven § 35 siste ledd.

typisk eksempel på en tillatelse som *ikke* er standardisert, er konsesjon i medhold av luftfartsloven § 7-5 (til å anlegge, drive eller inneha lufthavn).<sup>8</sup>

*Suspensjon* er omtalt uttrykkelig i luftfartsloven § 4-10 (suspensjon av særskilt godkjenning), § 7-4 (suspensjon av sertifikater for tjenestegjørende i flysikringstjenesten), og § 7-29 (suspensjon av sertifikat for tjenestegjørende på landingsplass, ved annet luftfartsanlegg m.v.). § 5-6 er den generelle bestemmelsen om tilbakekall av sertifikater fra tjenestegjørende på luftfartøy. Selv om denne bestemmelsen ikke bruker ordet suspensjon, må ”tilbakekall... for bestemt tid, inntil videre...” forstås som en hjemmel for suspensjon.

*Tilbakekall* er omhandlet i § 2-2 siste setning, § 4-4 siste ledd (tilbakekall av særskilt tillatelse), § 4-10 annet ledd (tilbakekall av særskilt godkjenning), § 5-5 fjerde ledd (tilbakekall av særskilt tillatelse), § 5-6 (den generelle bestemmelsen om tilbakekall av sertifikater fra tjenestegjørende på fly, § 5-7 (tilbakekall av utenlandske sertifikater), § 7-4 fjerde ledd (tilbakekall av sertifikater fra tjenestegjørende i flysikringstjenesten), § 7-9 (tilbakekall av konsesjon for landingsplass), § 7-11 (tilbakekall av teknisk og operativ godkjenning av landingsplass), § 7-29 (tilbakekall av sertifikat fra tjenestegjørende på landingsplass m.v.), § 8-6 (tilbakekall av konsesjon for rutedrift) og § 12-28 (forbud mot at luftfartsmyndigheten tilbakekaller sertifikat på grunnlag av opplysninger som en person har rapportert i henhold til lovens § 12-9 eller gitt til undersøkelsesmyndigheten).

*Automatisk ugyldighet* er omhandlet i § 4-5. I følge denne blir luftdyktighetsbevis og miljødyktighetsbevis ugyldig dersom det foretaket som innehar tillatelsen ikke etterlever bestemte vilkår som er listet i bestemmelsens første ledd nr. 1 til 4.

Luftfartsloven fikk i 2007 nye regler som gir Luftfartstilsynet myndighet til å ilegge *tvangsmulkt*<sup>9</sup> og *overtredelsesgebyr*<sup>10</sup> for brudd på de EØS-reglene som gir flypassasjerene rettigheter. Lovendringen var en del av et bredere initiativ som skulle sikre bedre håndhevelse av passasjerrettighetene.<sup>11</sup> Samtidig ble det også åpnet for bruk av tvangsmulkt ved brudd på reglene om luftfartsavgifter.<sup>12</sup> Rettstilstanden i dag er følgelig at luftfartsloven ikke gir hjemmel for å ilegge tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr for brudd på *alle andre* regler i luftfartsloven enn de som omhandler passasjerrettigheter og luftfartsavgifter. Typiske eksempler er regler som omhandler safety, security (anslag) og miljø, og enkelte regler som gjelder markedsregulering.

Det er i dag gitt mellom 180 og 190 forskrifter med hjemmel i luftfartsloven. Av disse omhandler bare en håndfull passasjerrettigheter og luftfartsavgifter. *Det innebærer at*

---

<sup>8</sup> Det følger av § 7-6 at konsesjon gis ”på slike vilkår som finnes påkrevd”.

<sup>9</sup> Se lov 11. juni 1993 nr. 101 (luftfartsloven) § 10-44 tredje ledd.

<sup>10</sup> Se luftfartsloven § 10-44.

<sup>11</sup> Se kapittel 5 og 6 i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) og Inst. O. nr. 47 (2006-2007).

<sup>12</sup> Se luftfartsloven § 7-26 fjerde og femte ledd.

*brudd på de aller fleste av de pliktene og forbudene som følger av luftfartsloven ikke kan sanksjoneres med tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.*

Endelig hjemler luftfartsloven kapittel 14 *ordinær straff* i form av bøter og fengsel. Kapittel 14 består på den ene siden av bestemmelser som belegger brudd på plikt- og forbudsbestemmelser som fremgår direkte av loven med straff, og på den andre siden § 14-29 som belegger brudd på enhver forskrift gitt i medhold av loven med straff. Selv om generalklausuler av den typen en finner i § 14-29 er brukt i mange lover, må det kunne sies at den rettspolitiske forankringen av slike bestemmelser er svakere enn for den førstnevnte kategorien – særlig når en tar i betraktning det store antallet forskrifter som er gitt med hjemmel i relativt generelle bestemmelser i luftfarteloven.

## **5. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i annen norsk lovgivning – NOU 2003:15 Sanksjonsutvalget**

Mens ulike former for tvangsmulkt har vært nedfelt i norske lover i mange år, ser antallet lover som hjemler overtredelsesgebyr ut til å ha steget nokså klart de seneste årene. Flere sentrale lover som verdipapirhandeloven, børsloven, konkurranseloven, klimavotelovent, lov om offentlige anskaffelser, ekomloven og energiloven har i dag slike bestemmelser. I tillegg er det nylig lagt frem forslag om å føye slike bestemmelser til personregisterloven<sup>13</sup>, arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og utlendingsloven<sup>14</sup>.

Sanksjonsutvalget som i sin tid utarbeidet NOU 2003:15 hadde blant annet som oppgave å utrede retningslinjer for hvilke lovovertridelser som bør være straffbare og hvilke som heller bør sanksjoneres med administrative reaksjoner og hvilke problemstillinger en bør vurdere å regulere når en utformer bestemmelser om overtredelsesgebyr. Endelig ble det foreslått tilføyelser i forvaltningsloven som skal tjene som utfyllende regler dersom spesiallovgivningens regler om overtredelsesgebyr ikke fanger opp en problemstilling.

Anbefalingene i NOU'en er for tiden til vurdering i Justis- og politidepartementet. Selv om det foreløpig ikke er foreslått tilføyelser i forvaltningsloven, er det i flere lovforarbeider vist til den. Det er derfor grunn til å tro at den uansett har hatt en bevisstgjørende virkning. Samferdselsdepartementet har på samme måte valgt å legge vekt på enkelte av anbefalingene i utredningen i det følgende.

---

<sup>13</sup> Se Ot.prp. nr. 71 (2007-2008).

<sup>14</sup> Se høringsnotat av 30. oktober 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.



## 6. Bestemmelser i internasjonale regler og andre lands lovgivning

### 6.1 Ny forordning om Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) i EØS-avtalen

Under den daglige forvaltningen av den opprinnelige versjonen av EUs forordning<sup>15</sup> om etablering av Det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA) ble byrået selv raskt kjent med at håndhevingen av forordningen ikke var så ensartet som ønskelig. Under arbeidet med å revidere EASA-forordningen ble derfor følgende problembeskrivelse utarbeidet<sup>16</sup>:

*”It is widely accepted that compliance with legal requirements needs to be supported by enforcement means. Such is the reason why the European Court of Justice has established that Member States obligations under the Treaty include proper enforcement. Such enforcement may be done using administrative measures, such as the withdrawal, suspension or limitation of certificates/approvals issued, or the application of fines.*

*The Basic Regulation [den opprinnelige versjonen av EASA-forordningen] and the implementing rules give the Agency and the NAAs power to amend, suspend, or revoke the certificates and organisations [sic] approvals they issue, and establish the conditions to exercise these powers. (.....).*

*Along with the direct action on certificates and approvals there is also the need to apply fines. Member States have indeed a duty, stemming from the Treaty of the European Community, to establish such sanctions and to use them to ensure proper application of Community law, as action on certificates may not be proportionate and because all regulated persons are not subject to a certification process.*

Fortalen til den reviderte EASA-forordningen<sup>17</sup> inneholder som en følge av dette følgende i dansk språkversjon om EASAs håndhevelse av de sertifikatene byrået selv har utstedt:

*”Med henblik på at oppfylde sikkerhetsmålene i denne forordning bør Fællesskabet have beføjelse til at pålægge indehavere af certifikater og godkendelser udstedt af agenturet økonomiske sanktioner. I henhold til Fællesskabets retsorden bør sådanne sanktioner pålægges af Kommissionen efter henstilling fra agenturet. Det bør understreges, at indførelsen af økonomiske sanktioner giver Kommissionen mulighed” for at reagere*

---

<sup>15</sup> Forordning (EF) nr. 1592/2004 av 9. desember 2004 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et felles europeisk byrå for flysikkerhet (EASA).

<sup>16</sup> Se Terms of Reference MDM.039 av 12. april 2007 som kan lastes ned fra EASAs hjemmeside.

<sup>17</sup> Se punkt 18 i fortalen til forordning (EF) nr. 216/2008 av 20. februar 2008 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et felles europeisk byrå for flysikkerhet, og om oppheving av rådsdirektiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF.

*mere nuanceret, fleksibelt og gradueret på overtrædelse af bestemmelserne, end blot ved at inddrage certifikater.*

Resultatet er en ny artikkel 25 nr. 1 som har følgende innhold:<sup>18</sup>

*” 1. Uanset bestemmelserne i artikkel 20 og 55, kan agenturet på Kommissionens anmodning:*

- a) pålægge de personer og virksomheder, det har udstedt certifikat til, bøder, hvis disse bevidst eller uagtsomt overtræder bestemmelserne i denne forordning og gennemførelsesbestemmelserne dertil*
- b) pålægge de personer og virksomheder, det har udstedt certifikat til, tvangsbøder, som beregnes fra den dato, der er fastsat i beslutningen, med henblik på at tvinge disse personer og virksomheder til at overholde bestemmelserne i denne forordning og gennemførelsesbestemmelserne dertil.”*

Etter det departementet er kjent med innehar norske foretak til sammen seks sertifikater av den typen det vises til i artikkel 25 nr. 1, i tillegg til at tre søknader om tildeling av slike sertifikater er under vurdering i EASA.

I forberedelsene av forhandlingene med EU har Samferdselsdepartementet lagt til grunn at det ikke er aktuelt å la Kommisjonen ha myndighet til å ilegge norske foretak tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.<sup>19</sup>

Norges posisjon i forhandlingene med EU er i stedet at kompetansen legges til en nasjonal myndighet. Det er ennå for tidlig å si hva utfallet av forhandlingene med EU vil bli. Uansett utfall er det på det rene at lovendring er nødvendig. Enten myndigheten blir lagt til et nasjonalt eller overnasjonalt organ, må det gis en forankring i luftfartsloven som ikke finnes i dag. Den generelle gjennomføringsbestemmelsen i luftfartsloven § 16-1 anses som for lite presis til å hjemle denne typen inngripende tiltak overfor borgerne.

Lovforslaget i dette notatet forutsetter at Norge (og de øvrige EØS-EFTA-landene) får medhold i sitt krav i forhandlingene med EU.

## ***6.2 Krav fra ICAO – The International Civil Aviation Organisation***

Under en inspeksjon i 2006 bemerket ICAO følgende:

*”Norway should ensure that the CAA has the authority to impose sanctions commensurate with the offence for any breach of aviation security policies. For example, initiating criminal proceedings or suspend an operation permit may not*

---

<sup>18</sup> Den fullstendige ordlyden i Artikkel 25 er tatt inn i vedlegg til høringsnotatet.

<sup>19</sup> Det vises i denne forbindelse til de vurderingene som ble foretatt av de parallelle problemstillingene innenfor konkurranseretten da Norge i sin tid inngikk EØS-avtalen.

*always be the most appropriate sanction to be imposed upon an aviation security stakeholder found to be in breach of national regulations and policies.”*

I 2008 foretok ICAO en ny inspeksjon, og i rapporten fra denne heter det i forlengelsen av det ovenstående at

*”Sufficient legal authority [must] exist for the CAA... to compel compliance and require corrective actions in a timely manner by imposing appropriate sanctions.”*

Luftfartstilsynet har som svar på dette meldt fra til ICAO at endringer i luftfartsloven er under vurdering, og at de gjengitte anbefalingene fra ICAO vil bli tatt hensyn til i dette arbeidet.

### **6.3 Andre lands nasjonale rett**

Den **svenske** luftfartsloven har i dag ikke hjemler for å ilegge økonomiske reaksjoner. Men i utkast til ny luftfartslov er følgende bestemmelse foreslått:<sup>20</sup>

*”Ett föreläggande eller ett förbud som myndighet meddelar enligt denna lag, eller enligt forskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, får förenas med vite”.*

Med norsk terminologi innebærer dette at pålegg eller forbud som gis i medhold av loven kan kombineres med tvangsmulkt. Den svenske luftfartsloven har ikke regler om overtredelsesgebyr.

Den **finske** luftfartsloven har en liknende bestemmelse som utkastet til ny svensk lov i § 153: ”Luftfartsförvaltningen kan förena ett åläggande eller förbud som den har meddelat med stöd av denna lag eller en gemenskapsförordning med vite...”. Den finske luftfartsloven har ikke regler om overtredelsesgebyr.

Departementet har ikke full oversikt over de håndhevelsesmidlene som finnes i **britisk** og **fransk** luftfartslovgivning, men i punkt 7.5 presenterer vi disse landenes regler om bruk av overtredelsesgebyr for brudd på reglene om tidsluker (slots).

Den føderale luftfartslovgivningen i **USA** gir Federal Aviation Administration myndighet til å ilegge sivile bøter for brudd på regelverket. Etter det vi forstår har bøtenivået ligget på opp mot 10 millioner dollar i de alvorligste sakene. Flyselskapet American Airlines ble tidligere i år foreslått ilagt 7,1 millioner dollar i sivil bot for forsinket vedlikehold av autopilot-systemet på en av sine MD-80'er. Flyet var blitt benyttet åtte ganger etter at det skulle ha vært gjort vedlikehold på det. Et stykke på vei kan man se den nye hjemmelen EASA har fått til å ilegge økonomiske reaksjoner (punkt 6.1) som en måte å sørge for at den europeiske kontrollen med flysikkerheten er

---

<sup>20</sup> Se Departementsskrivelse (Ds) 2007:36 13 kap. § 11.

like god som den amerikanske, og den europeiske standarden utgjør et konkurransedyktig alternativ.

Den *danske* luftfartsloven har ikke regler om tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.

## 7. Vurdering av behovet for endringer i luftfartsloven

Spørsmålet i det følgende er om de sanksjonsformene som er beskrevet i punkt 4 er *tilstrekkelige*. I punkt 7.1 presenteres en måte å vurdere om de eksisterende reaksjonsmåtene etter luftfartsloven er tilstrekkelige. Denne bygger på Luftfartstilsynets og departementets daglige erfaringer med manglende etterlevelse av regler og vedtak. Metoden tar ikke mål av seg å være en utfyllende måte å ta stilling til behovet for lovendringer på,<sup>21</sup> men den gir en referanseramme for de mer konkrete vurderingene som følger i de neste punktene.

