



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 40

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 21. februar 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen er det foreslått at luftfartsloven får en ny bestemmelse som innebærer at departementet får fullmakt til å gi forskrifter om at flyselskaper eller andre operatører skal betale gebyr for finansiering av luftfartsmyndighetens arbeid med sikkerhet innen sivil luftfart.

Videre er det foreslått å innarbeide en bestemmelse i luftfartsloven som gir Samferdselsdepartementet adgang til å delegerer myndighet etter loven til Avinor AS, tidligere Luftfartsverket. Luftfartsverket er etter omdanningen til aksjeselskap fra 1. januar 2003 et privat rettssubjekt. De delegasjonene som er gitt Luftfartsverket er i hovedsak videreført til Avinor AS. Departementet mener allikevel det bør være en eksplisitt hjemmel for denne delegasjonen også med tanke på ytterligere delegasjoner. Dette forslaget til endring er av teknisk karakter.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

I St.meld. nr. 38 (1996–97) Norsk luftfartsplan 1998–2007, ble det foreslått at Luftfartsinspeksjonen i Luftfartsverket skulle skilles ut som eget forvaltningsorgan direkte underlagt departementet og at det skulle få navnet Luftfartstilsynet. Det ble videre anført at Luftfartstilsynet i prinsippet skal være selvfinansierende, men at det i en overgangspe-riode må få tilskudd over statsbudsjettet. I St.prp.

nr. 66 (1998–99) Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket, er det blant annet uttalt at; «Departementet tar utgangspunkt i at Luftfartstilsynet som hovedregel skal finansiere tilsynsoppgavene ved kostnadsbasert brukerbetaling.» Videre er det anført at; «Departementet vil vurdere nærmere om også Luftfartstilsynets myndighetsoppgaver kan brukerfinansieres, slik at tilsynet blir en fullt ut selvfinansierende virksomhet.» Det vises for øvrig til Innst.S. nr. 226 (1998–99). Luftfartstilsynet ble etablert som eget forvaltningsorgan 1. januar 2000.

Luftfartstilsynets gebyrer for tilsynstjenester og adgangskontroll dekker ikke fullt ut kostnadene tilsynet har med disse oppgavene i dag. Det er ikke finansieringsgrunnlag i markedet for all virksomhet som er knyttet direkte til tilsynsvirksomheten. Luftfartstilsynet utøver, dette gjelder spesielt for mindre selskaper og privat luftsportsvirksomhet o.l. Det er også flere oppgaver Luftfartstilsynet utfører som i dag ikke er brukerfinansiert. Dette gjelder blant annet regelverksarbeid herunder utarbeiding av nye forskrifter og implementering av et relativt sett omfattende internasjonalt regelverk, samt analyser av årsakssammenhenger med hensyn til ulykker og hendelser.

Å innføre et gebyrsystem som er knyttet opp til det generelle flysikkerhetsarbeidet vil innebære at både norm – og regelverksarbeid samt tilsynsvirksomhet og adgangskontroll kan bli tilnærmet selvfinansiert.

Det ble i St.prp. nr. 1 (2002–2003), for Samferdselsdepartementet, foreslått å øke Luftfartstilsynets gebyrinntekter med om lag 40 mill. kr i 2003, slik at totale gebyrinntekter for 2003 vil utgjøre 84,6 mill. kr. På denne bakgrunn utredet Luftfartstilsynet alternativer for å øke graden av selvfinansiering, og de kom frem til at et produksjonsavhengig gebyr som legges på den enkelte passasjerreise ville være hensiktsmessig. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) ble det derfor foreslått å innføre et gebyr på 4 kr pr. passasjerreise. Samferdselsdepartementet har imidlertid kommet frem til at det er ønskelig å foreta økning av selvfinansieringen innefor rammen av den tradisjonelle gebyrfinansieringen, og ikke innføre et gebyr pr. passasjerreise.

For at finansieringen av blant annet regelverkutvikling samt annet flysikkerhetsarbeid skal finansieres av markedet og ikke over statsbudsjettet, må det være hjemmel til å ilegge et slikt generelt gebyr.

Gebyrene som i dag delvis finansierer Luftfartstilsynets virksomhet har hjemmel i luftfartsloven. Loven gir imidlertid bare hjemmel til direkte gebyrlegging av operatørene i luftfartssystemet for tjenester utført av Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet utfører også en rekke oppgaver som ivaretar og bedrer sikkerheten i luftfarten uten at disse oppgavene kan relateres til en konkret bruker. Luftfartsloven hjemler ikke i dag mulighet til å pålegge gebyr for det generelle arbeidet Luftfartstilsynet utfører for å øke flysikkerheten i norsk luftfart.

