



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Likelydende brev
Se vedlagte liste

Deres ref

Vår ref
05/101- MF

Dato
19.09.2008

Endring av forskrift om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med luftfartsulykker og luftfartshendelser mv. - gjennomføring av kommisjonsforordning (EF) nr. 1321/2007 og kommisjonsforordning (EF) nr. 1330/2007

Vedlagt følger utkast til forskrift om endring av forskrift 8. desember 2006 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med luftfartsulykker og luftfartshendelser mv.

Eventuelle merknader til høringsutkastet må være mottatt av Samferdselsdepartementet innen torsdag 18. november 2008.

1. Bakgrunn

Ved lov av 3. juni 2005 nr. 35 ble store deler av EUs såkalte rapporteringsdirektiv¹ gjennomført i norsk rett ved at det ble gitt et nytt kapittel 12 i luftfartsloven. De resterende delen av direktivet ble gjennomført ved forskrift 8. desember 2006 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med luftfartsulykker og luftfartshendelser mv. (varslings- og rapporteringsforskriften)² Både lovendringen og forskriften omfatter også andre problemstillinger enn de som er omfattet av rapporteringsdirektivet.

Rapporteringsdirektivets artikkel 6 legger det rettslige grunnlaget for etablering av et system for *utveksling* av rapporterte ulykkes- og hendelsesopplysninger mellom medlemsstatene. Artikkel 7 følger opp dette ved å legge det rettslige grunnlaget for *videreformidling* av de utvekslede opplysningene til brukere som vil kunne nyttiggjøre seg opplysningene i deres ulykkesforebyggende arbeid. Begge bestemmelsene forutsetter at Kommisjonen skal fastsette utfyllende bestemmelser om de to nevnte aspektene.

De to artiklene er gjengitt i vedlegg 2 til høringsbrevet.

¹ Europaparlament- og rådsdirektiv (EF) nr. 2003/42 av 13. juni 2003 om rapportering av hendelser innen sivil luftfart.

² Bakgrunnen for og utformingen av forskriften er forklart i Samferdselsdepartementets høringsbrev av 19. mai 2006 i sak 05/101.

Av flere årsaker har det tatt tid å få på plass slike utfyllende regler.³ I 2007 ble følgende to kommisjonsforordninger vedtatt⁴:

1. Kommisjonens forordning (EF) nr. 1321/2007 af 12. november 2007 om nærmere regler for registrering i en central database af oplysninger om hændelser inden for civil luftfart, som udveksles i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF (heretter kalt utvekslingsforordningen).
2. Kommisjonens forordning (EF) nr. 1330/2007 af 24. september 2007 om nærmere regler for videregivelse af oplysninger om hændelser inden for civil luftfart til berørte parter i overensstemmelse med artikkel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/42/EF (heretter kalt videreformidlingsforordningen)

De to forordningene er tatt inn som henholdsvis vedlegg 3 og 4 til høringsbrevet.

2. Nærmere om innholdet i de to forordningene

2.1 Utvekslingsforordningen

Denne forordningen legger det formelle grunnlaget for etableringen av en sentral database for registrering av de sikkerhetsopplysningene som skal utveksles mellom medlemsstatene i medhold av artikkel 6 nr. 1 i rapporteringsdirektivet. Som det fremgår av denne bestemmelsen skal det skje ved å gjøre alle relevante sikkerhetsopplysninger som er lagret i nasjonale rapporteringsdatabaser tilgjengelig for den sentrale databasen. Uttrykket sikkerhetsopplysninger omfatter opplysninger om både ulykker og hendelser.⁵

Kommisjonen pålegges å etablere den sentrale databasen.⁶ I praksis skjer dette ved at Kommisjonen setter bort denne oppgaven til det såkalte Joint Research Centre (JRC) for European Co-ordination Centre for Aviation Incident Reporting System (ECCAIRS) som holder til i Arona i Italia.

Dernest pålegger forordningen hver enkelt medlemsstat å avtale de tekniske protokollene som er nødvendige for ajourføring av den sentrale databasen ved overføring av relevante sikkerhetsopplysninger fra de nasjonale databasene.

I overensstemmelse med artikkel 7 i rapporteringsdirektivet krever forordningen at alle organer i medlemsstatene som har ansvar for å fastlegge reglene for den sivile luftfarten, og for å undersøke luftfartsulykker og luftfartshendelser, skal ha online tilgang til alle opplysningene i den sentrale databasen. For Norges del er det Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon for transport som innehar disse rollene.