I punkt 7.2 til 7.8 undersøkes så behovet for å kunne ilegge tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr på en del konkrete regelområder, blant annet safety, security (anslag), miljø og tidsluker (slots). I punkt 7.9 konkluderer departementet med at det er behov for å føye mer generelle hjemler for ileggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr til luftfartsloven.

Vi presiserer for ordens skyld at konklusjonen ikke innebærer at de eksisterende sanksjonene ikke vil bli benyttet i fremtiden der de *er* egnet.

### 7.1 Generelt

- a) Det mest effektive sanksjonsmiddelet Luftfartstilsynet råder over i dag er tilbakekall av tillatelser. Tilbakekall innebærer for mange tillatelser at innehaveren av tillatelsen (et foretak eller en enkeltperson) i praksis vil måtte innstille hele sin virksomhet eller vesentlige deler av den.
- b) Innstilling av virksomheten har alvorlige konsekvenser både for de ansatte i det aktuelle foretaket, enkeltperson som er innehaver av tillatelsen og passasjerene eller andre som er avhengig av at driften ikke stanser opp.
- c) Fordi konsekvensene av å trekke tilbake tillatelser ofte er så alvorlige, legger Luftfartstilsynet til grunn at terskelen for et slikt inngrep må være høy. Dette forstår/vet innehaveren, og det vil kunne føre til at Luftfartstilsynets håndhevelse ikke blir så effektiv som formålet med de aktuelle reglene tilsier.
- d) Anmeldelse til politiet/påtalemyndigheten kan være et alternativ til å tilbakekalle en tillatelse. Effektiviteten av denne sanksjonsformen er avhengig av om politiet/påtalemyndigheten har ressurser til, og velger å prioritere og etterforske

---

<sup>21</sup> Sammenlign med det relativt store antallet bestemmelser i luftfartsloven det foreslås å vise til i utkastet til § 13a-5 første ledd – hjemmelen for ileggelse av overtredelsesgebyr.

forholdet, og eventuelt å iretteføre det. Selv om saken ikke blir henlagt, vil lang saksbehandlingstid kunne gi gale signaler til markedet eller forvansker forholdet mellom innehaveren av sertifikatet og Luftfartstilsynet i lang tid.

- e) I følge Luftfartstilsynets erfaringer kan mangelen på flyfaglig kompetanse hos politi/påtalemyndighet og i domstolene føre til uheldige avgjørelser av både skyldspørsmål og straffeutmåling. Tilsynet er kjent med at domstolene har frifunnet i tilfeller der overtredelsen har vært klar og idømt streng straff i tilfeller der Luftfartstilsynet ikke har villet anmelde forholdet. I noen tilfeller kan det diskuteres om ikke beviskravene i sivilretten innebærer en riktigere avveining av hensynene til (særlig) flysikkerhet og rettssikkerhet.
- f) For mindre alvorlige overtredelser vil Luftfartstilsynet normalt gi en advarsel eller et pålegg. Innenfor den gruppen av overtredelser der advarsel er normalreaksjon, vil alvorlighetsgraden variere fra det bagatellmessige til det som grenser mot politianmeldelse. Det vil kunne oppfattes som uheldig at høyst ulik alvorlighetsgrad medfører samme reaksjon. En advarsel har ingen rettslige konsekvenser for mottakeren, og det er grunn til å tro at advarsler oppfattes ulikt i markedet. Enkelte vil oppleve det som ubehagelig, mens andre vil ta advarselen mindre alvorlig.

## **7.2 Brudd på safetyreglene**

Krav til sikkerhet er først og fremst regulert i luftfartsloven kapittel 4 til 7 og 9.

### **7.2.1 Reglene om luftdyktighets- og miljøbevis i kapittel 4**

Manglende etterlevelse av reglene om luftdyktighets- og miljøbevis fører i mange tilfeller til at tillatelsen automatisk blir ugyldige dersom bestemte vilkår ikke lenger er til stede. Før Norge ble medlem av EASA har denne formen for ugyldighet vært forankret i luftfartsloven § 4-5 første ledd. Siden 2005 har en liknende modell fulgt av reglene om fortsatt luftdyktighet ("continued airworthiness") i de såkalte sertifiserings-<sup>22</sup> og i vedlikeholdsforskriftene<sup>23</sup> som gjennomfører forordning (EF) nr. 1702/2003 og nr. 2042/2003. Disse er i stedet gitt i medhold av luftfartsloven § 16-1.

I følge vedlegget til sertifiseringsforordningen ("Part 21") utstedes et luftdyktighetsbevis uten noen tidsbegrensning, men forutsetningen er blant annet at såkalte "continued airworthiness requirements" etterleves.<sup>24</sup> For å sikre kontroll med

---

<sup>22</sup> Forskrift om gjennomføring av forordning (EF) nr. 1702/2003 av 24. september 2003 om fastsettelse av gjennomføringsregler for luftdyktighetssertifisering og miljøsertifisering for luftfartøyer og tilhørende produkter, deler og utstyr, og for sertifisering av konstruksjons- og produksjonsorganisasjoner (sertifiseringsforskriften).

<sup>23</sup> Forskrift om gjennomføring av forordning (EF) nr. 2042/2003 av 20. november 2003 om kontinuerlig luftdyktighet for luftfartøyer og luftfartøyprodukter, -deler og -utstyr og om godkjenning av organisasjoner og personell som deltar i disse oppgaver (vedlikeholdsforskriften).

<sup>24</sup> Se Part 21A.181 bokstav (a).

dette følger det av vedlegg 1 til vedlikeholdsforskriften (Part M) at Luftfartstilsynet skal utstede et eget "airworthiness review certificate" som er gyldig i ett år, og som derfor må fornyes årlig<sup>25</sup> for at luftdyktighetsbeviset skal forbli gyldig.

Av de til sammen ca. 1 200 flyene som i dag er registrert i Norges luftfartøyregister er om lag 1 000 underlagt EASA-reglene. 400 av disse benyttes til kommersiell virksomhet, 500 benyttes til ikke-kommersiell virksomhet i tillegg til at det er en del som til enhver tid står på bakken. Samlet betyr dette at automatisk ugyldighet i medhold av EASA-regelverket er i ferd med å bli viktigere enn den som fremgår direkte av luftfartsloven § 4-5.

Den reviderte EASA-forordningen (forordning (EF) nr. 216/2008) krever i artikkel 68 at medlemsstatene skal sørge for at det finnes sanksjoner mot brudd på sertifiserings- og vedlikeholdsforskriften som er "effective, proportionate and dissuasive"<sup>26</sup>.

Det er grunn til å tro at tvangsmulkt vil ha liten selvstendig betydning som middel til å sikre etterlevelse av EASA-reglene når konsekvensene av (særlig) manglende vedlikehold er at luftfartøyet mister sitt luftdyktighetsbevis.

Derimot vil overtredelsesgebyr kunne ha en viss selvstendig betydning. Riktig nok vil et luftfartøy umiddelbart bli satt på bakken dersom det blir oppdaget at vilkårene for fortsatt luftdyktighet ikke lenger er til stede. I alvorlige tilfeller, særlige hvor kommersielle aktører bevisst har unnlatt å foreta nødvendig vedlikehold for å spare penger, vil det kunne oppleves som utilstrekkelig å ikke kunne sanksjonere den alvorlige regelstridige atferden som allerede har funnet sted. Riktig nok kan straff i medhold av kapittel 14 være aktuelt i slike tilfeller, men erfaringene fra USA (se punkt 6.3) og regelen i den reviderte EASA-forordningen artikkel 25 tilsier at det kan være behov for sivile økonomiske reaksjoner i slike tilfeller.<sup>27</sup>

Også hvor det ikke dreier seg om kommersiell virksomhet vil overtredelsesgebyr kunne være en hensiktsmessig reaksjonsform fordi det tidspresset tilbakekall av luftdyktighetsbeviset legger på eieren eller brukeren av flyet ikke oppleves som like sterkt når luftfartøyet for eksempel bare brukes til fritidsflygning.

For de flyene som ikke er omfattet av EASA-reglene praktiseres det i dag også en regel om at luftdyktighetsbeviset må fornyes en gang i året. Luftfartstilsynet opplever i disse tilfellene at pålegg om å rette på forhold ikke blir respektert. Dette fører til at tilsynet må bruke unødvendig store ressurser på å purre på forhold. Etter det departementet forstår, er dette et område hvor ileggelse av tvangsmulkt ville kunne være til betydelig hjelp for tilsynet. I tillegg vil det som er sagt om overtredelsesgebyr for brudd på EASA-reglene et stykke på vei gjelde også i disse tilfellene.

---

<sup>25</sup> Se Part M.A.901 bokstav (a).

<sup>26</sup> En liknende uttrykkelig bestemmelse finnes ikke i forordning (EF) nr. 1592/2002 som er den versjonen av EASA-forordningen som i dag er en del av EØS-avtalen.

<sup>27</sup> Om forholdet mellom sivile og strafferettslige reaksjoner se punkt 8.

### **7.2.2 Reglene i kapittel 5 om bemanning**

Bemanningsreglene i luftfartsloven kapittel 5 retter seg dels til luftfartsforetakene som er ansvarlige for å bemanne flygninger, og dels til den enkelte tjenestegjørende selv.

For så vidt gjelder *den enkelte tjenestegjørende* vil tilbakekall av en tillatelse som regel være alvorlig, og slik sett fungere som et effektivt oppfyllellespress. Samtidig vil ikke de samfunnsmessige konsekvensene av å trekke tilbake tillatelsen kunne sammenliknes med de som inntreffer når et flyselskap mister sine tillatelser. Denne kombinasjonen gjør samlet sett at behovet for å kunne ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er begrenset på dette området. Departementet ser likevel ikke bort fra at det kan være behov for å benytte overtredelsesgebyr i sjeldne saker hvor vedkommende i mellomtiden har fått tilbake sertifikatet og det heller ikke er aktuelt å straffe.

For så vidt gjelder *luftfartsforetakenes* krav til bemanning skjer håndhevingen i praksis først og fremst etter reglene om godkjenningssertifikat for luftfartsforetak (heretter AOC – air operator certificate) i luftfartsloven kapittel 9. Se om dette i punkt 7.2.5.

### **7.2.3 Reglene i kapittel 6 om fartøysjef og tjenesten om bord**

Luftfartsloven kapittel 6 regulerer hvilke plikter og rettigheter fartøysjefen, andre besetningsmedlemmer og passasjerene har om bord i et luftfartøy. Pliktene og rettighetene er i stor grad beskrevet i selve loven, og etterlevelsen er ikke knyttet til noen form for tillatelse. Det dreier seg om fartøysjefens myndighet og plikter om bord, om forøvelse av straffbare handlinger om bord og om misbruk av alkohol, narkotika og legemidler. Departementet legger til grunn at det kan være aktuelt å benytte vanlig straff ved brudd på enkelte av disse reglene, jf. luftfartsloven §§ 14-11 og 14-12. Men departementet ser ikke bort fra at det i mindre alvorlige tilfeller som det likevel er behov for å reagere på kan være hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr.<sup>28</sup>

### **7.2.4 Reglene i kapittel 7 om lufthavner og flysikringstjeneste**

Sikkerhetsbestemmelsene i luftfartsloven kapittel 7 omfatter både krav til utforming og drift av landingsplass, bakketjenesten og flysikringstjenesten, samt luftfartshindringer.

De sikkerhetsmessige kravene til *landingsplassene* er i stor grad knyttet til den teknisk-operative godkjenningen (§ 7-11). Dersom lufthavnforetaket ikke tilfredsstiller de krav som til enhver tid gjelder for godkjenning av slike anlegg, eller dersom vilkår som er fastsatt i godkjenningsvedtaket blir tilsidesatt, kan Luftfartstilsynet tilbakekalle godkjenningen. Ugyldighet inntreffer med andre ord ikke automatisk, som følge av at bestemte vilkår ikke etterleves.

Det sier seg selv at et slikt tilbakekall vil få meget alvorlige konsekvenser både for det foretaket som driver lufthavnen, de flyselskapene eller enkeltpersonene som benytter seg av lufthavnen, og for de reisende i sin alminnelighet.

---

<sup>28</sup> Se henvisningen til §§ 6-2 og 6-3 i § 13-5a i lovutkastet.

Samtidig er en lufthavn en kompleks virksomhet som er underlagt en rekke krav som ikke alle har like direkte betydning for sikkerhetsnivået. Selv om alle sikkerhetskrav som utgangspunkt skal etterleves, vil det kunne oppleves som uforholdsmessig dersom ethvert avvik fra kravene skulle føre til at Luftfartstilsynet erklærer den teknisk-operative godkjenningen ugyldig, og dermed at lufthavnen må stenge.

Fordi befolkningen i store deler av landet er svært avhengig av å kunne fly vil det å stenge en lufthavn i praksis også få politiske konsekvenser. Selv om Luftfartstilsynet i utgangspunktet kun skal legge vekt på faglige hensyn, kan en ikke se bort fra at de politiske konsekvensene av å trekke tilbake en tillatelse vil bli tillagt vekt i en helhetsvurdering.

Ved å gi Luftfartstilsynet adgang til å ilegge tvangsmulkt for manglende etterlevelse av pålegg om retting av bestemte forhold forener en behovet for treffsikre og forholdsmessige reaksjoner og behovet for kontinuerlig drift av de aktuelle lufthavnene. På samme måte vil Luftfartstilsynet kunne oppleve at en lufthavn allerede en tid har vært drevet i strid med regler og vedtak, og da kan det være behov for å ilegge overtredelsesgebyr for den tiden som allerede har gått.

De forskriftsbestemte kravene til *flysikringstjenesten* er hjemlet i de kompakte bestemmelsene i luftfartsloven §§ 7-4 og 7-4a, og tilsynet føres i medhold av § 7-2. På samme måte som for flyselskaper retter reglene om flysikringstjenesten seg både til enkeltpersoner og til foretak.

For så vidt gjelder de kravene som er rettet mot enkeltpersoner (flygeledere og AFIS/HFIS-personell), er situasjonen langt på veg den samme som for piloter og andre som gjør tjeneste om bord på fly; det å miste et sertifikat har meget dramatiske konsekvenser for den enkeltpersonen det gjelder, men konsekvensene er ofte mindre for det foretaket som vedkommende er ansatt i og for de reisende (punkt 7.2.2).

Flysikringsforetakene skal ha tillatelse i medhold av de nye EØS-reglene om et felles europeisk luftrom, nærmere bestemt forskrift om fastsettelse av felles krav for yting av flysikringstjenester<sup>29</sup> som gjennomfører forordning (EF) 2096/2005 om fastsetting av felles krav for yting av flysikringstjenester. I følge forskriften § 3 kan tillatelse gitt i medhold av dette regelsettet tilbakekalles dersom vilkårene for å ha sertifikatet ikke lenger er til stede og det anses nødvendig av hensyn til flysikkerheten.