Departementet foreslår å endre luftfartsloven slik at departementet får en generell hjemmel til å gi forskrifter om at flyselskaper eller andre operatører skal betale gebyr for finansiering av Luftfartstilsynets arbeid med sikkerheten innen luftfarten.

3 Om høringen

Samferdselsdepartementets forslag til endring av luftfartsloven § 13–8 ble sendt på høring 2. september 2002. Forslaget til ny § 13–5 om delegasjon til Avinor AS er av teknisk karakter og er derfor ikke sendt på høring. Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

- Justisdepartementet
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Finansdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Sysselmannen på Svalbard
- Agderfly AS
- Airlift AS
- Arctic Air AS
- Ben Air AS
- Bergen Air Transport AS
- Braathens ASA
- CHC Helikopter Service AS
- Coast Air AS
- European Helicopter Center
- Fjellanger Widerøe Aviation AS
- Fjellfly
- Fonnafly Sjø AS
- Fossum Fly
- Fotonor AS
- Flyreklame AS
- Helifly AS
- Heli-Team AS
- Helikopterdrift AS
- Helitrans AS
- Hesnes Air AS
- Kato Airline AS
- Lofotfly AS
- Lufttransport AS
- Løkenfly
- Norcopter AS
- Nordic Aviation Resources
- Nordlandsfly AS
- Norsk Helikopter AS
- Norsk Helikopterskole AS
- Norsk Luftambulans AS
- Norwegian Air Shuttle AS
- Norwegian Aviation College
- Pegasus Helicopter AS
- Rørosfly
- SAAB Norsk Flytjeneste AS
- SAS Norge ASA
- Sundt Air AS
- Trans Wing AS
- Widerøes Flyveselskap ASA
- OSL
- Sandefjord lufthavn, Torp
- Dagali lufthavn
- Farsund lufthavn
- Frøya lufthavn
- Hamar lufthavn
- Notodden lufthavn
- Skien lufthavn
- Stord lufthavn
- Board of Airline Representatives in Norway (Barin)
- Luftfartsverket
- Luftfartstilsynet
- Flyselskapenes Landsforening
- Norsk Aero Klubb
- Norsk Flygerforbund
- Norsk Flygelederforening

- Norsk Flytekniker Organisasjon
- Norsk Helikopteransattes Forbund
- PRIFO
- Norsk Kabinforening
- Landsorganisasjonen
- NHO – Næringslivets Hovedorganisasjon
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund YS
- Fellesforbundet
- Reiselivsbedriftenes Landsforening
- Transportbrukernes Fellesorganisasjon
- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet

Kommunal- og regionaldepartementet bemerker at et sikkerhetsgebyr vil gjøre lufttransport dyrere og at innføring av et gebyr kan redusere de positive effektene av økt konkurranse i luftfartsmarkedet. Videre påpeker de at betydningen av luftfarten i distriktene er relativt viktigere enn i sentrale strøk og at gebyret derfor bør være enten geografisk differensiert eller at staten bør kompensere ved økt kjøp av statlige tjenester på det regionale nettet.

Forbrukerrådet mener at Luftfartstilsynet er et viktig tilsynsorgan som utfører arbeid for å øke flysikkerheten i norsk luftfart. På denne bakgrunn hevder de at dette arbeidet er en statlig oppgave og at tilsynet burde finansieres av statlige midler.

Rørosfly AS mener at det er feil å innføre nye gebyr til brukerne før de kan få den service som opprinnelig var ment å bli dekket av eksisterende gebyrer, og de vil på det sterkeste gå i mot innføringen av enda flere gebyrer.

Flyelskapenes Landsforening går i mot forslaget til lovendring og ber om at departementet foretar en mer grundig utredning av saken og at hovedbrukerne bør trekkes inn i dette utredningsarbeidet.

PRIFO slutter seg til de synspunktene som fremkommer i høringsbrevet fra Flyelskapenes Landsforening.

NHO er positive til tiltak som kan opprettholde og bedre sikkerheten i norsk luftfart, men er svært kritiske til forslaget til ny bestemmelse. De mener det er oppsiktsvekkende at Samferdselsdepartementet ønsker å etablere et gebyr for det regelverksarbeid som man overlater til Luftfartstilsynet, og at utforming av forskrifter tilhører det offentlige kjernevirksomhet og ikke bør gebyrlegges. *NHO* er videre kritisk til måten gebyrhjemmelen er utformet på og at det bør fremgå klarere at det er ment som hjemmel for å pålegge gebyr for Luftfartstilsynets regelverksarbeid og tilsynets generelle arbeid. Videre bør det fremgå av ordlyden at gebyret betales for offentlig tilsyn med sivil luftfart. De slutter seg til høringsuttalelsen fra Flyelskapenes Landsforening.