Unntak gjelder for opplysninger som direkte identifiserer en operatør eller et luftfartøy som er omtalt i en rapport.⁷

³ Blant de viktigste årsakene er trolig mangel på kapasitet i den aktuelle komitologikomiteen (Air Safety Committee) som bistår Kommisjonen og det at arbeidet med å utvikle nødvendig software tar tid.

⁴ Norske oversettelser foreligger foreløpig ikke. I det følgende blir derfor den danske tekstversjonen brukt.

⁵ Se rapporteringsdirektivet artikkel 5 nr. 2 og 3.

⁶ Se forordningens artikkel 2 nr. 1.

⁷ Se forordningen artikkel 2 nr. 3 i.f.

Endelig heter det⁸ at opplysninger om en operatørs navn, designatorkode, radiokallesignal eller rutenummer og et luftfartøys registreringsmerke eller serie-/konstruksjonsnummer er underlagt taushetsplikt. Dersom slike opplysninger likevel skulle være nødvendige for bruk i sikkerhetsanalyser skal samtykke til å utlevere opplysningene først innhentes fra den staten som har oversendt opplysningene. I praksis vil denne staten i så fall måtte innhente samtykke også fra den som måtte ha krav på taushet etter nasjonal rett.

Mens en ulykke eller en alvorlig hendelse er i ferd med å bli undersøkt skal ”grundleggende, faktuelle opplysninger” overføres til den sentrale databasen. Etter at undersøkelsen er avsluttet overføres alle opplysninger, herunder et resymé på engelsk av den endelige undersøkelsesrapporten.

2.2 Videreformidlingsforordningen

Videreformidlingsforordningen utfyller utvekslingsforordningen ved å gi andre enn de sentrale luftfartsmyndighetene adgang til de opplysningene som utveksles i medhold av rapporteringsdirektivet og utvekslingsforordningen. I den danske oversettelsen er disse kalt ”berørt part” (på engelsk; ”interested party”) og definert som ”enhver fysisk eller juridisk person – uanset om denne driver virksomhet med økonomisk vinding for øye – samt ethvert organ hørende under en offentlig myndighet – uanset om det har selvstendig status som juridisk person – der kan medvirke til forbedring af luftfartssikkerheden, hvis vedkommende får adgang til de opplysninger om hendelser, der udveksles mellom medlemsstaterne i oversenstemmelse med artikkel 6, stk. 1, i direktiv 2003/42/EF, og som tilhører en av de kategoriene af berørte parter der er opført i bilag 1”.

Berørte parter kan henvende seg til det organet som er utpekt som såkalt ”kontaktpunkt”⁹ i den enkelte medlemsstat. For Norges del fremgår det av luftfartsloven § 12-2 første ledd og varslings- og rapporteringsforskriften § 8 at oppgaven som kontaktpunkt ligger til Luftfartstilsynet.

Berørte parter som er etablert i EØS-området kan rette anmodning om opplysninger til kontaktpunktet i den medlemsstaten de har naturlig tilknytning til, jf. definisjonen av dette i videreformidlingsforordningen artikkel 3 nr. 1. Henvendelsen skal skje på et bestemt formular vedlagt forordningen som vedlegg II. Den som selv har rapportert opplysninger kan uansett rette anmodningen til det organet som mottok opplysningene.¹⁰

Kontaktpunktet kontrollerer at anmoderen (heretter søkeren) er berørt part, og viser evt. videre til rett kontaktpunkt.¹¹ Deretter tar kontaktpunktet stilling til om søknaden er berettiget, og i så fall hvilke opplysninger som skal utleveres.¹² Bare opplysninger som er strengt nødvendige for søkerens formål utleveres, og uansett slik at de nasjonale taushetsreglene som er gitt for å ivareta kravene i rapporteringsdirektivet, skal respekteres. Opplysninger som ikke angår søkerens eget utstyr, egen virksomhet eller eget virksomhetsområde, utleveres kun i aggregert eller anonymisert form, med mindre søkeren fremlegger en detaljert begrunnelse for

⁸ Se artikkel 2 nr. 4.

⁹ Se definisjonen av dette i forordningen artikkel 2 nr. 2 a)

¹⁰ Se forordningen artikkel 4.

¹¹ Se forordningen artikkel 5.