Ved Luftfartstilsynets vurdering av disse sakene gjentar det samme mønsteret seg; Avinor AS har ett felles sertifikat for helse sin flysikringsvirksomhet. Dette omfatter alle tjenestetypene selskapet yter og alle tjenestestedene selskapet har. Det sier seg da selv at konsekvensene av å trekke det tilbake vil virke lammende på norsk luftfart, og det selv om en tar i betraktning av det er mulig å foreta en delvis tilbakekall av tillatelsen

---

<sup>29</sup> Forskrift 1. februar 2007 nr. 114 om felles krav for yting av flysikringstjenester.



ved å la tilbakekallet omfatte "bare" en bestemt tjenesteenhet eventuelle mangler er knyttet til.

Luftfartstilsynet foretar rutinemessig revisjoner av de enkelte tjenesteenhetene, og resultatet av disse er rapporter der det påpekes avvik fra de regelbestemte standardene. Slike avvik er sjelden så alvorlige at de gjør det nødvendig å trekke en tillatelse. I stedet settes det en frist for å rette opp forholdet. Etter det departementet forstår, opplever Luftfartstilsynet at disse fristene ikke alltid etterleves, og at enkelte avvik forblir "åpne" over lang tid. Selv om det enkelte avviket alene ikke rettferdiggjør å stenge tjenesteenheten er det ikke akseptabelt at pålegg ikke etterkommes. Det er nok så åpenbart at dette problemet vil kunne reduseres vesentlig ved å knytte tvangsmulkt til manglende etterlevelse av påleggene.

Luftfartsloven §§ 7-12 til 7-22 har sikkerhetsbegrunnede regler om *luftfartshindre*. Disse reglene inneholder et eget håndhevelsessystem som gir luftfartsmyndigheten rett til å foreta nødvendige rettinger ved hjelp av namsmyndighetene dersom den som egentlig er forpliktet til det ikke etterlever pålegg om retting. I bunnen for dette reaksjonsapparatet ligger plan- og bygningslovens håndhevelsesbestemmelser. Selv om dette reduserer behovet for egne reaksjonsmidler etter luftfartsloven, mener departementet at det i enkelte tilfeller vil kunne være behov for å kunne reagere med tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.<sup>30</sup>

### **7.2.5 Reglene i kapittel 9 om operativ flyvirksomhet**

Kapittel 9 inneholder dels bestemmelser som gir fullmakt til å fastsette forskrifter<sup>31</sup> om operative forhold og dels bestemmelser som inneholder rettigheter og plikter som følger direkte av loven<sup>32</sup>. Den sistnevnte gruppen har i seg selv preg av håndhevelsesregler og er ikke interessant i denne sammenheng.

Den sentrale forskriftshjemmelen er § 9-1, som alene er hjemmel for 41 forskrifter per 1. november 2008. Av disse er forskrift 21. februar 2008 nr. 189 om gjennomføring av forordning (EØF) nr. 3922/91<sup>33</sup> blant de mest sentrale. Som kjent inneholder vedlegg III til forordning 3922/91 de sentrale operative kravene til kommersiell lufttransportvirksomhet, herunder de kravene som stilles for å bli tildelt og opprettholde air operator certificate (AOC). OPS 1.175 bokstav (a) i Subpart C til vedlegg III lyder: "an operator shall not operate an aeroplane for the purpose of commercial air transport otherwise than under, and in accordance with, the terms and conditions of an air operator certificate (AOC)."

---

<sup>30</sup> Se henvisningene til §§ 7-12 flg. i lovutkastet § 13-5a.

<sup>31</sup> Se §§ 9-1, 9-2, 9-5 og 9-7.

<sup>32</sup> Se §§ 9-3, 9-4, 9-6 og 9-8.

<sup>33</sup> Full tittel er: Forskrift om gjennomføring av forordning (EØF) nr. 3922/91 om harmonisering av tekniske krav og administrative fremgangsmåter i sivil luftfart med tilleggsbestemmelser om arbeidstid for besetningsmedlemmer.

Av OPS 1.175 bokstav (f) følger det at “An AOC will be varied, suspended or revoked if the Authority is no longer satisfied that the operator can maintain safe operations.” Regelen her er med andre ord ikke automatisk ugyldighet, men tilbakekall etter en konkret faglig vurdering. Det å trekke AOC'en innebærer i praksis at selskapet vil måtte stanse driften.<sup>34</sup> Dermed blir det åpenbart at Luftfartstilsynet kommer i en vanskelig pressituasjon dersom tilsynet gir pålegg om at bestemte forhold må rettes opp dersom AOC'en ikke skal trekkes, og disse påleggene ikke etterkommes. Innehaveren av tillatelsen vet dette, og vil kunne utnytte det. I slike situasjoner vil det være en stor fordel for Luftfartstilsynet å kunne knytte tvangsmulkt til manglende etterlevelse av pålegg.

### ***7.3 Brudd på securityreglene (anslag mot luftfarten)***

I medhold av luftfartsloven § 7-24 og 7-25 har Samferdselsdepartementet vedtatt forskrift 30. april 2004 nr. 715 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten (heretter securityforskriften). Forskriften gjennomfører et sett av EØS-forordninger som utgjør en sentral del av securityregelverket.<sup>35</sup>

Ved forordning (EF) nr. 300/2008 av 11. mars 2008 om fastsettelse av felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart (heretter den nye securityforordningen) har EU vedtatt en helt ny rammeforordning for securityområdet som rydder opp i og erstatter en rekke eldre forordninger – særlig forordningen (EF) 2330/2002 om fastsettelse av felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart (heretter den gamle securityforordningen).

Selv om den nye securityforordningen foreløpig ikke er tatt inn i EØS-avtalen, og dermed selvsagt heller ikke i nasjonal rett, velger vi å basere fremstillingen i det følgende på denne forordningen. Etter de prognoser som finnes i dag er det mest sannsynlig at eventuelle nye lovregler vil bli brukt til å håndheve den nye forordningen og de reglene som er gitt og vil bli gitt i medhold av denne. Samtidig er vi nødt til å knytte kommentarene til de øvrige bestemmelsene i den eksisterende securityforskriften.

Den nye securityforordningen kan sies å inneholde og hjemle fire typer pliktregler:

- a) Plikter som fremgår direkte av securityforordningen og som retter seg *mot medlemsstatene*.
- b) Plikter som fremgår direkte av securityforordningen og som er rettet *mot enkeltpersoner eller foretak i medlemsstatene*.

---

<sup>34</sup> Dette henger også sammen med at reglene om generell driftstillatelse (EØS-lisens) forutsetter at lisensinnehaveren har gyldig AOC. Bortfaller AOC'en, så bortfaller med andre ord også driftstillatelsen (lisensen). Reglene om driftstillatelse fremgår av forordning (EØF) nr. 2407/92 av 23. juli 1992 om driftstillatelse til luftfartsselskaper artikkel 9. Denne forordningen er gjennomført i norsk rett ved forskrift 15. juli 1994 nr. 691 om gjennomføring og håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område § 1 nr. 8.

<sup>35</sup> Se forskriften § 3.

- c) Plikter som fremgår av regler eller beslutninger som er vedtatt eller vil bli vedtatt i medhold av securityforordningen og som retter seg mot medlemsstatene.
- d) Plikter som fremgår av regler som er vedtatt eller vil bli vedtatt *i medhold av securityforordningen* og som retter seg mot enkeltpersoner og foretak.

Den første gruppen dreier seg om folkerettslige forhold (mellom stater og overnasjonale organer), og er derfor ikke relevant i denne sammenhengen. Dette høringsnotatet dreier seg kun om Luftfartstilsynets håndhevelse av securityreglene overfor enkeltpersoner eller foretak.

Her – som på safetyområdet – står securityinspektørene overfor et dilemma: På inspeksjonsrunder konstaterer de at flyplasser og flyselskap ikke respekterer de forpliktelsene de har etter securityregelverket. Det kan være ubemannede, åpne sluser på lufthavner, bagasje som ikke er overvåket på korrekt måte eller pålegg om montering av lås eller overvåkingsutstyr som ikke etterleves. Siden anmeldelse til politiet i de aller fleste tilfellene vil være en lite aktuell reaksjonsform kan man spørre seg om det som et alternativ finnes en relevant tillatelse man kan knytte reaksjoner til.

Etter securityforskriften § 6 første ledd *skal* lufthavner og flyselskaper ("luftfartsselskaper") ha sikkerhetsgodkjenning<sup>36</sup> fra Luftfartstilsynet. I tillegg *kan* følgende søke om sikkerhetsgodkjenning etter § 6 annet ledd: Fraktleverandører, postoperatører, leverandører av luftfartsselskapenes lager og forsyninger og catering om bord og leverandører av luftfartsselskapenes rengjøringstjenester, lager og forsyning for rengjøringstjenester om bord.

Dersom grunnlaget for en godkjenning ikke lenger er til stede følger det av § 50 fjerde ledd i samme forskrift at den skal tilbakekalles. De praktiske konsekvensene av et slikt tilbakekall vil variere fra én foretakstype til en annen.

For en *flyplass* som mister sin godkjenning vil konsekvensene være dramatiske. Flyplassen vil måtte stenge dersom det ikke er grunnlag for å gi dispensasjon etter § 52 fra de bestemmelsene som ikke overholdes. På samme måte vil et *flyselskap* som har mistet godkjenningen måtte sette flyene sine på bakken. I slike tilfeller vil det åpenbart være en fordel å kunne opprettholde driften samtidig som det gis et pålegg om retting av det ulovlige forholdet under trussel om tvangsmulkt.

Selv om securityregelverket har til formål å forebygge straffbare handlinger, vil et brudd på disse reglene i seg selv ikke utgjøre en straffbar handling etter den alminnelige straffeloven. Men dermed er det ikke sagt at det er nærliggende å benytte seg av den generelle straffehjemmelen i luftfartsloven § 14-29. Departementet vil derfor

---

<sup>36</sup> Selv om forskrift 30. oktober 2001 om teknisk/operativ godkjenning av flyplasser i de vedlagte retningslinjene oppgir at vilkår for godkjenning av store flyplasser normalt vil omfatte blant annet security, har departementet fått opplyst fra Luftfartstilsynet at dette ikke er i tråd med gjeldende praksis. Praksis er i stedet at sikkerhetsgodkjenningen etter securityforskriften § 6 gis som en separat godkjenning.

ikke utelukke at det kan være behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr dersom det konstateres at securityreglene har vært brutt over lengre tid.

For foretak som har fått godkjenning i medhold av § 6 annet ledd trenger ikke konsekvensene å være like dramatiske dersom de også driver med annet enn lufthavnrelaterte tjenester. I så fall kan de selvsagt fortsette med den delen av virksomheten som ikke er lufthavnrelatert, og som derfor ikke er omfattet av sikkerhetsgodkjenningen. Her er behovet for å kunne benytte økonomiske reaksjoner som et alternativ mindre.

#### **7.4 Brudd på miljøreglene**

Miljøreglene er innbyrdes nokså forskjellige. De viktigste kategoriene med forankring i luftfartsloven er støyregulering, miljøbegrunnede bestemmelser tatt inn i konsesjoner gitt til drift av lufthavner, og regler om utslipp av gasser.

Den sistnevnte gruppen vil sannsynligvis får større betydning i årene som kommer, men arbeidet med disse reglene har foreløpig ikke kommet så langt at det er naturlig å drøfte dem her. I det følgende skal vi kommentere de to første regelgruppene ved hjelp av to eksempler:

1. Bestemmelsene om **åpningstider** fastsatt i konsesjoner, og
2. Den eksisterende traséforskriften for Oslo lufthavn, Gardermoen og den foreslåtte forskriften om støyforebygging for Oslo lufthavn, Gardermoen.

Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet har mulighet til å fastsette **åpningstider** i konsesjoner som gis til drift av lufthavner. Håndhevingen av slike åpningstider vil være underlagt Luftfartstilsynet.

Til tross for at behovet for å verne naboene mot støy er et meget tungtveiende hensyn, vil det å trekke konsesjonen være en meget drastisk reaksjon som lett vil kunne oppfattes som uforholdsmessig. Alternativt vil Luftfartstilsynet vil kunne anmelde forholdet, og en eventuell bot vil et stykke på vei kunne ha samme virkning som et overtredelsesgebyr.

Fordi Luftfartstilsynet ikke har noen garanti for at politi og påtalemyndighet har anledning til å prioritere et slikt forhold, mener departementet det kan være mer "treffsikkert" å ilegge et overtredelsesgebyr som utmåles blant annet på grunnlag av den økonomiske gevinsten konsesjonshaver har hatt ved å ikke etterleve åpningstidene.<sup>37</sup> Vurderingen av om det foreligger et regelbrudd vil i slike tilfeller ofte forutsette en sakkunnskap som krever at Luftfartstilsynet uansett vil måtte bruke mye tid på å bistå politiet. Dette taler ytterligere for at det bør finnes en reaksjonsform som gjør det mulig for Luftfartstilsynet å reagere på selvstendig grunnlag.

---

<sup>37</sup> Se i denne forbindelse det som sies om brudd på reglene om tidsluker i punkt 7.5.

Støyreguleringen på *Oslo lufthavn, Gardermoen (OSL)* er i dag omhandlet i forskrift 16. desember 1997 om inn- og utflygingstraséer for Oslo lufthavn, Gardermoen (lokal for Akershus)<sup>38</sup>. Denne forskriften har i lengre tid vært under evaluering. I en evalueringsrapport fra 2002 konkluderer Luftfartstilsynet med at den gjeldende forskriften har bidratt til å redusere støyen, men at forskriften kunne ivareta lokalbefolkningens støyinteresser enda bedre dersom enkelte av bestemmelsene ble klargjort og håndhevingen ble styrket.

I det utkastet til ny forskrift om støyforebygging for Oslo lufthavn, Gardermoen som har vært på høring, ble det derfor foreslått å gi klarere regler, og mer realistiske regler, om hvor og hvordan flyene skal fly inn og ut av lufthavnen. Det er foreslått at flyene ved adgang må holde seg innenfor klart definerte toleransekorridorer – definert som ”Et nærmere angitt luftrom som omslutter en ideell utflygingsrute”.

Departementet legger til grunn at ønsket om å redusere støyproblemene for naboene rundt OSL skal tillegges stor vekt. De flytraseene som forskriftsfestes må derfor respekteres og håndheves på en effektiv måte.

Samtidig krever rettssikkerhetshensyn at reglene er så klare at det ikke er merkbar tvil om når de er brutt. I praksis er det krevende å fastsette regler som *både* tilfredsstillende disse klarhetskravene *og* som gir piloter og flygeledere nødvendig fleksibilitet til å ivareta sikkerheten i enkeltsituasjoner.

