

## Notat

Saksbehandler

Sissel W. Strandås, tlf.

Dato  
24.08.2023

Referanse  
23/03323-4

Til  
Høringsliste

Kopi til

# Høring - Forskrift om beløpsgrense for overtredelsesgebyr etter luftfartsloven

## 1. Innledning og informasjon om høringen

Luftfartstilsynet sender på vegne av Samferdselsdepartementet på høring forslag til forskriftsbestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyr ilagt i medhold av luftfartsloven § 13 a-5.

Forslaget innebærer fastsettelse av øvre grense for størrelsen på overtredelsesgebyr gitt i medhold av luftfartsloven til enkeltpersoner og foretak. For enkeltpersoner er forslaget å fastsette øvre grense pålydende 1 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). For foretak er forslaget at overtredelsesgebyr maksimalt skal utgjøre 4 % av foretakets omsetning. Dersom foretaket ikke har omsetning, skal overtredelsesgebyret maksimalt utgjøre 20 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Ut fra erfaringene som vil komme med videre bruk av overtredelsesgebyr, kan det på et senere tidspunkt bli aktuelt å vurdere oppdatering av forskriften for å innføre faste satser for eksempelvis brudd på støybestemmelser eller slots-regelverket.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på epost [postmottak@caa.no](mailto:postmottak@caa.no), merket med saksnummer 23/03323.

Høringsfrist er **23. oktober 2023**. Planlagt ikrafttredelse av forskriften er 1. januar 2024.

Spørsmål om høringen kan rettes til juridisk seniorrådgiver Sissel Walla Strandås ([sst@caa.no](mailto:sst@caa.no)).

## 2. Rettslig bakgrunn

### 2.1 Forvaltningsloven

Plikten til å fastsette øvre rammer for illeggelse av overtredelsesgebyr følger av forvaltningsloven § 44 annet ledd første punktum:

*Forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr (lovbrotsgebyr) når det er fastsatt i lov.*

*Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Departementet kan gi forskrift om slike rammer.*

*Ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer kan det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtredersens skyld og økonomiske evne. For foretak gjelder § 46 annet ledd.*

*Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet.*

Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon som følge av brudd på en handlingsnorm. Definisjonen av administrativ reaksjon fremgår av forvaltningsloven § 43 annet ledd:

*«Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen».*

Sanksjonsmidlet, herunder forholdet til bestemmelser om straff i grunnloven og EMK, omtales nærmere i Prop. 62 L (2015-2016).

Forvaltningsloven § 44 annet ledd bestemmer at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller individuell utmåling, eller etter en kombinasjon. For illeggelse etter individuell utmåling følger det av bestemmelsen at en øvre ramme må fastsettes i eller i medhold av lov. Illeggelse av overtredelsesgebyr er å anse som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b som må følge forvaltningsrettens saksbehandlingsregler.

## 2.2 Luftfartsloven

Luftfartsloven § 13 a-5 hjemler overtredelsesgebyr for brudd på luftfartsloven, forskrifter til loven og enkeltvedtak fattet i medhold av loven.

Bestemmelsen inneholder i tredje ledd de momenter som skal vektlegges både ved vurdering om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmåling av størrelse på gebyret.

Bestemmelsens sjette ledd gir departementet adgang til å fastsette forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr. Forskriften som omtales i høringsnotatet vil gis med hjemmel i luftl. § 13 a-5 sjette ledd.

### 3. Nærmere om utkast til forskrift om beløpsgrense for overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr brukes om en økonomisk forpliktelse som har som formål å virke som sanksjon for brudd på en pliktbestemmelse i lov, forskrift eller enkeltvedtak<sup>1</sup>. Ileggelse av overtredelsesgebyr på luftfartens område er regulert i luftfartsloven § 13 a-5.