¹² Se forordningen artikkel 6 nr. 2.

at opplysningene skal fremlegges på annen måte. Enkeltpersoner kan bare gis tilgang til opplysninger som gjelder vedkommendes eget utstyr, egen virksomhet eller eget virksomhetsområde.¹³

Kontaktpunktet kan beslutte at foretak (i motsetning til enkeltpersoner) som søker om opplysninger, skal gis jevnlig/rutinemessig/fast tilgang til opplysninger som gjelder eget utstyr, eget virksomhet eller eget virksomhetsområde.¹⁴

Mottaker av opplysninger må bare bruke opplysningene til det formålet som er oppført i anmodningen, og kan ikke videreformidle opplysningene uten at det foreligger samtykke fra de som har rapportert opplysningene.¹⁵ Mottakeren skal selv sørge for at opplysningene behandles fortrolig.

Opplysningene kan utleveres på papir eller elektronisk, men av sikkerhetsgrunner skal direkte (online) tilgang til de aktuelle databasene ikke kunne gis.¹⁶

3. Gjennomføringen i Norge

3.1 Valg av kontaktpunkt

Som allerede nevnt vil Luftfartstilsynet være kontaktpunkt for anmodninger fra norske foretak og enkeltpersoner. Dette valget ble i realiteten tatt allerede da rapporteringsdirektivet ble gjennomført i luftfartsloven i 2005.

3.2 Samspillet med gjeldende norsk politikk på det aktuelle området

Målsettingen med de to forordningene er å forebygge luftfartsulykker ved å bruke opplysninger om tidligere ulykker og hendelser som er rapportert eller samlet inn av offentlige myndigheter. Norsk politikk på det aktuelle området fremgår av luftfartsloven kapittel 12, som i sin tur bygger blant annet på rapporteringsdirektivet. Siden de to forordningene har som formål å utfylle rapporteringsdirektivet, er de helt i tråd med gjeldende politikk på dette området; alle ansatte i luftfartsnæringen som sitter på sikkerhetsrelevante opplysninger plikter å rapportere disse til offentlige myndigheter. Samtidig gis kildene et vern mot spredning av de rapporterte opplysningene som går lenger enn det som følger av generelle regler om taushet. De som kan nyttiggjøre seg de rapporterte opplysningene i sitt ulykkesforebyggende arbeid, kan få tilgang til dem etter en streng behovsprøving, i anonymisert eller aggregert form, og på vilkår av at de bare bruker dem til dette formålet.

Ved å etablere en felles database for sikkerhetsrelevante opplysninger som omfatter alle EØS-landene, øker muligheten for å avdekke sammenhenger som er vanskeligere å få øye på så lange det ulykkesforebyggende arbeidet begrenser seg til det enkelte medlemsland. Ved å avgi opplysninger til denne basen, og det tilhørende nettverket, får norske myndigheter og foretak tilgjengelig tilgang til et større og mer dekkende datamateriale.

¹³ Se forordningen artikkel 6 nr. 3, jf. bilag I, litra b).

¹⁴ Se forordningen artikkel 7.

¹⁵ Se forordningen artikkel 8 nr. 1.

¹⁶ Se forordningen artikkel 10.

Det vil ta noe tid å bygge opp den sentrale databasen i Arona. I tillegg til tekniske spørsmål gjenstår det trolig både holdningsskapende og rettslig arbeid i flere medlemsland før rapporteringsviljen blir så god at man får fullt utbytte av databasen. Norge ønsker å støtte dette arbeidet selv om mye ennå gjenstår.

Etter hvert som EU tar over som regelgiver på stadig nye områder, er det grunn til å tro at Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) også vil og bør nyttiggjøre seg opplysningene i den sentrale databasen i det analytiske arbeidet som ofte går forut for utarbeidelse av nye sikkerhetsregler. I dette arbeidet er de ansatte i EASA selvsagt underlagt de samme strenge taushetsreglene som ansatte hos nasjonale luftfartsmyndigheter.

3.3 Fremdrift

Luftfartstilsynet er allerede i gang med dette arbeidet og har utarbeidet en fremdriftsplan som innebærer at de viktigste delen av det praktiske arbeidet med å gjennomføre begge de to forordningene vil skje i løpet av annet halvår 2008. Etter det departementet forstår, er det realistisk å tro at både utveksling og videreformidling vil kunne settes i verk innen 1. januar 2009. Muligens vil deler av det også kunne settes i kraft tidligere. Departementet understreker at dette bare skal oppfattes som antydninger om fremdriften i arbeidet.

De to forordningene er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen, og det er uvisst når de vil bli det. I praksis betyr dette at de trolig ikke vil bli tatt inn i EØS-avtalen før mot slutten av året. På den annen side vil Norge rettslig sett være forpliktet til å ha gjennomført forordningen samtidig med at de blir tatt inn i EØS-avtalen.