I høringsutkastet til ny støyforskrift var klarhetskravet forsøkt ivaretatt gjennom de nevnte toleransekorridorene, og fleksibilitetskravet forsøkt ivaretatt gjennom en egen unntaksbestemmelse<sup>39</sup> som åpnet for at ”den enkelte utøver kan avvike fra bestemmelsene i denne forskriften der dette er påkrevd av sikkerhetsmessige årsaker. Slike avvik skal rapporteres skriftlig så snart som praktisk mulig”. Bestemmelsen har som utgangspunkt at sikkerhet alltid har førsteprioritet. Tanken har vært at rapporteringsforpliktelsen skal forhindre misbruk, og samtidig gjøre det mulig for Luftfartstilsynet å håndheve reglene på en måte som tar tilbørlig hensyn til sikkerhet.

Ingen vil bestride at sikkerhet må ha prioritet. Samtidig kan man spørre seg om kriteriet ”der dette er påkrevd av sikkerhetsmessige årsaker” er et tilstrekkelig presist unntakskriterium i en bestemmelse som skal benyttes som grunnlag for ileggelse av overtredelsesgebyr. Problemet er dels av tolkningsmessig og dels av bevismessig karakter.

*Bevismessig* er det allerede i dag slik at alle landinger og avganger blir registrert, slik at det er mulig å dokumentere nøyaktig hvordan et fly har fløyet.<sup>40</sup> Det vil med andre ord bli registrert om et fly har beveget seg utenfor toleransekorridorene. Selv om dette

---

<sup>38</sup> Forskriften vil bli publisert sammen med høringsnotatet på Samferdselsdepartementets nettsider.

<sup>39</sup> Se utkastet til § 2.

<sup>40</sup> Se forskriften § 6-3.

selvsagt er et viktig grunnlag, ligger utfordringen først og fremst i å dokumentere hvorfor noen beveger seg utenfor korridorene og hvem som har besluttet dette. Dersom piloter og flygeledere gir hverandre muntlig beskjed kan man tenke seg at samtalen lagres i og spilles av etterpå fra såkalte tekniske registreringssystemer.<sup>41</sup> Men dersom det er piloten selv som bestemmer at det er nødvendig å gjøre en manøver, for eksempel på grunn av vanskelige værforhold, kan det være vanskeligere å dokumentere i ettertid hvilken vurdering som ble foretatt.

I den grad disse i ettertid skal måtte redegjøre for hvorfor de gjorde som de gjorde, kan de lett komme i en situasjon hvor de blir nødt til å forklare seg om feil eller mulige feil de selv har gjort. Man kan heller ikke se helt bort fra faren for at noen vil ønske å velte ansvaret for det som er gjort over på andre involverte i en konkret situasjon.

*Tolkningsmessig* vil det avgjørende være om det å fly utenfor korridoren er ”påkrevd”. Departementet ser ikke bort fra at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å ta stilling til dette spørsmålet. I praksis vil det måtte være Luftfartstilsynet som tar stilling til om en manøver var ”påkrevd” eller ikke. Fordi både flygere og flygeledere ofte vil være under strekt tidspress vil det kunne virke strengt dersom Luftfartstilsynet i ettertid overprøver den operative vurderingen som er foretatt der og da. Selv om en regelbrudd skulle være konstatert bør i alle fall denne typen hensyn tillegges vekt når en tar stilling til om det i et konkret tilfelle bør ilegges overtredelsesgebyr.

Selv om det er flere spørsmål som må utredes nærmere, mener departementet at luftfartsloven bør hjemle overtredelsesgebyr for brudd på støyregler. Arbeidet for å begrense støyen ved lufthavnene er viktig, og de tilgjengelige virkemidlene bør derfor være fleksible og mangeartede. De innvendingene som er nevnt ovenfor må samtidig tillegges vekt ved utformingen av de forskriftsbestemmelsene som skal kunne håndheves ved hjelp av de nye reaksjonsformene.

## ***7.5 Brudd på reglene om tidsluker***

Ved forskrift av 15. juli 1994 nr. 691<sup>42</sup> er forordning (EØF) nr. 95/93 om fastsettelse av felles regler for tildeling av tidsluker på lufthavner i fellesskapet (tidslukeforordningen) gjort til norsk rett. I medhold av denne forordningen er Oslo lufthavn (Gardermoen), Stavanger lufthavn (Sola), Bergen lufthavn (Flesland) og Kirkenes lufthavn (Høybuktnoen)<sup>43</sup> såkalte koordinerte lufthavner. Det vil si at det er nødvendig å ha blitt

---

<sup>41</sup> Se eksemplet på dette i forskrift av 3. desember 2002 nr. 1342 om flynavigasjonstjeneste (BSL G 6-1) § 29.

<sup>42</sup> Forskrift 15. juli 1994 nr. 691 om gjennomføring og håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område § 1 nr. 5. I kraft av samme forskrift § 2 annet ledd og delegasjonsvedtak 10. desember 1999 nr. 1273 er myndigheten til å håndheve blant annet tidslukeforordning delegert til Luftfartstilsynet.

<sup>43</sup> Bare om sommeren.

tildelt en slot av slotskoordinatoren<sup>44</sup> for å få lov til å ta av eller lande på disse lufthavnene<sup>45</sup> i de tidsrommene de er koordinerte.

Tidslukeforordningen er først og fremst et regelverk som pålegger medlemsstatene å sørge for at lufthavner med kapasitetsknapphet blir koordinerte og at det utpekes en lufthavnkoordinator og en koordineringskomite som administrerer tidslukefordelingen i tråd med forordningens regler. Forordningen inneholder ikke et absolutt forbud mot å fly uten å ha fått tildelt slot,<sup>46</sup> men for grovere tilfellet heter det:

”Medlemsstaterne sikrer, at der findes sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, eller tilsvarende foranstaltninger for at modvirke gentagen og forsætlig flyvning på tidspunkter, som afviger betydeligt fra de tildelte slots, eller benyttelsen af slots på en måde, der afviger betydeligt fra den, der blev anført i forbindelse med tildelingen, når dette berører lufthavnsoperationerne eller lufttrafikken negativt.”<sup>47</sup>

Denne bestemmelsen forutsetter helt klart at det er forbudt å fly på den måten som beskrives i bestemmelsen. I tillegg finnes det en forebyggende regel som viser at ingen har *rett* til å lande uten tildelt slot på de aktuelle lufthavnene, uansett omfanget av virksomheten:

”Et luftfartsselskabs flyveplan kan afslås af de kompetente lufttrafikstyrimyndigheder, hvis luftfartsselskabet har til hensigt at lande eller afgå i en koordineret lufthavn i de koordinerede perioder uden et af koordinatoren tildelt slot.”<sup>48</sup>

Det beste er om en uten vesentlige administrative omkostninger kan forebygge at flygninger, med unntak for nødtilfeller, gjennomføres uten tildelt tidsluke. I dag pålegger verken forordningen eller gjennomføringsforskriften de aktørene som er involvert i ATFM<sup>49</sup> å sammenholde flygeplaner og tildeling av tidsluker med hverandre. De er heller ikke pålagt å stanse slike flygninger dersom de blir kjent med eventuell motstrid.

I flere sammenhenger har en pekt på muligheten for å legge til rette for denne typen samordning gjennom de regelverkene som vedtas for ATFM i medhold av den såkalte luftromsforordningen<sup>50</sup> i regelverket om Det felles europeiske luftrom.<sup>51</sup> Det er også grunn til å tro at de rent praktiske og tekniske forutsetningene for denne typen

---

<sup>44</sup> Airport Coordination Norway AS.

<sup>45</sup> Se tidslukeforordningen artikkel 2 bokstav (g).

<sup>46</sup> Se dog punkt 15 i fortalen til forordningen.

<sup>47</sup> Forordningen artikkel 14 nr. 5.

<sup>48</sup> Forordningen artikkel 14 nr. 1.

<sup>49</sup> Air Traffic Flow Management eller trafikkflytstyring.

<sup>50</sup> Forordning (EF) nr. 551/2004 om organisering og bruk av Det felles europeiske luftrom. Se særlig dennes artikkel 9.

<sup>51</sup> Se blant annet COM(2008) 227 final punkt 6.

koordinering vil bli styrket gjennom den teknologiutviklingen som vil finne sted innenfor SESAR-programmet. Samferdselsdepartementet mener ideelt sett at denne typen forbyggende systemer er å foretrekke fremfor å ilegge sanksjoner i ettertid.

Likevel tilsier erfaringene fra den senere tid at det uansett vil være nødvendig å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved manglende etterlevelse av tidslukeforordningen. I følge opplysninger fra Luftfartstilsynet har et norsk flyselskap høsten 2008 foretatt en rekke flygninger utenom tildelte tidsluker. Tilsynet har vurdert saken, og kommet til at det er vanskelig å sanksjonere denne opptreden etter gjeldende regelverk. Departementet ønsker ikke å ta stilling til den konkrete saken, men legger til grunn at det antatte faktum i saken, tidslukeforordningens krav til håndhevelsen og sammenligninger med hvordan man har regulert dette området i andre toneangivende land tilsier at det bør være mulig å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forordningen.

Departementet er kjent med at det finnes slike sivile bøteordninger i andre EØS-land, blant annet Storbritannia, Frankrike og Spania. På Samferdselsdepartementets hjemmeside vil det i tilknytning til dette høringsnotatet bli lagt ut lenker til det britiske regelverket på området. Selv om departementet ikke har hatt anledning til å foreta en systematisk innhenting av opplysninger om bøtenivået i andre EØS-land har vi fått opplyst fra Airport Coordination Norway AS at bøtenivået på de koordinerte lufthavnene i Frankrike ligger på 2.500 euro per landing utenfor tidsluke. Av det britiske regelverket fremgår det at maksimal bøtestraff per landing utenfor tidsluke er 20.000 britiske pund. Selv om det ikke på noen måte er representativt, er det interessant at ett selskap har blitt ilagt så mye som 2 millioner pund i bøtestraff for en serie av landinger 30 minutter før tildelt tidsluke på Manchester lufthavn.

Den første av de siterte bestemmelsene ovenfor krever at flygningen/-ene ”berører lufthavsoperationerne eller lufttrafikken negativt”. I den grad det påfører andre flyselskaper eller operatører av flyplasser økonomisk tap, kan man spørre seg om overtredelsesgebyret bør (kunne) tilfalle den som har lidt tap. Et slikt system ville innebære at overtredelsesgebyret endrer karakter fra å være en ren sanksjonsregel (et onde for den det blir ilagt) til å bli en reparasjonsregel (dekke tap). Departementet vil foreløpig ikke foreslå en slik løsning.

Den britiske og den franske ordningen er interessante også ved at ordningen med å ilegge bøter i disse landene har blitt delegert fra staten til slotskoordinatoren.<sup>52</sup> Dette er ikke en ordning vi kjenner fra andre områder av luftfartsnæringen, og departementet ønsker heller ikke å foreslå det nå. Det er lite tvilsomt at en slik løsning ville spare staten (Luftfartstilsynet) for arbeid og at slotskoordinatoren i utgangspunktet vil ha bedre kunnskap om den enkelte saken enn tilsynet har. Departementet mener likevel foreløpig at rettssikkerheten blir best ivaretatt dersom Luftfartstilsynet får myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr i disse sakene.

---

<sup>52</sup> I den britiske forskriften (”The Airports Slot Allocation Regulations 2006”) punkt 18 heter det. ”A coordinator or schedules facilitator shall adopt and publish an enforcement code which makes provisions for the manner in which that coordinator or schedules facilitator shall...impose penalties...”.



## **7.6 Brudd på reglene om godkjenning av leieavtaler for luftfartøy**

Forordning (EØF) nr. 2407/92 om driftstillatelse til luftfartsselskaper (lisensforordningen) inneholder bestemmelser om leie av fly. Forordningen har av EU nylig blitt innarbeidet i og erstattet av forordning (EF) nr. 1008/2008 (forordningen om lufttransporttjenester).<sup>53</sup> Sistnevnte er foreløpig ikke innarbeidet i norsk rett, men fordi den ventes å bli det tar vi i det følgende utgangspunkt i den nye forordningen.<sup>54</sup>

Reglene om såkalt *dry lease* (bare fly, ikke mannskap) innebærer at det flyet som leies omfattes av leietakerens AOC. Reglene om såkalt *wet lease* (fly med mannskap) innebærer at det flyet som leies omfattes av utleierens AOC.<sup>55</sup> Det ligger i sakens natur at særlig den sistnevnte ordning åpner for ansvarspulverisering, og derfor krever forordningen at avtalene skal forhåndsgodkjennes av den kompetente luftfartsmyndigheten.

Luftfartsmyndigheten er avhengig av å få melding om den planlagte leieavtalen. Luftfartstilsynet har informert departementet om at det er en reell fare for at tilsynet ikke mottar slik melding, og dermed at leien blitt iverksatt uten forhåndsgodkjenning. Departementet mener det er nødvendig å kunne reagere mot denne typen brudd på forordningen, og antar at mulighet til å kunne ilegge overtredelsesgebyr er et egnet middel til å sikre respekt for meldeplikten.<sup>56</sup>

Det reiser noen regelteknisk utfordringer så lenge det aktuelle regelverket er tatt inn i norsk lov i medhold av den meget generelle bestemmelsen i luftfartsloven § 16-1. Departementet antar likevel at disse utfordringene lar seg løse.

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

Denne forordningen er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen, men når det er gjort vil den erstatte blant annet forordning (EØF) nr. 2409/92 om takster og rater i lufttrafikk.<sup>57</sup> Forordning (EF) nr. 1008/2008 viderefører ikke de mer tradisjonelle prisreguleringsreglene som finnes i forordning 2409/92. I stedet stiller den nye krav til måten flybilletter markedsføres på.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Forordning (EF) nr. 1008/2008 erstatter alle de tre forordningen i EUs såkalte tredje luftfartspakke (forordning (EØF) nr. 2704/92, forordning (EØF) nr. 2408/92 og forordningen (EØF) nr. 2409/92).

<sup>54</sup> Forordning (EØF) nr. 2407/92 er tatt inn i norsk rett ved forskrift 15. juli 1994 nr. 691 om gjennomføring og håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område § 1 nr. 8.

<sup>55</sup> Se definisjonene i forordningen artikkel 2 nr. 24 og 25.

<sup>56</sup> Se i denne forbindelse forordning (EF) nr. 1008/2008 artikkel 24 som krever at medlemsstatene har egnede midler til å sikre etterlevelse av forordningen.

<sup>57</sup> Denne forordningen er tatt inn i norsk rett ved forskrift 15. juli 1994 nr. 691 om gjennomføring og håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område § 1 nr. 6.

<sup>58</sup> Se forordningen artikkel 23. som på dansk lyder:

Denne problematikken er, i alle fall et stykke på vei, også omfattet av markedsføringslovens bestemmelser.<sup>59</sup> Samferdselsdepartementet har derfor innledet en dialog med blant annet Forbrukerombudet og Barne- og likestillingsdepartementet med tanke på å avklare oppgavefordelingen mellom forbruker- og luftfartsmyndighetene. De foreløpige kontaktene tilsier at det kan være hensiktsmessig å legge tilsynet med de nye kravene til Forbrukerombudet, og at ombudet kan være villig til å ta på seg oppgaven.