Overtredelsesgebyr er ett av de strenge reaksjonsmidlene Luftfartstilsynet har, og blir benyttet i saker av en viss alvorlighetsgrad. Overtredelsesgebyr benyttes også for å sikre etterlevelse av regelverket i de relativt få tilfellene der tilsynsobjekt ikke følger Luftfartstilsynets klare vedtak. Økonomisk reaksjonsform som overtredelsesgebyr kan også virke som et oppfylleelsespress på aktører som utøver samfunns viktig virksomhet uten at driften av virksomheten trenger å opphøre – slik tilfellet er dersom man hadde trukket tilbake eller suspendert tillatelsen til å drive virksomheten. Størrelsen på overtredelsesgebyret skal stå i et visst forhold til den økonomiske evnen til foretaket og skal ikke påføre det utålelige økonomiske byrder.

Luftfartstilsynet kan ta i bruk andre reaksjoner enn overtredelsesgebyr. Luftfartsloven inneholder hjemmel for bruk av tvangsmulkt, suspensjon eller tilbakekall av sertifikat, godkjenning og tillatelser. Tilbakekall vil i mange tilfeller være det mest inngripende sanksjonsmидdelet Luftfartstilsynet kan reagere med. Tilbakekall vil for foretak eller enkeltperson i praksis innebære at innehaveren må innstille hele eller deler av sin virksomhet.

Luftfartsloven har bredt nedslagsfelt. Loven omfatter både enkeltpersoner og foretak, og disse er som sådan å anse som tilsynsobjekter – altså underlagt Luftfartstilsynets myndighet og tilsynsansvar. Innholdet i de aller fleste luftfartsrelaterte pliktene aktørene i luftfarten er pålagt fremgår av forskrifter eller enkeltvedtak (typisk konsesjonsvedtak) fastsatt i medhold av loven, og ikke av loven selv. Bestemmelsen i § 13 a-5 danner hjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på pliktbestemmelser gitt direkte i luftfartsloven, forskrifter gitt i medhold av loven og enkeltvedtak gitt med hjemmel i lov eller forskrift. Luftfartstilsynet har ilagt overtredelsesgebyr, for eksempel ved lavtflyging og flyging med ikke-luftdyktige luftfartøy.

Regelverket på luftfartsområdet er i stor grad felleseuropeisk. EU-forordninger er gjennomført i norsk rett gjennom nasjonale gjennomføringsforskrifter, som er truffet med hjemmel i luftfartsloven. Forskriftene inneholder egne bestemmelser om at overtredelsesgebyr etter luftfartsloven § 13 a-5 kan ilegges dersom det foreligger brudd på bestemmelser gitt i medhold av forskriften.

Forskrift om beløpsgrense for overtredelsesgebyr skal ivareta rettsikkerhet og forutberegneligheten til dem som er underlagt reglene i luftfartsloven. Ved fastsettelse av rammens størrelse må det tas hensyn til at luftfartsloven § 13 a-5 gir hjemmel for å ilagge overtredelsesgebyr innenfor svært ulike områder; fra eksempelvis bruk av luftfartøy med ugyldig luftdyktighetsbevis til brudd på felleseuropeisk securityregelverk. Utkast til forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter luftfartsloven er vedlagt høringsnotatet.

I vurderingen av forslag til ny forskrift har Luftfartstilsynet tatt utgangspunkt i de føringer som ligger i regjeringens utredningsinstruks. Et minimumskrav er å besvare følgende seks spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

---

<sup>1</sup> Prop. 83 L (2011-2012) s. 13.

- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

### **Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?**

Etter forvaltningsloven § 44 annet ledd første punktum kan overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser eller utmåles individuelt innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Luftfartsloven § 13 a-5 sjette ledd gir hjemmel for å fastsette nærmere bestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyr i forskrift.

Det fremgår av forarbeidene til forvaltningsloven § 44 annet ledd at rammen ikke nødvendigvis må angis i kronebeløp<sup>2</sup>. Rammen kan relateres til andre størrelser, for eksempel et nærmere bestemt antall rettsgebyr (R) eller folketrygdens grunnbeløp (G), eller en prosent av et foretaks omsetning i en periode.

Forslag til forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr skal gjelde illeggelse av overtredelsesgebyr både til foretak og enkeltpersoner.