Opplysninger departementet har mottatt fra Luftfartstilsynet tyder på at også EUs medlemsstater bruker noe tid på å gjennomføre forordningene. Det tar tid å utvikle de tekniske systemene og å avtale de protokollene som skal ligge til grunn for utvekslingen av opplysninger med den sentrale databasen som vil bli administrert av Joint Research Centre for ECCAIRS i Arona. Derfor er det sagt i den såkalte fortalen til videreformidlingsforordningen (punkt 13) at ”denne forordning [bør] først tages i bruk seks måneder etter, at den er trådt i kraft.”

3.4 Rettslig gjennomføring

Forordninger må gjennomføres som de er. Det kan skje enten ved at de ordrett tas inn i lov eller forskrift, eller ved at det tas inn en henvisning i reglene som sier at forordningene skal gjelde som lov eller forskrift. Sistnevnte modell er anbefalt som gjennomføringsmodell av Justisdepartementets lovavdeling.

Departementet antar at det mest hensiktsmessige er å knytte de to forordningene til varslings- og rapporteringsforskriften. Denne er i dag først og fremst en forskrift om hvordan opplysninger skal rapporteres *inn til* offentlige myndigheter. Den er bare i beskjedne grad en forskrift om hvordan opplysningene skal kunne brukes. Luftfartsloven kapittel 12 har derimot bestemmelser både om rapportering og bruk av opplysningene (eller kanskje snarere hvordan de *ikke* skal brukes).

For å unngå at det høye antallet forskrifter til luftfartsloven blir enda høyere, foreslår departementet at den nåværende varslings- og rapporteringsforskriften gjøres til en generell forskrift om rapportering av sikkerhetsrelevante opplysninger *og om bruken av disse*. Slik vil

forskriftens virkeområde stemme godt overens med virkeområdet for luftfartsloven kapittel 12.

Forskriften er i dag delt inn i følgende kapitler: A Generelle bestemmelser, B Varsling, C Rapportering, D Særlige bestemmelser for ulykker og hendelser med mikrolett fly, fallskjerm og henge-/paraglider og E Avsluttende fellesbestemmelser. Den tidligere nevnte § 8 står i kapittel A, og er plassert der i mangel av et bedre sted å plassere den så lenge forskriften for øvrig omhandler hvordan opplysninger skal sendes til offentlige myndigheter.

Dersom forskriften også skal omhandle bruken av rapporterte opplysninger bør dette trolig synliggjøres både ved at forskriften får et nytt navn og ved at bestemmelsene om bruken av opplysningene skilles klarere ut rent redaksjonelt. I det vedlagte utkastet til endringsforskrift er dette foreslått gjort ved at det føyes til et nytt kapittel E, mellom nåværende kapittel D og E, slik at nåværende kapittel E blir nytt kapittel F. Slik sett blir forskriften basert på en slags kronologi – først regulering av hvordan opplysningene rapporteres inn og så om hvordan disse skal kunne brukes.

Utvekslingsforordningen inneholder først og fremst bestemmelser om hvilke plikter medlemsstatene og Kommisjonen har, og er derfor lite naturlig å gjengi i en forskrift som først og fremst retter seg mot norske borgere og norske foretak. Videreformidlingsforordningen inneholder derimot hovedsakelig bestemmelser som har direkte betydning for norske foretak og enkeltpersoner ("berørte parter") som ønsker å nyttiggjøre seg opplysninger som er samlet inn i det europeiske nettverket. En del kunne derfor tale for å ta denne inn i forskriften i sin helhet.

Departementet har likevel kommet til at den vil gjennomføre begge forordningene ved *ren henvisning fra* varslings- og rapporteringsforskriften¹⁷. Særlig fortalen til forordningene vil virke som et plasskrevende fremmedelement i forskriften, i tillegg til at enkelte av artiklene også har en form og inneholder referanser til rapporteringsdirektivet som leseren ikke kan forventes å forstå betydningen av. I stedet foreslås det at bestemmelser i det nye kapittel E forklarer hvordan forordningen skal leses anvendt på norske forhold.