Gjeldende markedsføringslov gir hjemmel til å ilegge det som kalles "tvangsgebyr". Dette gebyret har som formål å sikre etterlevelse av loven i fremtiden, og tilsvarer det som i dette notatet omtales som tvangsmulkt. Gjeldende markedsføringslov gir ikke hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. I den nye markedsføringsloven, som nylig ble vedtatt av Stortinget, er det tatt inn en slik hjemmel.<sup>60</sup>

Det er ennå for tidlig å si med sikkerhet at alle sidene av den aktuelle bestemmelsen i forordningen om lufttransporttjenester faller innenfor virkeområdet for markedsføringsloven, og dermed kan håndheves av Forbrukerombudet. Dersom det skulle vise seg at det *ikke* er mulig, er det nødvendig å sørge for at luftfartsloven gir tilstrekkelig hjemmel for håndheving. Departementet legger til grunn at de reglene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for brudd på passasjerrettighetene som ble føyd til luftfartsloven i 2007 gir tilstrekkelig hjemmel for effektiv håndheving. Det samme vil selvsagt gjelde dersom disse bestemmelsene innarbeides i de nye, og mer generelt formulerte bestemmelsene som foreslås i dette notatet (se punkt 10).

## ***7.8 Samlet vurdering av behovet***

Gjennomgangen ovenfor viser et litt sammensatt bilde. Noen vil sikkert også mene at det er krevende å vurdere tvangsmulkt og overtredelsesgebyr parallelt, slik vi har gjort

---

<sup>59</sup>1. Flybilletpriser og luftfragtrater, der tilbydes eller offentliggøres, uanset i hvilken form, herunder via internettet, for trafikflyvninger fra en lufthavn beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse, og som er til rådighed for offentligheden, skal omfatte de gældende betingelser. Den endelige pris, der skal betales, skal altid angives og skal inkludere den gældende billetpris eller luftfragtrate samt alle gældende skatter og afgifter, tillæg og gebyrer, der er obligatoriske og forudseelige på tidspunktet for offentliggørelsen. Foruden angivelsen af den endelige pris skal mindst følgende angives:

a) flybilletprisen eller luftfragtraten

b) skatter

c) lufthavnsafgifter, og

d) andre afgifter, tillæg eller gebyrer, f.eks. med relation til sikkerhed eller brændstof

såfremt elementerne i litra b), c) og d) er lagt til flybilletprisen eller luftfragtraten. Valgfrie pristillæg skal meddeles på en klar, gennemsikkelig og utvetydig måde ved reservationsprocedurernes start, og kunden skal acceptere dem ved et aktivt valg.

2. Med forbehold af artikel 16, stk. 1, gives der adgang til flybilletpriser og luftfragtrater for trafikflyvning fra en lufthavn beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse, og som er til rådighed for offentligheden, uden forskelsbehandling på grund af kundens nationalitet eller bopæl eller på grund af luftfartsselskabets agents eller andre flybilletudstederes etableringssted inden for Fællesskabet."

<sup>59</sup> En ny markedsføringslov ble foreslått i Ot.prp. nr. 55 (2007-2008).

<sup>60</sup> Se Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) punkt 15.9.6 og lovbeslutningen § 43.

ovenfor. Departementet er likevel ikke i tvil om at de eksemplene som er gjengitt ovenfor viser *at det er behov for at luftfartsloven blir tilføyd nye generelle bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr*. Departementet understreker at gjennomgangen kunne ha vært supplert med drøftelser av flere andre bestemmelser i lovutkastet.<sup>61</sup>

Utfordringen i det følgende ligger snarere i å ta stilling til *hvordan en på en tilstrekkelig presis måte kan avgrense hjemlenes virkeområde*. Dette gjør vi i punkt 10, 11 og 12. I punkt 8 og 9 behandles noen forhold som er en forutsetning for resten av fremstillingen.

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

### ***8.1 Forholdet mellom strafferettslige bøter og sivilrettslig overtredelsesgebyr***

Av punkt 3 fremgår det at overtredelsesgebyr er å regne som straff i relasjon til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Ileggelse av både overtredelsesgebyr (etter det sivilrettslige sporet) og bøter (etter det strafferettslige sporet) for samme forhold vil derfor være i strid med EMKs tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 nr. 1 som forbyr dobbeltforfølgning. Man skal med andre ord ikke forfølges på nytt for et forhold man allerede har blitt felt eller frikjent for.

Dette har som konsekvens at anmeldelse og straffeforfølgelse etter luftfartsloven kapittel 14, eller den alminnelige straffeloven, må samstemmes med eventuell bruk av overtredelsesgebyr etter de reglene som foreslås i dette notatet. Det følger av Høyesteretts praksis at det ikke spiller noen rolle om den sivilrettslige eller strafferettslige sanksjonen ilegges først.<sup>62</sup> Det kan være vanskelig på et tidlig tidspunkt i saken å vite hvorvidt den vil kunne ut i overtredelsesgebyr eller anmeldelse til politiet. Dersom det er aktuelt med strafferettslige sanksjoner, vil påtalemyndigheten normalt først begynne å etterforske saken etter anmeldelse fra Luftfartstilsynet. Det er imidlertid ingen ting i veien for at samme sak forfølges på samme tid av både påtalemyndighet og Luftfartstilsynet etter de to organenes eget initiativ.

Skjæringstidspunktet for vern mot dobbeltstraff inntreffer først når et eventuelt forelegg er vedtatt eller dom foreligger. Dersom Luftfartstilsynet har anmeldt et forhold som påtalemyndigheten velger å henlegge, har Luftfartstilsynet fremdeles adgang til å forfølge saken etter det sivile sporet.

---

<sup>61</sup> For overtredelsesgebyrets del fremgår dette klart av henvisningene til det store antallet bestemmelser i lovutkastet § 13-5a, selv om dette selvsagt ikke er noen endelig liste.

<sup>62</sup> Se Høyesteretts plenumsdom i Rt. 2002 side 557.

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

Departementets hovedformål med dette høringsnotatet er å sikre etterlevelse av luftfartslovgivningen. Samtidig er det nødvendig å være seg bevisst at en *for* aktiv bruk av de reaksjonsformene som foreslås *kan* – i alle fall i enkelte tilfeller – stå i et mulig motsetningsforhold til det kontinuerlige arbeidet med å fremme åpenhet om risikofaktorer det er viktige å kjenne i arbeidet med å forebygge luftfartsulykker. Et typisk problem er at personer lar være å gi opplysninger til Luftfartstilsynet av frykt for at tilsynet skal ilegge vedkommende selv eller arbeidsgiver overtredelsesgebyr.

Departementet understreker at målsetningen om å fremme åpenhet i det ulykkesforebyggende arbeidet (ofte omtalt som ”Just Culture”) har høy prioritert, og fremdeles vil ha høy prioritet selv om dette lovforslaget blir vedtatt. Det vises i denne forbindelse til de vurderingene som ble foretatt i forarbeidene til de nye bestemmelsene om beskyttelse av rapportører som i 2005 ble tatt inn i luftfartslovens kapittel 12.<sup>63</sup>

Departementet legger til grunn at det kan være hensiktsmessig at Luftfartstilsynet innarbeide retningslinjer for avveiningen mellom ”Just Culture”-målsetningene og behovet for å sikre etterlevelse av lovens regler i sine interne arbeidsrutiner.

## **9. Behov for generell påleggshjemmel**

Luftfartsloven har i dag ingen generell hjemmel som gir Luftfartstilsynet myndighet til å gi pålegg for å sikre etterlevelse av loven. Et stykke på vei kan nok dette forklares med den såkalte adgangskontrollens sentrale betydning innenfor luftfarten (se innledningen til punkt 4).

Selv om ordet pålegg ikke forekommer i flere sentrale kapitler i loven, legger departementet til grunn at Luftfartstilsynets oppgave som tilsynsorgan vanskelig kan fylles uten at tilsynet har hjemmel til å gi pålegg. En slik hjemmel må derfor et stykke på vei innfortolkes i lovens system.

Departementet mener samtidig at en slik lovgivningsteknikk ikke er optimal. Flere nye eller forslåtte forvaltningsrettslige lover har uttrykkelige, og til dels generelle, bestemmelser om pålegg eller påbud. Se for eksempel lov om elektronisk kommunikasjon<sup>64</sup> og det nylig vedtatte forslaget til ny markedsføringslov.<sup>65</sup> De nye bestemmelsene som ble føyd til luftfartslovens kapittel 7 og 10 i 2007 inneholder også påleggshjemler.

Departementet mener behovet for en mer generell påleggshjemmel aksentueres når loven åpner for å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. For tvangsmulktens del vil

---

<sup>63</sup> Se mer generelt om dette i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005).

<sup>64</sup> Se lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) 4. juli 2003 nr. 83 § 10-6.

<sup>65</sup> Se Ot.prp. nr. 55 (2007-2008). Se utkastet til § 41 (”Vedtak om påbud”).

normalsituasjonen nettopp være at Luftfartstilsynet gir et pålegg og samtidig eller senere bestemmer at tvangsmulkt utløses dersom det underliggende pålegget ikke etterkommes.

Overtredelsesgebyr er ikke i samme grad knyttet til pålegg. Men dersom det er gitt et uttrykkelig pålegg om å rette et forhold som er i strid med lov, forskrift eller vedtak, og pålegget ikke etterkommes, da vil det normalt være skjerpene og dermed styrke grunnlaget for overtredelsesgebyr.

Departementet mener etter dette at det bør utformes en uttrykkelig påleggshjemmel som gjør det klart at Luftfartstilsynet kan gi pålegg om at forhold som er i strid med luftfartsloven, forskrift gitt med hjemmel i loven eller vedtak gitt i medhold av loven skal rettes eller endres.<sup>66</sup>

## 10. Inndeling og plassering av reglene

Departementet legger til grunn at det bør utformes to bestemmelser som fanger opp det samlede behovet for økonomiske reaksjoner; én om tvangsmulkt og én om overtredelsesgebyr. De eksisterende bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i luftfartsloven §§ 10-42 og 10-43 bør samtidig innarbeides i de nevnte bestemmelsene.

Departementet mener også at den foreslåtte påleggshjemmelen<sup>67</sup> bør plasseres sammen med de to foregående bestemmelsene. Slik samles flest mulig generelle bestemmelser om håndheving på ett og samme sted. Men når man først ønsker å samle håndhevingsbestemmelser på ett sted er det en del som taler for å gå lenger, og samtidig flytte de bestemmelsene om opplysningsplikt og taushetsplikt som i dag finnes i §§ 13-4 og 13-4a. Ett nytt håndhevingskapittel eller -avsnitt vil etter dette få følgende innhold:

- den generelle påleggshjemmelen som omhandlet i punkt 9,
- bestemmelsen om opplysningsplikt som i dag står i § 13-4,
- bestemmelsen om taushetsplikt som i dag står i kapittel 13-4a,
- den nye bestemmelsen om tvangsmulkt, og
- den nye bestemmelsen om overtredelsesgebyr.

Hvor i loven bør disse reglene plasseres?

Luftfartsloven har ikke et generelt kapittel om håndheving. Når en ser bort fra straffebestemmelsene i kapittel 14 er det som finnes av håndhevingsbestemmelser spredt rundt om i de enkelte faglig-tematisk inndelte kapitlene i loven på en måte som til en viss grad er preget av historiske tilfeldigheter. Siden økonomiske sanksjoner skal

---

<sup>66</sup> Se utkastet til ny § 13-3a.

<sup>67</sup> Se utkastet til § 13a-3.

kunne brukes til å håndheve flere av lovens kapitler mener departementet det ikke er en god løsning å plassere hjemlene i ett av de tematiske kapitlene. Departementet mener det er bedre, som et første skritt i en mer langsiktig plan, å samle flest mulig generelle håndhevingsbestemmelser mot slutten av loven. Dette er som kjent tilfellet i flere andre og mer moderne forvaltningspregede lover.

Departementet har vurdert to alternativer:

Det **ene** er å føye til et helt nytt kapittel som omfatter de bestemmelsene som er listet opp ovenfor. På sikt vil dette kunne gjøres til et enda mer generelt kapittel om håndhevelse.

Det **andre** alternativet er å gjøre det nåværende kapittel 14 (straffebestemmelsene) til et mer generelt kapittel om håndhevelse og sanksjoner. I flere andre lover hvor denne systematikken er valgt er det vanlig å starte kapittelet med de minst alvorlige sanksjonene og avslutte med de mest inngripende. Straffebestemmelsene bør derfor plasseres til slutt.

Ideelt sett er det ønskelig å unngå at loven får flere kapitler enn den allerede har, men regelteknisk er det vanskelig å unngå å måtte omnummerere mange paragrafer dersom bestemmelsene skal stå først i kapittel 14. Departementet har derfor falt ned på det første av de to alternativene ovenfor. Utkastet innebærer at det skytes inn et nytt kapittel XIIIa mellom kapittel XIII og XIV, og at dette får overskriften "Håndheving, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr".

## **11. Avgrensningen av hjemmel for å ilegge tvangsmulkt**

### ***11.1 Generelt om avgrensningen av virkeområdet***

Det er viktig at bestemmelsen gjøres tilstrekkelig generell, fremtidsrettet og robust til å sikre ønsket håndheving av det forskriftsverket som gjelder til enhver tid. Samtidig må hjemmelen for tvangsmulkt være avgrenset på en klar måte for å tilfredsstille kravet om at plikter som pålegges borgerne skal ha hjemmel (legalitetsprinsippet). Størrelsen på en tvangsmulkt og et overtredelsesgebyr trenger ikke nødvendigvis å være så ulike, men kombinasjonen av at

- formålet med tvangsmulkten ikke er å sanksjonere, men å fremtvinge etterlevelse,
- det at en tvangsmulkt som løper per dag vil kunne avbrytes ved at den den retter seg mot etterlever den underliggende plikten, og
- det at et tvangsmulkt typisk vil være beløpsmessig mindre enn et overtredelsesgebyr

gjør likevel at kravet om detaljert utforming av hjemmelen for tvangsmulkt tradisjonelt ikke har vært ansett som like strengt som for overtredelsesgebyr. Eksempler på dette finner en i kontrasten mellom lov om elektronisk kommunikasjon § 10-7 (generell

hjemmel for å ilegge tvangsmulkt for krav fastsatt i eller i medhold av loven) og § 10-13 (hjemmel for å ilegge "overtredelsesbot" for brudd på et stort antall bestemmelser i samme lov). Se også kontrasten mellom konkurranseloven § 28 (tvangsmulkt) og § 29 (overtredelsesgebyr).

Departementet har etter dette foreslått en relativt kortfattet og generelt utformet hjemmel for ileggelse av tvangsmulkt.<sup>68</sup> Det foreslås samtidig å oppheve de gjeldende tvangsmulktbestemmelsene i luftfartsloven § 7-26 og 10-42 som overflødige.