#### *Enkeltpersoner*

Øvre ramme for overtredelsesgebyr gitt til enkeltpersoner foreslås å utgjøre maksimalt 1 ganger folketrygdens grunnbeløp (G), og er kr 118 620 kr per 1.5.2023. Forankring i folketrygdens grunnbeløp sikrer årlig oppjustering med det til fordel at det ikke er behov for å endre forskriften for å sikre nødvendig økning i øverste grense for overtredelsesgebyret. Folketrygdens grunnbeløp justeres årlig 1. mai. Begrepet folketrygdens grunnbeløp er beregningsgrunnlag som er allment kjent i befolkningen, og den til enhver tid størrelse på G er enkelt å finne frem til og sette seg inn i.

Enkeltpersoner vil som hovedregel ha mindre økonomisk evne enn foretak og derfor foreslås en lavere ramme for enkeltpersoner. Likevel er det slik at også enkeltpersoner kan ha både god økonomisk evne og oppnå betydelige fordeler ved lovbruddet. Dette må gjenspeiles ved fastsettelsen av den øvre rammen. Det kan også være situasjoner der enkeltpersoners brudd på luftfartslovgivningen er så alvorlig at størrelsen på gebyret *må* være høyere enn hva et foretak skal ha.

Luftfartstilsynet har i perioden 2018-2022 ilagt overtredelsesgebyr i størrelsesorden fra kr 5000,- til kr 50 000,- til privatpersoner for overtredelser av luftfartsregelverket.

#### *Foretak*

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr etter luftfartsloven § 13 a-5 gitt til foretak bør reguleres med faste satser eller utmåles individuelt, samt hva som bør være øvre grenser, er det lagt vekt på at overtredelsesgebyret bør stå i et visst forhold til den økonomiske evnen til det aktuelle foretaket, jf. Prop 83 L (2011-2012). Forarbeidet nevner videre:

---

<sup>2</sup> Prop. 62 L 2015-2016 punkt 34 1 merknader til § 44, side 195.

*«Det er ikke meningen at overtredelsesgebyr skal brukes til å påføre et foretak utålelige økonomiske byrder. På den annen side vil man ved utmålingen kunne sørge for at en konkurransefordel som er oppnådd ved ikke å etterleve regelverket blir utlignet. Dersom foretaket trolig ville ha gått konkurs dersom det hadde fulgt reglene, så bør ikke denne muligheten heller være utelukket som en følge av et ilagt overtredelsesgebyr.»*

Luftfartstilsynet har i perioden 2017-2022 ilagt overtredelsesgebyr i størrelsesorden fra kr 30 000,- til kr 1 000 000,- til foretak for overtredelser av luftfartsregelverket.

For overtredelsesgebyr til foretak har Luftfartstilsynet kommet til at det skal differensieres på foretak med og uten omsetning. For foretak som har omsetning, skal øvre ramme være 4 prosent av omsetningen. I forskriftsutkastet er det ikke spesifisert om det gjelder årets eller fjorårets omsetningstall. Luftfartstilsynet utelater presisering i bestemmelsen for å kunne sikre at vi har bredt utgangspunkt i vurderingen uten at det går på bekostning av forutberegneligheten for foretakene.

Ved å fastsette prosentsats ut fra foretakets omsetning som øvre ramme er det mulig å gi overtredelsesgebyr i den hensikt å virke avskrekkende, og også være et tilstrekkelig forholdsmessig gebyr. Med en nokså lav prosentsats vil det like fullt være lav risiko for at størrelsen på overtredelsesgebyret er å anse som en utålelig økonomisk byrde for foretaket.

Luftfartstilsynet har også sett hen til artikkel 25 i eksisterende EASA basisforordning (EU) 216/2008 (som vil bli erstattet med ny basisforordning (EU) 2018/1139, som også inneholder tilsvarende bestemmelse i artikkel 84). Det heter at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr etter samme bestemmelse skal være avskrekkende og stå i et rimelig forhold til sakens alvor, sertifikatnehaverens økonomiske evne og i hvilken grad regelbruddet har satt sikkerheten i fare. Overtredelsesgebyr må ikke overstige 4 prosent av sertifikatnehaverens årlige inntekt eller omsetning.