BARIN (Board of Airline Representatives in Norway) bekrefter at de tilslutter seg de uttalelsene som er gitt av Flyelskapenes Landsforening.

Transportbrukernes Fellesorganisasjon (TF) går imot departementets forslag på grunn av den forskjellsbehandling det legges opp til mellom de ulike transportgrenene. *TF* viser videre til uttalelsene fra Flyelskapenes Landsforening og *NHO*.

Norsk flytekniker organisasjon støtter ikke forslaget og mener at bransjen ikke skal betale for flysikkerheten gjennom gebyr.

Widerøe viser til uttalelsen fra Flyelskapenes Landsforening men vil komme med følgende presiseringer; de mener det er prinsipielt uheldig at tilsynsmyndigheten skal brukerfinansieres, videre er de økonomiske konsekvensene av forslaget ikke klarlagt i forhold til hvor mye som skal belastes flyelskapene og hvilke kostnader avgiften er ment å dekke.

LO Service går i mot forslaget til lovendring da konsekvensene for norsk luftfart er ukjent. Departementet må legge opp til en bred diskusjon om hvem som har ansvaret for hvilke oppgaver og hvordan disse skal finansieres.

Syslemannen på Svalbard viser til at det i Svalbardtraktaten artikkel 8 er bestemt at skatter, gebyr og avgifter som oppkreves på Svalbard utelukkende skal komme Svalbard til gode og ikke være høyere enn behovene på øygruppen tilsier.

Luftfartsverket (nå Avinor AS) stiller spørsmål om ordet «tilsyn» i lovbestemmelsen bør erstattes da de er usikre på om ordlyden vil gi hjemmel til å kreve gebyr for regelverksarbeid eller annet arbeid som ikke er «tilsyn». Videre mener de at det er noe prinsipielt annet å kreve gebyr for regelverksarbeid og de nødvendige utredninger som ligger til grunn for dette arbeidet enn det er å ta gebyr for tilsyn. Lov- og forskriftsarbeid er en sentral del av myndighetsutøvelsen og Luftfartsverket er skeptisk til at det skal kreves gebyr for denne typen arbeid.

4 Departementets alminnelige merknader

I luftfartsloven kapittel XIII, § 13–8 om *Forskrifter om gebyr* er departementet gitt fullmakt til å gi forskrifter om at det skal betales gebyr for andre forretninger enn de som omfattes av luftfartsloven § 3–1 annet ledd, dvs. registrering i luftfartøyregisteret.

Å innføre et gebyrsystem som er knyttet opp til det generelle flysikkerhetsarbeidet som utføres av

Luftfartstilsynet, vil innebære at både norm – og regelverksarbeid samt tilsynsvirksomhet og adgangs-kontroll kan bli tilnærmet selvfinansiert.

For at finansieringen av blant annet regelverk-sutvikling samt annet flysikkerhetsarbeid skal fi-nansieres av markedet og ikke over statsbudsjettet må det være hjemmel til å ilegge et slikt generelt gebyr.

Departementet foreslår å gi et nytt ledd i luft-fartsloven § 13–8 der departementet får en generell hjemmel til å gi bestemmelser for innkreving av ge-byr for finansiering av luftfartsmyndighetens ar-beid med sikkerhet innen luftfarten. Ettersom den nye bestemmelsen er av mer generell karakter enn dagens § 13–8, foreslås det at den inntas som nytt første ledd i paragrafen. Gjeldende bestemmelse blir således nytt annet ledd.

Samferdselsdepartementet er enig med Luft-fartsverket i at omfanget av begrepet «tilsyn» kan være uklart. Forslaget som ble sendt på høring lød som følger: «Departementet kan gi forskrifter om at det skal betales gebyr for tilsyn med sikkerheten innen luftfarten.» På bakgrunn av at definisjonen av ordet «tilsyn» kan medføre uklarhet i hvor omfat-tende hjemmelen vil bli, samt behovet for å angi hvem som skal kunne pålegges å betale gebyr har departementet omformulert bestemmelsen til: «De-partementet kan gi forskrifter om at flyselskaper el-ler andre operatører skal betale gebyr for finansie-ring av luftfartsmyndighetens arbeid med sikker-het innen luftfarten.» Departementet mener dette vil være en bedre ordlyd i forhold til formålet med bestemmelsen.