Ved å gjøre bestemmelsen generell tilsikter departementet å gjøre det mulig å bruke bestemmelsen som et middel til å fremtvinge etterlevelse av alle forpliktelser som er forankret i lovens øvrige bestemmelser. Dette er forsøkt fanget opp ved å vise til både "plikter, forbud, pålegg eller krav som følger av denne loven, forskrift gitt i medhold av loven eller i vedtak gjort i medhold av loven".

Departementet mener tvangsmulkt bør kunne rettes mot både enkeltpersoner og foretak, men antar samtidig at det siste er mer praktisk enn det første.

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

Av punkt 3 fremgår det at tvangsmulkt kan utløses automatisk i kraft av lov og forskrift eller dersom det er fastsatt i enkeltvedtak hva som utløser mulkten. Automatisk utløsning av tvangsmulkt er trolig best egnet i de tilfellene hvor det er relativt ensartede eller standardiserte forhold, som lar seg definere i en regeltekst, som utløser mulkten. Så lenge departementet mener luftfartsloven bør ha en generell hjemmel for ileggelse av tvangsmulkt (punkt 11.1) er det lite aktuelt å definere forhold som utløser mulkt direkte i kraft av loven. Derimot kan det være aktuelt å åpne for at det i forskrift defineres forhold som utløser tvangsmulkt. Departementet ser for seg at rutinemessige forpliktelser til å gi opplysninger til luftfartsmyndighetene bør kunne utløse tvangsmulkt. Dette kan være aktuelt for eksempel når EØS-regler forplikter nasjonale foretak å gi opplysninger som luftfartsmyndighetene så skal videreformidle til for eksempel ICAO, ESA, EU-kommisjonen eller Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA).<sup>69</sup>

Hjemmelen til å fastsette slike forskriftsbestemmelser bør ikke begrenses til forskrifter gitt i medhold av bestemte paragrafer eller bestemte typetilfeller. Departementet mener det er rettsikkerhetsmessig forsvarlig at behovet for automatisk tvangsmulkt vurderes

---

<sup>68</sup> Se utkastet til § 13-2a.

<sup>69</sup> Se for eksempel forskrift 21. desember 2007 nr. 1704 om avgift på visse flysikringstjenester som gjennomfører forordning (EF) nr. 1794/2006 i norsk rett. Se de forpliktelsene blant annet tjenesteyterne har til å gjøre kostnadsopplysninger tilgjengelige etter artikkel 8 i forordningen. Et mulig fremtidig eksempel på plikting utlevering av opplysninger som skal sendes til en global samarbeidsordning fremgår av utkastet til *Convention on Compensation for Damage to Third Parties, Resulting from Acts of Unlawful Interference Involving Aircraft* som etter planen skal behandles på en diplomatkonferanse i Montreal i april 2009. Se særlig artikkel 16 i utkastet til konvensjon.

ved utformingen av den enkelte forskriften og dermed når man har et bestemt typetilfelle i tankene.

I de tilfellene hvor det er vanskelig å forutse hvilke argumenter som vil gjøre seg gjeldende for eller mot tvangsmulkt bør en ta stilling til behovet for tvangsmulkt i enkeltvedtak som fattes med hjemmel direkte i den nye lovbestemmelsen.

Departementet antar at dette vil være den praktiske hovedregelen. Fordelen med denne løsningen er for det første at selve *behovet for* tvangsmulkt kan vurderes på grunnlag av de konkrete argumentene i hver enkelt sak. Dreier det seg om retting av et forhold vil omfanget av det arbeidet som må gjøres kunne variere mye, og da er det også en fordel å kunne foreta en konkret vurdering av *hvor lang frist* som skal settes for etterlevelse.

## 12. Avgrensning av hjemmelen for overtredelsesgebyr

### 12.1 Generelt om avgrensningen av virkeområdet

Overtredelsesgebyr vil i enkelte saker kunne komme opp i store beløp, og hjemmelen må derfor være klar. I luftfartsloven § 10-43 er dette gjort ved å vise til den paragrafen som er hjemmel for den forskriften som inneholder den regelen som forutsetningsvis er brutt. Samtidig er det presisert at den aktuelle forskriften selv må slå fast at de enkelte bestemmelser i forskriften skal kunne håndheves ved hjelp av overtredelsesgebyr.<sup>70</sup> Det siste kravet sikrer at regelgiveren tenker nøye gjennom hvilke plikter som bør kunne sanksjoneres, og at de som er berørt av forslaget vil kunne uttale seg om dette når forskriften er på høring.

Departementet foreslår at denne måten å avgrense virkeområdet for bestemmelsen om overtredelsesgebyr på videreføres.

Denne foreslåtte modellen innebærer at hjemmelen for overtredelsesgebyr ikke kan brukes før forskriftene til loven er gjennomgått og eventuelt endret. Departementet ser for seg at dette kan gjøres som et samlet prosjekt for omfatter eksisterende forskrifter. For så vidt gjelder fremtidige forskrifter bør det bli et standard vurderingstema i høringsnotat å ta stilling til behovet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr der loven åpner for det.

Selv om det foretas en avgrensning av bruken av overtredelsesgebyr ved fastsettingen av den enkelte forskriften legger departementet til grunn at hjemmelsbestemmelsen i loven ikke bør kunne benyttes til å håndheve enhver forpliktelse som følger av luftfartsloven. Se kontrasten til tvangsmulktbestemmelsen som er beskrevet i punkt 11.1. Det må i tillegg foretas en avgrensning ved at bestemmelsen *lister opp de paragrafene* som skal være grunnlag for forpliktelser som skal kunne håndheves med overtredelsesgebyr.

---

<sup>70</sup> Se § 10-43 første ledd nr. 1 som viser til forskrift gitt i medhold av § 10-42 første ledd. Denne hjemmelen er foreløpig så ny at den ikke har blitt benyttet. Se også omtalen av denne modellen i NOU 2003:15 punkt 12.3.1.



Gjennomgangen av behovet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr i punkt 7 har preg av eksempler. Det finnes en rekke andre bestemmelser rundt om i loven enn de som er nevnt uttrykkelig i punkt 7, som det er ønskelig å kunne håndheve ved hjelp av overtredelsesgebyr. Vi viser til lovutkastet<sup>71</sup> for en fullstendig oversikt over de bestemmelsene som etter vårt skjønn bør tas med. Det er et stort arbeid å vurdere de enkelte bestemmelsene, og høringsinstansene oppfordres derfor til å vurdere avgrensningene nøye.

I lovutkastet er det skilt mellom fem grupper av forpliktelser:

1. forpliktelser som følger direkte av lovens ordlyd,
2. forpliktelser som følger av forskrift gitt med hjemmel i loven,
3. forpliktelser som følger av enkeltvedtak i form av tillatelser, konsesjoner, m.v.,
4. forpliktelser som følger av Luftfartstilsynets tilsynsarbeid generelt, og
5. forpliktelser til å gi korrekte opplysninger til offentlig myndighet.

Noen av hjemmelsbestemmelsene i luftfartsloven er så vidt generelt formulert at de kan hjemle forpliktelser av nokså forskjellig art. I en særstilling står § 15-4 (den generelle hjemmelen til å gi bestemmelser ”til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene foran i denne lov”) og § 16-1 (den generelle hjemmelen til å gi forskrifter som gjennomfører EØS-avtalen).

§ 16-1 inneholder en opplisting av emner som det skal kunne gis forskrifter om, men denne er ikke utfyllende, jf. uttrykket ”herunder regler om...”. Departementet har i lovutkastet avgrenset virkeområdet for overtredelsesgebyrbestemmelsen ved å presisere at den kan benyttes til å håndheve forskrifter gitt i medhold av § 16-1 dersom disse omhandler forhold det kan gis forskrifter om i medhold av paragrafene som er nevnt foran (altså ellers i loven) eller de omhandler tidsluker, driftstillatelse (lisens) eller leieavtaler for luftfartøy. De sistnevnte emnene har blitt en del av luftfartsretten gjennom EØS-avtalen, men har ikke alle en naturlig forankring i enkeltbestemmelser ellers i loven. Samtidig gir gjennomgangen ovenfor i punkt 7 eksempler på at det kan være behov for å håndheve disse bestemmelsene med overtredelsesgebyr.

§ 15-4 er tematisk pratisk talt uten avgrensning, og departementet har derfor holdt det åpent om det er riktig å inkludere forskrifter som gis i medhold av denne. Skal det gjøres bør det uansett foretas en tematisk avgrensning ut over det som følger av bestemmelsen selv. Departementet legger til grunn at det hefter en del tvil ved det ytre virkeområdet for denne bestemmelsen. Den har bare selvstendig betydning der de andre hjemlene i loven ikke strekker til, og dermed kan man si at den bare støter an mot det som er lovens yttergrense. Men hvor går denne?

Høringsinstansene oppfordres til å kommentere om det overhode er riktig å ta med § 15-4 i opplistingen, og hvilke tematiske begrensninger som i så fall bør føyes til.

---

<sup>71</sup> Se utkastet til § 13-5a.

## ***12.2 Sanksjoner mot enkeltpersoner eller bare mot foretak***

I luftfartsloven § 10-43 er det gjort klart at overtredelsesgebyr for brudd på passasjerrettighetene bare kan ilegges foretak, og ikke enkeltpersoner. Med foretak menes i denne sammenhengen<sup>72</sup> både selskap, foreninger og andre sammenslutninger, enkeltpersonforetak, stiftelser, bo og offentlig virksomhet. Som det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen<sup>73</sup> finnes det bestemmelser i andre lover som gjør det mulig å rette overtredelsesgebyr også mot enkeltpersoner. Avgrensningen til foretak i § 10-43 skyldes at passasjerrettighetsregelverket bare pålegger foretak forpliktelser, og at overtredelsesgebyr rettet mot enkeltpersoner derfor ikke har noen praktisk betydning. Når hjemmelen for overtredelsesgebyr gjøres mer generell må det samtidig foretas en ny vurdering av behovet for å kunne sanksjonere enkeltpersoner.

Departementet mener det er lite behov for å kunne rette økonomiske reaksjoner mot enkeltpersoner som har opptrådt *på vegne av et foretak eller annet sammenslutning*. I så fall er det bare foretaket som sådan sanksjonen bør rettes mot.

Når det gjelder behovet for å rette økonomiske reaksjoner mot personer som har opptrådt *på egne vegne*, er departementet mer i tvil. Da behovet for slike sanksjoner ble avvist i relasjon til passasjerrettighetsreglene (luftfartsloven § 10-43) skyldtes det at pliktsubjektene etter passasjerrettighetsreglene typisk er foretak.

Det relativt store antallet aktører som driver med ikke-kommersiell luftfart opptrer ofte som privatpersoner. Erfaringene til Luftfartstilsynet tilsier at det innenfor denne personkretsen forekommer brudd på regelverk som det i dag ikke reageres på.

Det vanligste vil trolig være brudd på operative bestemmelser som ikke gir grunnlag for å trekke tilbake tillatelser eller som påtalemyndigheten ikke ser grunn til å bruke ressurser på. Ofte vil disse reglene være sikkerhetsbegrunnede, men departementet ser ikke bort fra at det i enkelttilfeller også vil kunne være behov for å håndheve miljøbegrunnede regler overfor enkeltpersoner som driver med ikke-kommersielle aktiviteter. Støy knyttet til fritidsflygning antas i dag ikke å være et vesentlig problem, men fordi regelverket på dette området består av et nokså uoversiktlig flettverk av regler i naturvernlovgivningen, motorferdsellovgivningen, plan- og bygningslovgivningen og luftfartslovgivningen er det en fare for at "lovtomme rom" oppstår.

Departementet er klar over at det som er sagt i det foregående avsnittet vil kunne virke som en strengere holdning overfor enkeltpersoner enn det som praktiseres i dag. Dersom bevisituasjonen i slike tilfeller er klar, mener departementet *at lovverket bør gjøre det mulig å håndheve de reglene som finnes til enhver tid*. Dersom det ikke er noen vilje til å håndheve en regel, så betyr det i praksis at myndighetene selv betviler regelens legitimitet, og da bør man i stedet vurdere å oppheve selve pliktregelen. Slik

<sup>72</sup> Dette følgende opplistingen er ikke tatt inn i høringsutkastet, men departementet vil vurdere å ta den med i det endelige lovforslaget.

<sup>73</sup> Se Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) siden 40 (punkt 5.4.13.3.3).

sett vil håndhevingsreglene indirekte kunne bidra til større bevissthet om hva man egentlig vil med en regel når den gis, og at regler det ikke er vilje til å håndheve ikke vedtas i det hele tatt eller oppheves.

*Etter dette konkluderer departementet med at den foreslåtte generelle regelen om overtredelsesgebyr bør omfatte både foretak og enkeltpersoner.*

Vurderingene ovenfor omfatter ikke de tilfellene der en enkeltperson er utpekt av Luftfartstilsynet som ansvarlig for en bestemt del av en virksomhet (nominated post holder).<sup>74</sup> I disse tilfellene er det foretaket som sådan som er innehaver av tillatelsen. Dersom Luftfartstilsynet mister tillit til denne personen vil det være et problem for denne virksomheten bare dersom den ikke raskt er i stand til å erstatte vedkommende med en annen person tilsynet har tillit til.

### ***12.3 Skyldkrav for illeggelse av overtredelsesgebyr***

Det er nødvendig å skille mellom overtredelsesgebyr som ilegges enkeltpersoner og foretak når en tar stilling til om bruken av regelen skal være betinget av skyld.

For så vidt gjelder **foretak** må en spørre seg om illeggelse av overtredelsesgebyr skal være betinget av at en eller flere enkeltpersoner som har opptrådt *på vegne av* foretaket har utvist skyld i form av forsett eller uaktsomhet. Etter luftfartsloven § 10-43 kreves det verken forsett eller uaktsomhet. Ansvar er, i tråd med vanlig juridisk terminologi, helt objektivt. Begrunnelsen for dette fremgår av Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) side 41:

*”Av den nye straffeloven av 20. mai 2005 nr. 28 § 27 første ledd annet punktum følger det at foretak kan straffes selv om ingen enkeltperson som har handlet på vegne av foretaket har utvist skyld. Dette betyr med andre ord at foretakets ansvar er rent objektivt. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 242 er regelen gitt følgende begrunnelse:*

*«Departementet mener at ordningen med foretaksstraff har virket godt, og ser en effektiv foretaksstraff som et viktig element i den nye straffeloven. Det kan etter departementets syn virke uheldig om det forhold at en bestemt gjerningsperson ikke kan straffes på grunn av manglende skyld, alltid skal gjøre at man ikke kan anvende foretaksstraff mot det foretaket som vedkommende har handlet på vegne av. Departementet vil videre finne det uheldig om de regler om subjektiv skyld som foreslås i proposisjonen, skulle begrense adgangen til å bruke foretaksstraff. Departementet foreslår etter dette at det ikke settes som betingelse for å illegge foretaksstraff at bestemte personer som har handlet på vegne av foretaket, har utvist subjektiv skyld, og at det heller ikke skal gjelde noe skyldkrav ved anonyme eller kumulative feil. Men*

---

<sup>74</sup> Se typisk vedlegg III, Subpart C, OPS 1.175 bokstav (i) til forordning (EØF) nr. 3922/91 som er gjennomført i norsk rett ved forskrift 21. februar 2008 nr. 189 om gjennomføring av forordning (EØF) nr. 3922/91 om harmonisering av tekniske krav og administrative fremgangsmåter i sivil luftfart med tilleggsbestemmelser om arbeidstid for besetningsmedlemmer.