Luftfartstilsynet er tilsynsmyndighet for flere enn de med godkjenning etter EASA basisforordning. Luftfartstilsynet forvalter nasjonalt luftfartsregelverk hvor det kan bli aktuelt å legge overtredelsesgebyr<sup>3</sup>, og vi fører tilsyn med foretak som har godkjenning etter forordning (EF) 300/2008 (security). Selv med bredde i vår tilsynsvirksomhet mener Luftfartstilsynet at det er mest effektivt, forutsigbart og konsekvent å sette øvre ramme til 4 %, slik bestemmelsen er i EASA basisforordning.

Luftfartstilsynet erfarer at foretak, særlig i en oppstartsfase ikke har noen omsetning. Det kan oppstå tilfeller der det er nødvendig å reagere strengt på brudd på luftfartslovgivningen selv om foretakene er i en oppstartsfase. Luftfartstilsynet ønsker heller ikke å komme i en situasjon der overtredelsesgebyrets størrelse til enkeltpersoner tenderer til å overstige størrelsen på overtredelsesgebyr gitt til foretak.

Luftfartstilsynet har vurdert kun å ha 20G (kr 2 372 400 per 1. mai 2023) som øvre ramme for overtredelsesgebyr gitt til foretak. Luftfartstilsynet vurderer det som lite hensiktsmessig for foretak som har høy omsetning. Overtredelsesgebyrets størrelse må være i et slikt omfang at det er følbart for foretakene, men uten at det er en utålelig økonomisk byrde. Derfor ønsker vi å ha to alternativer. Luftfartstilsynet er særlig interessert i høringsmottakernes syn på dette.

<sup>3</sup> For eksempel forskrift 15. februar 2021 nr. 524 om luftfartsoperasjoner med nasjonalt sertifiserte luftfartøy

Det er bare de øvre utmålingsrammene av satser som foreslås inntatt i forskrift. Momenter som skal/kan inngå i den konkrete vurdering om overtredelsesgebyr skal gis, og utmålingen følger allerede av luftfartsloven § 13 a-5 tredje ledd.

### **Hvilke tiltak er aktuelle?**

Samferdselsdepartementet har bedt Luftfartstilsynet om å utarbeide forslag til ny forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr i samsvar med forvaltningsloven § 44. Det innebærer at andre tiltak ikke er aktuelle.

### **Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?**

Saken bærer ingen prinsipielle spørsmål slik dette er definert i utredningsinstruksen.

### **Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?**

Ny forskrift vil berøre alle som ilegges overtredelsesgebyr etter brudd på luftfartsloven og forskrifter gitt i medhold av loven. Siden foreslått forskrift bygger videre på etablert bestemmelse om illeggelse av overtredelsesgebyr, ventes ikke forskriften å medføre noen negative konsekvenser for hverken myndighet eller aktører. Det er positivt for aktørene i sivil luftfart at det er klargjort hva et overtredelsesgebyr maksimalt kan utgjøre.

Forskriften skal klargjøre øvre rammer for overtredelsesgebyr. Det vil i seg selv ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

### **Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?**

Samferdselsdepartementet har som nevnt tidligere bedt Luftfartstilsynet om å utarbeide forslag til ny forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr. Det innebærer at andre tiltak ikke er aktuelle.

### **Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?**

Det er ingen særskilte forutsetninger som må være på plass for en vellykket gjennomføring av den foreslåtte forskriftsfastsettelsen av øvre beløpsgrense for overtredelsesgebyr. Luftfartstilsynet må innarbeide reglene i egne prosedyrer og forutsettes naturligvis å utøve sin myndighet innenfor rammene i regelverket. Det er også viktig med god informasjon ut i markedet om nye regler på dette området.

Det foreslås at ny forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter luftfartsloven skal tre i kraft fra 1. januar 2024.

**Vedlegg**

- Forslag til forskrift om beløpsgrense for overtredelsesgebyr etter luftfartsloven
- Høringsliste