Den nåværende § 8 foreslås flyttet fra kapittel A til kapittel E, samtidig som den splittes opp på flere paragrafer. Slik oppnår en at de bestemmelsene som saklig sett dreier seg om bruken av opplysningene samles på ett sted. Det samme gjelder de bestemmelsene som regulerer de pliktene Luftfartstilsynet skal ha i denne forbindelse.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Luftfartstilsynet vil måtte etablere rutiner for hvordan anmodninger om utlevering av opplysninger etter reglene i videreformidlingsforordningen skal håndteres. Det krever opplæring og det krever intern formalisering av hvilke prosedyrer som skal følges. I oppstartsfasen er det ventet at antallet søknader om opplysninger vil være lavt.

Luftfartstilsynet har foreløpig ikke tatt stilling til om anmodningene og utlevering av opplysninger skal skje på papir eller elektronisk. Begge deler er forenlig med

¹⁷ Se utkastet til §§ 23b første ledd og 23d første ledd.

videreformidlingsforordningen, forutsatt at den løsningen som velges tar tilbørlig hensyn til sikkerhet.

Luftfartstilsynet legger ikke opp til å gi noen berørte parter jevnlig tilgang til opplysninger i medhold av forordningen artikkel 7 fra det tidspunktet ordningen tas i bruk, men er samtidig ikke fremmed for å gi slik tilgang på et senere tidspunkt.

Luftfartstilsynet har oppgitt at det vil medgå ressurser tilsvarende en halv stilling til å forvalte ordningen etter at den er gjennomført. Eventuelle ekstrakostnader til selve etableringen antas å være ubetydelige. Ressursbehovene ivaretas innenfor rammene av LTs løpende budsjetter.

4. Merknader til bestemmelsene i forskriftsutkastet

Forskriftens tittel

Forskriftens tittel endres for å fange opp at den ikke lenger skal gjelde bare varsling og rapportering, men også lagring, utveksling og utlevering av opplysninger. Redaksjonelt er dette fanget opp ved at de bestemmelsene som omhandler disse problemstillingene, er skilt ut i et eget nytt kapittel E. Ordet "luftfartshendelser" er fjernet for å unngå at overskriften blir for lang, uten at det ligger noen realitetsendring i det.

Opphevelsen av § 8

Innholdet er flyttet til kapittel E, og splittet opp på de nye §§ 23a, 23b annet ledd og 23c. Ingen realitetsendring er tilsiktet.

Kapittelinnndelingen

Ved at nytt kapittel E settes inn mellom nåværende kapittel D og E, blir det nåværende kapittel E nytt kapittel F.

Merknad til § 23a

Denne bestemmelsen tilsvare fullt ut gjeldende § 8 første ledd.

Merknad til § 23b

Første ledd gjennomfører forordning (EF) nr. 1321/2007 (utvekslingsforordningen) i norsk rett.

Annet ledd viderefører realiteten i gjeldende § 8 annet ledd. Siste del av den gjeldende bestemmelsen er fjernet fordi den oppleves som unødvendig generelt formulert når de oppgavene som er beskrevet i direktivet, har fått et konkret innhold gjennom utvekslingsforordningen.

Merknad til § 23c

Bestemmelsen tilsvare gjeldende § 8 tredje ledd.

Merknad til § 23d

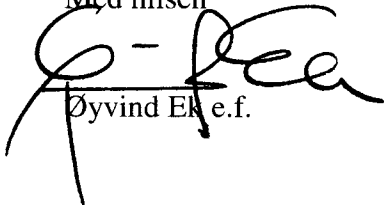
Bestemmelsen er ny. Første ledd gjennomfører forordning (EF) nr. 1330/2007 (videreformidlingsforordningen) i norsk rett.

Annet ledd slår fast at Luftfartstilsynet skal inneha rollen som norsk kontaktpunkt. I dette ligger det at tilsynet skal utføre alle de oppgavene som i de enkelte bestemmelsene i forordningene er lagt til det nasjonale kontaktpunktet.

Ikraftredelsesbestemmelsen

I utkastet er det antydnet at forskriften skal tre i kraft 1. januar 2009. Det vises til forklaringen i pkt. 3.3. Datoen er tentativ, og vil kunne påvirkes både av arbeidet med å ta de to forordningene inn i EØS-avtalen og hvordan det praktiske gjennomføringsarbeidet i Luftfartstilsynet utvikler seg høsten 2008. Det legges til grunn at næringen vil bli informert på egnet måte om fra hvilken dato søknader om opplysninger vil kunne fremsettes.

Med hilsen



Øyvind Ek e.f.



Morten Foss

Vedlegg: Liste over høringsinstanser
Utkast til endringsforskrift
Utdrag av artikkel 6 og 7 i rapporteringsdirektivet
Forordning (EF) nr. 1321/2007
Forordning (EF) nr. 1330/2007