Samferdselsdepartementet vil for den enkelte forskrift vurdere om bestemmelsene kan gjøres gjeldende på Svalbard og vil unnta Svalbard fra for-skriftens virkeområde i den utstrekning forskriften vil være i strid med Svalbardtraktatens artikkel 8.

Det vanlige er at regelverksarbeid dekkes av al-minnelige statsinntekter og ikke ved gebyrlegging av markedet. Ved etableringen av Luftfartstilsynet ble det anført at tilsynet i prinsippet skal være selv-finansierende noe som vil innebære at også regel-verksarbeid blir gebyrbelagt. Samferdselsdeparte-mentet gjør oppmerksom på at det også er andre til-synsvirksomheter der regelverksarbeid blir finansi-ert av markedet, for eksempel Post- og teletilsynet.

Samferdselsdepartementet vil bemerke at strukturen og nivået på gebyrene til Luftfartstilsy-net blir sendt på vanlig høring til de berørte parter og forskriften vil bli endelig fastsatt av Samferdsels-departementet.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføringen av et gebyr for finansieringen av luft-fartsmyndighetens arbeid med sikkerhet innen luft-farten vil medføre enkelte administrative konse-kvenser for Luftfartstilsynet. Det vil også medføre økonomiske konsekvenser for de som blir pålagt gebyret. De konkrete følgene vil det bli redegjort nærmere for i forskriftene som vil bli gitt med hjemmel i den nye bestemmelsen. Disse forskrifte-ne vil bli sendt til berørte parter på alminnelig hø-ring.

6 Merknader til bestemmelsene

Til § 13–5 Delegasjon av myndighet

Luftfartsloven gir i en rekke bestemmelser departe-mentet (Samferdselsdepartementet) myndighet til å fastsette forskrifter eller nærmere bestemmelser m.v. Noe myndighet er i loven også lagt til luftfarts-myndigheten. Enkelte av disse oppgavene er i dag delegert til Avinor AS. Dette gjelder bl.a. vandel-skontroll av personer i forbindelse med søknad om adgangskort/identitetskort (ID-kort) til norske luft-havner, jf luftfartsloven § 7–25, og myndighet til å treffe vedtak etter lovens § 9–1 om dispensasjon fra flyforbud når forskrift om restriksjonsområde gitt av Luftfartstilsynet inneholder slik dispensasjons-adgang.

Ved omdanningen av Luftfartsverket til aksje-selskap fra 1. januar 2003, jf St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) samt lov av 13. desember 2002 nr. 85 om omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap, er de delegasjonene som tidligere gjaldt Luftfarts-verket i hovedsak videreført til Avinor AS. Siden aksjeselskapet vil være et privat rettssubjekt, bør en slik delegasjon ha en klar lovhjemmel også med tanke på eventuelt ytterligere delegasjoner. Det fo-reslås derfor innarbeidet en ny bestemmelse i luft-fartsloven som gir departementet adgang til å dele-gere myndighet etter loven til Avinor AS. Siden tid-ligere § 13–5 er opphevet og denne står i et gene-relt kapittel om *Forskjellige bestemmelser*, foreslås delegasjonshjemmelen innarbeidet som ny § 13–5.

Til § 13–8 Forskrifter om gebyr

Bestemmelsen har fått et nytt første ledd som gir hjemmel til departementet til å gi forskrifter om at flyselskaper eller andre operatører skal betale ge-byr for finansiering av luftfartsmyndighetens ar-beid med sikkerhet innen luftfarten. Dette innebæ-

rer at blant annet regelverksarbeid, herunder utarbeiding av nye forskrifter og implementering av et relativt sett omfattende internasjonalt regelverk, samt analyser av årsakssammenhenger med hensyn til ulykker og hendelser blir finansiert av markedet.

Det er brukt betegnelsen luftfartsmyndigheten og ikke Luftfartstilsynet i bestemmelsen for å opprettholde nåværende system i luftfartsloven.

Nåværende første ledd blir nytt annet ledd.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)

I

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

Ny § 13–5 skal lyde:

§ 13–5 *Delegasjon av myndighet*

Departementet kan delegere myndighet etter loven til statsaksjeselskapet Avinor AS.

§ 13–8 nytt første ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om at flyselskaper eller andre operatører skal betale gebyr for finansiering av luftfartsmyndighetens arbeid med sikkerhet innen luftfarten.

Nåværende første ledd i § 13–8 blir nytt annet ledd.

II

Loven trer i kraft straks.