*foretaksstraff skal – som nå – ikke kunne ilegges dersom overtredelsen må anses som et hendelig uhell eller utslag av force majeure.»*

*Samferdselsdepartementet mener lovverket vil fremstå som lite konsistent dersom lovgiver anfører at det ikke bør være adgang til å ilegge et foretak overtredelsesgebyr når den alminnelige straffelovgivningen samtidig åpner for å ilegge straff på rent objektivt grunnlag. De hensynene som er sitert fra forarbeidene til den nye straffeloven bør ha tilsvarende relevans ved utformingene av de nye reglene om overtredelsesgebyr.*

*Passasjerrettighetene er av en slik karakter at departementet ikke ser noe behov for å kunne ilegge enkeltpersoner overtredelsesgebyr. En slik avgrensning innebærer at det bare er foretak som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Derfor er det også ekstra viktig at de reglene som retter seg mot foretak er effektive. Departementet har etter dette kommet til at overtredelsesgebyr bør kunne ilegges selv om den eller de som har handlet på vegne av foretaket ikke har overtrådt regelverket forsettlig eller uaktsomt.*

*Departementet legger også til grunn at det som er sagt om anonyme feil, kumulative feil, hendelige uhell, og force majeure i sitatet ovenfor også bør gjelde tilsvarende etter lovforslaget i proposisjonen her.”*

Selv om denne begrunnelsen er skrevet særlig med tanke på brudd på passasjerrettighetene, er den etter departementets syn også dekkende for de saksområdene som er omfattet av dette høringsnotatet. Departementets konklusjon er derfor at skyld ikke bør være et vilkår for bruk av overtredelsesgebyr.

Departementet har vurdert om det bør tas inn et uttrykkelig unntak fra det objektive ansvaret for det tilfellet at overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll. Et slikt forbehold har begrenset betydning på passasjerrettighetsområdet, for her inneholder flere av de underliggende ansvarsreglene selv forbehold som innebærer at (typisk) flyselskapet ikke med rimelighet kan forventes å forhindre for eksempel innstillinger som skyldes ekstraordinære omstendigheter. Men på alle de andre områdene luftfartsloven dekker (se eksemplene i punkt 7) er dette mindre praktisk. Departementet mener derfor at denne typen ”årsaksforbehold” er et riktig og rettferdig supplement til det ellers helt objektive ansvaret som foreslås for foretak.<sup>75</sup>

For så vidt gjelder **enkeltpersoner** mener departementet at det må kunne påvises skyld.<sup>76</sup> En objektiv ansvarsregel vil være effektiv, men kan ikke forsvares av rettssikkerhetsmessige grunner. De bevismessige problemene som gjør seg gjeldende ved vurderingen av anonyme og kumulative feil i foretak gjør seg ikke gjeldende på samme måte for enkeltpersoner. Dermed er heller ikke behovet for å sikre effektiv håndheving ved hjelp av ansvarsregler uten skyldkrav til stede.

<sup>75</sup> Se utkastet til § 13a-5 første ledd siste punktum.

<sup>76</sup> Se utkastet til § 13a-5 første ledd nest siste setning.

Etter dette foreslår departementet en blandingsregel som skiller mellom overtredelsesgebyr rettet mot foretak og enkeltpersoner.<sup>77</sup> Enkeltpersoner skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller uaktsomme overtredelser. Det kreves ikke at skylden er grov. Såkalt simpel uaktsomhet er tilstrekkelig. Innholdet i skyldvurderingen behandles sammen med utmålingsspørsmålet i punkt 12.4.

### ***12.4 Skyldvurderingen og utmålingen av gebyret***

Mange av de samme forholdene vil kunne være relevante både ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen av gebyret. Departementet mener derfor at det kan være hensiktsmessig å regulere disse to problemstillingene samlet. Et godt eksempel på hvordan en slik lovbestemmelse kan utformes fremgår av Ot.prp. nr. 71 (2007-2008).<sup>78</sup> Her heter det i utkastet til ny § 46 i personopplysningsloven:

*”Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal det særlig legges vekt på*

- a) hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner,*
- b) graden av skyld,*
- c) om overtrederen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,*
- d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser,*
- e) om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*
- f) om det foreligger gjentakelse,*
- g) om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt overtrederen eller noen som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff og*
- h) overtrederens økonomiske evne.*

Departementet mener denne listen er så vidt generelt utformet at den bør kunne inngå i en generell bestemmelse om overtredelsesgebyr også i luftfartsloven.

Luftfartsloven § 10-43 åpner for at det gis utfyllende regler om utmålingen av overtredelsesgebyr. Selv om det foreløpig ikke er gitt slike regler, mener departementet at denne muligheten bør videreføres i dette mer generelle lovforslaget.

## **13. Innkreving av ilagt tvangsmulkt og overtredelsesgebyr**

Det følger av luftfartsloven § 10-43 tredje ledd at overtredelsesgebyr som ilegges med hjemmel i samme bestemmelse er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet mener denne ordningen bør gjelde også for pengekrav i form av tvangsmulkt.

Spørsmålet er om en bør gå lenger i å sikre effektiv innkreving. Av lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 456 første ledd annet

---

<sup>77</sup> Et annet forslag til en slik delt modell fremgår av Ot.prp. nr. 71 (2007-2008) Om lov om endringer i personopplysningsloven mv.

<sup>78</sup> Se foregående note.

punktum fremgår det at Statens Innkrevingsentral inndriver de krav som den etter departementets bestemmelser er pålagt å innkreve. Det finnes flere eksempler på at innkrevingsentralen er pålagt å drive inn krav på tvangsmulkt, se for eksempel lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier mv. § 14d og lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) § 8-4.

Erfaringer tilsier at det er meget viktig for Luftfartstilsynet å kunne bruke mest mulig av sine ressurser på sine kjerneoppgaver, dvs. å føre tilsyn med at gjeldende regler følges og at regelverket til enhver tid er hensiktsmessig utformet. Departementet mener derfor det er viktig å ikke belaste tilsynets begrensede ressurser med tidkrevende innkrevingsoppgaver. I stedet bør denne oppgaven overlates til Statens Innkrevingsentral som statens spesialiserte organ for slike oppgaver. Hvis ikke er det en fare for at Luftfartstilsynet av ressursmessige grunner vil måtte la være å benytte seg av muligheten for å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr der formålet med luftfartslovgivningen tilsier at den bør benyttes. I så fall vil et hovedformål med dette høringsnotatet forfeiles.

Departementet har foreløpig ikke formulert en slik bestemmelse. Rent lovteknisk er det noe usikkert om slike hjemler bør innarbeides i de to hjemlene for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.<sup>79</sup> For å unngå mye gjentakelse, kan en alternativt utforme en mer generell bestemmelse om innkreving som favner begge de to nevnte paragrafene og muligens også de beslektede innkrevingsproblemstillingene i gjeldende § 13-7 (innkreving av luftfartsavgifter og refusjon til staten). Utfordringen med den sistnevnte løsningen er at sammenhengen med de tvangskraft- og foreldelsesspørsmålene som er nevnt i de to foreslåtte lovbestemmelsene kan bli vanskeligere tilgjengelig.

## **14. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Lovforslaget berører først og fremst Luftfartstilsynet, men til en viss grad også Samferdselsdepartementet. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er inngripende reaksjoner, og dette krever at de foreslåtte lovbestemmelsene forvaltes på en måte som ivaretar nødvendige krav til rettssikkerhet. Kravene kan deles inn i tre "nivåer":

1. Forskrifter gitt av Samferdselsdepartementet eller Luftfartstilsynet, og som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, må inneholde en tilstrekkelig presis angivelse av hvilke bestemmelser i forskriften som skal kunne sanksjoneres på denne måten. Derneft må disse bestemmelse selv være tilstrekkelig presise.
2. Vedtak av Luftfartstilsynet som pålegger foretak eller enkeltpersoner en plikt må være så presise at de er egnet som grunnlag for ileggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Et eksempel på et slikt vedtak er konsesjon til å drive lufthavn som knytter vilkår (plikter) til den retten konsesjonen i utgangspunktet er.

---

<sup>79</sup> Se utkastet til §§ 13a-4 og 13a-5.

3. Vedtak om illeggelse av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr som Luftfartstilsynet fatter må være underbygget av dokumentasjon og bevis, og inneholde en rettslig argumentasjon som tilfredsstillende bestemte krav.

*Samferdselsdepartementet* er først og fremst berørt av det første av disse tre nivåene. Nivå 2 omfatter de relativt sjeldne tilfellene der departementet fatter konsesjonsvedtak. Endelig vil departementet kunne motta klager på vedtak fattet av Luftfartstilsynet om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det er grunn til å tro at det merarbeidet departementet vil bli påført vil kunne være merkbart, men ikke omfattende.

*Luftfartstilsynet* er berørt av alle tre nivåene. *Isolert sett* vil dette kunne påføre Luftfartstilsynet noe mer arbeid. Direktoratet for forvaltning og IKT har nylig kartlagt forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet og påvist at enkelte sentrale aktører i næringen har lav tillit til tilsynets regelverksanvendelse. Men det er uklart hvilken sammenheng det er mellom denne tilsynelatende mangelen på tillit og de kravene vi tar opp her.

*Uansett* legger departementet til grunn at Luftfartstilsynet vil spare ressurser ved å benytte seg av adgangen til å ilegge tvangsmulkt. Erfaringer fra andre sektorer tilsier at tvangsmulkt sikrer raskere etterlevelse, og at mindre ressurser dermed går med til å følge opp og purre på pålegg som ikke etterleves.

Reglene om overtredelsesgebyr har et annet formål, og vil bare kunne spare Luftfartstilsynet for arbeid i den grad markedet føler trusselen for å bli ilagt overtredelsesgebyr som reell og dermed har en allmenn- og individualpreventiv virkning.

Et forsøk på å kvantifisere den relative betydningen av disse to tendensene må nødvendigvis bli nokså usikkert. De foreløpige opplysningene departementet har innhentet fra Luftfartstilsynet tyder på at en eventuell øket arbeidsmengde ikke vil være vesentlig. Et stykke på vei kan det også handle om arbeidsfordelingen mellom ulike enheter i tilsynet.

Et stykke på vei vil dette også handle om i hvilken grad Luftfartstilsynet faktisk benytter seg av eventuelle nye hjemler. Hjemlene i seg selv skaper bare en mulighet som kan benyttes. Det vil være opp til tilsynet selv å vurdere hvordan de kan benyttes på en kostnadseffektiv måte. Man kan derfor ikke si at utkastet som sådan "har" eller "vil få" bestemte økonomiske eller administrative konsekvenser. Samtidig må Luftfartstilsynet sørge for at nødvendige krav til likebehandling ivaretas.

Departementet oppfordrer Luftfartstilsynet til å belyse disse spørsmålene i sin høringsuttalelse, slik at grunnlaget for å mene noe om dette blir så godt som mulig dersom forslaget fremmes for Stortinget.

Innkrevningen av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som pengekrav er behandlet i punkt 13, der det også fremgår hvordan departementet ser for seg at innkrevningen kan effektiviseres. Inntektene vil gi staten en ny inntekt, men trolig en relativt beskjeden inntekt.

## **15. Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovutkastet**

### *Til endringene i § 7-26*

Endringene skyldes at de særlige bestemmelsene om pålegg og om tvangsmulkt i gjeldene § 7-26 fjerde og femte ledd fanges opp av de mer generelle bestemmelsene som foreslås i ny §§ 13a-3 og 13a-4. Det er ikke tilsiktet noen realitetsendringer. Se omtalen av lovsystematikken i punkt 10.

### *Til endringene i § 10-42*

Endringene skyldes at de særlige bestemmelsene om pålegg og om tvangsmulkt i gjeldene § 10-42 fanges opp av de mer generelle bestemmelsene som foreslås i utkastet til nye §§ 13a-3 og 13a-4. Det er ikke tilsiktet noen realitetsendringer.

Se ellers omtalen av lovsystematikken i punkt 10.

### *Til opphevingen av § 10-43*

Bestemmelsen fanges i sin helhet opp av utkastet til § 13a-5 og kan derfor oppheves.

### *Til opphevingen av § 13-4*

Bestemmelsen foreslås i sin helhet flyttet til nytt kapittel XIIIa som ny § 13a-1, og kan derfor oppheves.

### *Til opphevingen av § 13-4a*

Bestemmelsen foreslås i sin helhet flyttet til nytt kapittel XIIIa som ny § 13a-2, og kan derfor oppheves.

### *Til nytt kapittel XIIIa*

Begrunnelsen for å gi et nytt kapittel fremgår av punkt 10.

### *Til § 13a-1*

Se merknaden til opphevingen av § 13-4.

### *Til § 13a-2*

Se merknaden til opphevingen av § 13-4a.

### *Til § 13a-3*

Bestemmelsen er ny. Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 9. Det er vanskelig å kvantifisere i hvilken grad bestemmelsen innebærer en endring av



gjeldende lov fordi luftfartsmyndighetens kompetanse til å gi pålegg må innfortolkes i mange av loven eksisterende bestemmelser. Bestemmelsen bidrar til å klargjøre loven, og presiserer dermed grunnlaget for bruk av (særlig) tvangsmulkt, jf. utkastet til § 13a-4.

#### *Til § 13a-4*

Bestemmelsen gir helt generell hjemmel for å ilegge tvangsmulkt, og fanger dermed opp deler av gjeldende § 7-26 fjerde og femte ledd, samt deler av gjeldende § 10-42 tredje og fjerde ledd.

I *første ledd* skal ordene ”plikter, forbud, pålegg eller krav som følger av ...” forstås som alle offentligrettslige forpliktelser. Dersom en passasjer har et privatrettslig krav på erstatning fra et flyselskap i medhold av luftfartsloven kapittel 10 er det ikke meningen at tvangsmulkt skal kunne brukes til å fremtvinge utbetaling av slik erstatning. Hva som skal regnes som offentligrettslig og hva som skal regnes som privatrettslig må avgjøres ved tolkning av hver enkelt bestemmelse i loven.

Det vanlige vil trolig være at plikten til å betale tvangsmulkten fastsettes *samtidig med* at den underliggende forpliktelsen fastslås eller konstateres som et pålegg i medhold av utkastet til § 13a-3, men det er ikke noe i veien for at tvangsmulkt besluttet på et senere tidspunkt. Uansett er det viktig at det må settes en klar frist for å rette opp eller endre det forholdet som er i strid med lov, forskrift eller vedtak.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en bot per dag eller ethvert annet tidsintervall Luftfartstilsynet måtte bestemme. Tvangsmulkten kan også forfalle som et engangsbeløp, for eksempel ved at det fastsettes et beløp som påløper hver gang en bestemt regelbrudd begås.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende forskrifter om tvangsmulkt. Dette er kanskje mest aktuelt dersom det samtidig fastsettes forskrift om at tvangsmulkt skal begynne å løpe automatisk og med et nærmere fastsatt beløp for eksempel per dag. Departementet mener det kan være aktuelt å benytte denne sistnevnte hjemmel for eksempel dersom aktører i luftfarten pålegges å gi opplysninger til offentlige myndigheter rutinemessig og med faste tidsintervaller – typisk årlig. Det mest hensiktsmessige er trolig at slike bestemmelser ikke tas inn i et eget regelverk om tvangsmulkt, men i stedet i de faglig og tematisk avgrensede forskriftene som omhandler selve forpliktelsen til å gi opplysningene. Departementet mener det vil være naturlig å delegere denne myndigheten til Luftfartstilsynet i den grad de forskriftene som inneholder de underliggende forpliktelsene gis av Luftfartstilsynet.

*Tredje ledd* slår fast at vedtak om ileggelse av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. En slik bestemmelse finnes i flere lover for så vidt gjelder overtredelsesgebyr. Samferdselsdepartementet vil ta opp med Justis- og politidepartementet om det er et rettssikkerhetsmessig problem at tvangsmulkten, i motsetning til overtredelsesgebyret, ikke lyder på et bestemt beløp, men er en funksjon av om den underliggende plikten

etterleves eller ikke. Rent praktisk er behovet for å sikre enkel og effektiv innkreving like stor for tvangsmulkt som for overtredelsesgebyr. Begge deler er ordinære pengekrav. Det samme kan også gjelde for tvangsmulktens evne til å virke som et effektivt pressmiddel.

#### *Til § 13a-5*

Paragrafen *første ledd* gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for manglende etterlevelse av en rekke forpliktelser som følger av lov, forskrift eller enkeltvedtak. Bestemmelsen fanger opp gjeldene § 10-43, som dermed kan oppheves. Se for øvrig punkt 12 for en forklaring av bestemmelsens innhold. Overtredelsesgebyr kan ilegges foretak uten at det foreligger skyld, mens skyld er et vilkår for å ilegge enkeltpersoner overtredelsesgebyr. Dette følger direkte og forutsetningsvis av nest siste setning i første ledd (etter opplistingen). For foretakenes del er det presisert at overtredelsesgebyr ikke kan ilegges dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor dets kontroll.

Opplistingen i første ledd er inndelt etter følgende kriterier:

1. forpliktelser som følger direkte av lovens ordlyd,
2. forpliktelser som følger av forskrift gitt med hjemmel i loven,
3. forpliktelser som følger av enkeltvedtak i form av tillatelser, konsesjoner, m.v.,
4. forpliktelser som følger av Luftfartstilsynets tilsynsarbeid generelt, og
5. forpliktelser til å gi korrekte opplysninger til offentlig myndighet.

For så vidt gjelder den andre av disse kategoriene er det, på samme måte som etter gjeldende § 10-43, et vilkår at den aktuelle forskriften i tillegg slår fast at § 13a-5 skal kunne benyttes for brudd på forskriften. Departementet legger til grunn at det bør presiseres hvilke bestemmelser i den aktuelle forskriften dette skal gjelde. I en del tilfeller bør det tas inn henvisninger til de enkelte artiklene i forordninger som inkorporeres ved forskriften.

Når det gjelder henvisningen til § 15-4 – som ikke er ferdigstilt – vises det til forklaringen i punkt 12.1.

Opplistingen i *annet ledd* er bestemmende både om overtredelsesgebyr skal ilegges og med hvilket beløp. Sammenlignet med § 10-43 første ledd er det nytt at loven gir retningslinjer for når gebyr bør ilegges, men det er ikke grunn til å tro at de uttrykkelige retningslinjene innebærer annet enn en formalisering av det skjønnet som uansett følger av § 10-43.

*Tredje, fjerde og femte ledd* tilsvarer i stor grad § 10-43. Det er foreslått at myndigheten til å gi forskrifter om overtredelsesgebyr legges til Samferdselsdepartementet i stedet for til Kongen i statsråd.

## 16. Utkast til lovtekst

### I

I lov 11. juni 1993 nr. 101 (luftfartsloven) gjøres følgende endringer:

§ 7-26 fjerde og femte ledd oppheves. Nytt fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om måten tilsynet etter annet og tredje ledd skal utøves på.

Gjeldene sjette ledd blir nytt femte ledd.

§ 10-42 skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføring av regler om passasjerrettigheter som er tatt inn i EØS-avtalen. I forskriftene kan det bestemmes at luftfartsmyndigheten skal føre tilsyn med at reglene følges.

Når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse av regler som nevnt i første ledd kan luftfartsmyndigheten, uten hinder av taushetsplikt, kreve av tjenesteyteren:

1. å få adgang til alle relevante dokumenter, i enhver form, vedrørende overtredelsen,
2. å ta kopi av, eller lage utdrag fra, dokumenter som nevnt i nr. 1,
3. å gjennomføre nødvendige kontroller på stedet,
4. at vedkommende oppfyller sine forpliktelser etter reglene som nevnt i første ledd og stanser overtredelsen, eller
5. at vedkommende bekrefter sin forpliktelse til å stanse overtredelsen, og eventuelt offentliggjør denne forpliktelsen.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om måten tilsynet etter annet ledd skal utøves på.

Om nødvendig kan luftfartsmyndigheten kreve bistand fra politiet til å gjennomføre tiltak som nevnt i annet ledd.

§ 10-43 oppheves.

§ 13-4 oppheves.

§ 13-4a oppheves.

Mellom kapittel XIII og kapittel XIV føyes det til et nytt kapittel XIIIa som skal ha overskriften:

## **Kapittel XIIIa. Håndheving, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, m.v.**

Ny §§ 13a-1 til 13a-5 skal lyde:

### **§ 13a-1. *Opplysningsplikt***

(1) 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:

1. eieren eller brukeren av luftfartøy,
2. innehaveren av, eller personer som utfører tjeneste eller arbeid for
  - a. foretak som driver ervervsmessig luftfartsvirksomhet som nevnt i kapittel VIII,
  - b. foretak som eier eller driver godkjent landingsplass eller annet luftfartsanlegg,
  - c. foretak som leverer andre tjenester på lufthavner enn de som er nevnt i bokstav b, eller andre foretak som bruker lufthavner,
  - d. foretak som er godkjent etter § 4-10,
  - e. andre foretak som driver med godkjenning etter denne lov eller forskrift gitt med hjemmel i den, og
3. personer som sitter på relevante opplysninger om overtredelse av regler gitt i medhold av § 10-42 første ledd i et EØS-land.

(2) Departementet og luftfartsmyndigheten kan pålegge person som nevnt i første ledd, eller foretak en slik person utfører tjeneste eller arbeid for, å betale tvangsmulkt til staten dersom pålegg etter første ledd ikke etterkommes.

### **§ 13a-2. *Taushetsplikt***

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et organ som er tildelt myndighetsoppgaver i eller i medhold av denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det som de får kjennskap til under utførelse av sitt arbeid. Opplysninger som er taushetsbelagte etter første punktum, kan gis videre til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner når dette følger av internasjonale avtaler eller forpliktelser. Det samme gjelder når opplysningene er av vesentlig betydning for slik myndighet eller organisasjon, og vedkommende organ er underlagt taushetsplikt av minst samme omfang som det organet som gir opplysningene fra seg. Bestemmelsen her gjelder ikke opplysninger som mottas i henhold til reglene i kapittel XII.

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

Luftfartsmyndigheten kan gi pålegg om retting eller opphør av forhold i strid med loven her, forskrift gitt i medhold av loven og vedtak gjort i medhold av loven, og fastsette vilkår som må oppfylles for at virksomheten skal være i samsvar med slike krav.

### **§ 13a-4. *Tvangsmulkt***

For å sikre at plikter, forbud, pålegg eller krav som følger av denne loven, forskrift gitt med hjemmel i loven eller i vedtak gjort i medhold av loven blir etterlevd kan luftfartsmyndigheten fastsette en løpende tvangsmulkt som betales til staten inntil forholdet er rettet. Luftfartsmyndigheten bestemmer når tvangsmulkten skal begynne å løpe. Luftfartsmyndigheten kan frafalle krav om påløpt tvangsmulkt helt eller delvis.

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om ileggelse 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 etterleveres.

Vedtak om ileggelse av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

### **§ 13a-5. Overtredelsesgebyr**

(1) Luftfartsmyndigheten kan pålegge den som har overtrådt eller latt være å etterkomme følgende bestemmelser, vedtak, krav eller pålegg om å betale et pengebeløp (overtredelsesgebyr) til statskassen:

1. §§ 4-1 annet og tredje ledd, 4-4 første og andre ledd, benyttet luftfartøy til tross for at luftdyktighetsbevis eller miljødyktighetsbevis er ugyldig eller har blitt erklært ugyldig etter § 4-5 første og annet ledd, §§ 4-6, 4-7, 5-1, 5-3, 5-5, 5-7, 5-8, 6-1 første ledd, 6-2, 6-3, 6-7, 6-10, 7-1, anlegger, driver eller innehar landingsplass uten eller i strid med konsesjon som nevnt i § 7-5 og 7-7, driver landingsplass uten eller i strid med teknisk og operativ godkjenning som nevnt i § 7-11, §§ 7-15 første ledd, 7-16, 7-19, 7-25 første ledd, 7-28, 7-29 annet ledd, luftfart uten konsesjon eller tillatelse som nevnt i §§ 8-1, 8-3 og 8-8, 9-1, 9-2, 9-5, 9-7, 10-3, 10-4, 10-5, 10-6, 10-8, 10-38a, 10-45, 11-2, bruk av opplysninger i strid med § 12-10 og 12-11, 12-31, 13-1 og 13-3.
2. forskrift gitt i medhold av §§ 4-2, 4-10, 5-1 annet ledd, 5-9, 6-12, 7-1, 7-3, 7-4, 7-5 fjerde ledd, 7-12, 7-22, 7-23, 7-24 første ledd, 7-25, 7-26 første og annet ledd, 8-8, 8-9, 8-10, 9-1, 9-2, 9-5, 9-7, 10-38a tredje ledd, 10-42 første ledd, 10-44, 10-45, 13-3 og 15-2 dersom det er bestemt i vedkommende forskrift at overtredelsen skal kunne sanksjoneres etter paragrafen her. Det samme gjelder forskrifter gitt i medhold av §§ 15-4 dersom disse omhandler [.....] og forskrifter gitt i medhold av 16-1 dersom disse omhandler forhold det kan gis forskrifter om i medhold av paragrafene som er nevnt foran eller de omhandler tidsluker, driftstillatelse (lisens) eller leieavtaler for luftfartøy.
3. vedtak fattet i medhold av §§ 4-3, 4-4 tredje ledd, 4-10, 5-4, 5-5 fjerde ledd, 7-11, 7-12, 7-15 første ledd og 9-2.
4. krav eller pålegg under tilsyn, besiktigelse eller undersøkelse som nevnt i § 4-2, 4-8, 5-2, 5-8 annet ledd, 5-9, 7-2, 7-3, 7-26 annet og tredje ledd, 7-27 annet og tredje ledd, 9-8, 10-42 annet og tredje ledd, 12-16 og 13a-3.
5. pålegg om å gi opplysninger i medhold av §§ 7-26, 7-27 annet og tredje ledd, 9-8, 12-16 og 13a-1, eller som gir gale opplysninger som svar på slikt pålegg.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.

(2) Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal det særlig legges vekt på

- a) hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner,
- b) graden av skyld,
- c) om overtrederen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederen interesser,
- e) om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- f) om det foreligger gjentakelse,
- g) om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt overtrederen eller noen som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson er blitt ilagt straff, og
- h) overtrederens økonomiske evne.

(3) Overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtaket fattes. Luftfartstilsynet kan i særlige tilfeller frafalle ilagt overtredelsesgebyr. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom overtrederen går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Retten kan prøve alle sider av saken.

(4) Adgangen til å pålegge gebyr foreldes etter 5 år. Fristen avbrytes når luftfartsmyndigheten meddeler den mulige overtrederen at vedkommende er mistenkt for overtredelse som nevnt i første ledd.

(5) Departementet kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

## II

Loven trer i kraft straks.

# Vedlegg

Artikel 25 i forordning (EF) nr. 216/2008.

*Se omtalen i notatets punkt 6.1.*

*”Artikel 25*

## **Bøder og tvangsbøder**

1. Uanset bestemmelserne i artikel 20 og 55, kan agenturet på Kommissionens anmodning:

- a) pålægge de personer og virksomheder, det har udstedt certifikat til, bøder, hvis disse bevidst eller uagtsomt overtræder bestemmelserne i denne forordning og gennemførelsesbestemmelserne dertil
- b) pålægge de personer og virksomheder, det har udstedt certifikat til, tvangsbøder, som beregnes fra den dato, der er fastsat i beslutningen, med henblik på at tvinge disse personer og virksomheder til at overholde bestemmelserne i denne forordning og gennemførelsesbestemmelserne dertil.

2. De i stk. 1 omhandlede bøder og tvangsbøder skal være afskrækkende og stå i et rimeligt forhold til både sagens alvor og certifikatindehaverens økonomiske formåen, idet der tages særligt hensyn til, i hvilken grad sikkerheden er blevet bragt i fare. Bøderne må ikke overstige 4 % af certifikatindehaverens årlige indkomst eller omsætning. Tvangsbøderne må ikke overstige 2,5 % af certifikatindehaverens gennemsnitlige daglige indkomst eller omsætning.

3. Kommissionen vedtager efter proceduren i artikel 65, stk. 3, gennemførelsesbestemmelserne til nærværende artikel. Den præciserer heri navnlig:

- a) detaljerede kriterier for fastsættelse af bøden eller tvangsbøden, og
- b) procedurer for undersøgelser, beslægtede foranstaltninger og rapportering samt procedureregler for beslutningstagning, herunder bestemmelser om retten til forsvar, adgang til sagsakter, advokatbistand, fortrolighed og midlertidige bestemmelser om samt fastsættelse og opkrævning af bøder og tvangsbøder.

4. De Europæiske Fællesskabers Domstol har fuld prøvelsesret med hensyn til klager over beslutninger, hvorved Kommissionen fastsætter en bøde eller en tvangsbøde. Den kan ophæve, nedsætte eller forhøje den pågældende bøde eller tvangsbøde.

5. Beslutninger, der træffes i overensstemmelse med stk. 1, må ikke være af strafferetlig art.”