

Luffartstilsynet

Deres ref.

Vår ref.  
17/00162

Dato  
27.10.2017

## Uttalelse til høring - endring av forskrift om rapportering, registrering og merking av luftfartshinder.

Ansvarlig myndighet: Luffartstilsynet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet.**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

### Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende de kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og punkt 2-2.

Regelrådet mener at alternative tiltak og alternative utforminger av forskriften burde vært drøftet nærmere i utredningen. Byrdene for næringslivet er ikke forsøkt tallfestet. Det mangler oversikt over berørte næringer og andre aktører som berøres. Forutsetningene for vellykket gjennomføring er svakt belyst.

Regelrådet anbefaler at tiltaket utredes nærmere før saken legges til beslutning.

## 1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Sikkerhetstilrådingene fra Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) samt innføring av Aeronautical Data Quality (ADQ-forordningen) har vært sentrale forutsetninger for at Luffartstilsynet

har igangsatt arbeidet med å revidere luftfartshinderforskriften. Luftfartstilsynet foreslår å utvide kravet til rapportering av luftfartshindre til Nasjonalt Register over Luftfartshindre (NRL) gjennom forskriftsrevisjon. Tilsynet mener at forslaget vil gi en bedre oversikt og mer nøyaktig rapportering av hinderdata. Luftfartstilsynet anfører at dette også vil legge til rette for økt bruk av elektroniske kart. Det vises til at hinderdatabasen i dag ikke er komplett. Luftfartshindre som tidligere ikke har vært omfattet av gjeldende forskrift, er tatt inn i forslaget. Dette vil ifølge Luftfartstilsynet gjøre det sikrere å operere luftfartøy som har behov for å fly lavt, og som må lande og ta av på ukjente steder, også i mørke og dårlig vær. Det foreslås trinnvis innføring av de nye bestemmelsene i forskriften.

## 2. Luftfartstilsynets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Luftfartstilsynet skriver at forslaget vil øke mengden rapporteringspliktige objekter og vil medføre at en rekke nye eiere av luftfartshindre må forholde seg til rapporteringsplikten. For nye hindereiere vil førstegangs innrapportering av data kreve ressurser til kartlegging og rapportering. For andre vil volumet øke, men Luftfartstilsynet mener at for hindereiere som har kontroll på sine data, vil ikke endringene føre til vesentlig merarbeid eller merkostnader. Tilsynet viser til at fravær av krav til høyderapportering for hinder under 15 meter medfører at hindereiere slipper arbeid som ville ha påført dem betydelige kostnader. Luftfartstilsynet inviterer for øvrig høringsinstanser til å gi innspill om andre økonomiske og administrative konsekvenser for hindereiere.

## 3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget medfører at flere virksomheter/aktører enn tidligere vil omfattes. I tillegg øker rapporteringskravet for virksomheter som allerede er omfattet av gjeldende forskrift. Det er viktig for Regelrådet at virkninger for berørt næringsliv er tilstrekkelig belyst, og at nye tiltak utformes slik at målet oppnås til lavest mulig kostnad for næringslivet.

## 4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

### 4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

#### 4.1.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) var i sin rapport (SL 2015/16) tydelig på at Nasjonalt Register over Luftfartshindre (NRL) ikke gir tilstrekkelig oversikt over luftfartshindre. Det øker faren for ulykker. Formålet med forslagene er økt sikkerhet for luftfartøy som flyr lavt og dette søkes oppnådd gjennom at NRL forbedres.

Regelrådet mener at dette spørsmålet er tilfredsstillende besvart.

#### 4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Foreslått tiltak er å endre gjeldende forskrift slik at den rapporteringsplikten eierne av luftfartshindre har i dag til NRL utvides. Dette innebærer at flere objekter kommer inn under definisjonen luftfartshindre, at flere eiere blir rapporteringspliktige og at det stilles økte krav til nøyaktighet.

Luftfartstilsynet har ikke diskutert om det kan tenkes andre tiltak som kan forbedre sikkerheten for luftfartøy som har behov for å fly lavt og som må lande og ta av på ukjente steder, også i mørke og dårlig vær. Mulige alternative løsninger ved bruk av eksisterende og ny teknologi er berørt, men det

sies ikke noe om hva som må til for å realisere disse løsningene. Det ville styrket utredningen dersom dette hadde vært nærmere drøftet.

Regelrådet mener at Luftfartstilsynet burde drøftet om det finnes alternative relevante tiltak for å oppnå formålet. Regelrådet mener videre at Luftfartstilsynet også burde begrunnet den konkrete utformingen av forskriften bedre, og diskutert alternativ utforming av de enkelte kravene.

#### 4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Forslaget reiser ingen slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon av begrepet.

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

Forslaget vil gjøre forholdene for lavtflygende luftfartøy sikrere gjennom oppgradering av NLR, ifølge utredningen.

Luftfartstilsynet fastslår at forslaget berører alle eiere av luftfartshindre, men gir ikke en systematisk oppstilling av hvem disse er. Opplysninger om antall og typer aktører, om det er store eller små foretak og geografiske forhold, ville bidratt til å gi et bedre bilde av hvem de berørte er.

Luftfartstilsynet opplyser at nye og nåværende hindereiere vil få økte byrder gjennom nye rapporteringsplikter, men størrelsesorden på forventede kostnader er ikke tallfestet eller anslått. Det fremkommer ikke om tiltaket medfører byrder utover rapporteringsplikten blant dem som berøres, men antydes at hindereiere som har mangelfull oversikt over egen infrastruktur, vil få høyere merkostnader enn andre. Dette er imidlertid ikke ytterligere problematisert.

I Kartverkets sluttrapport fra «Forprosjekt om Nasjonalt register over luftfartshindre 2017» diskuteres en lang rekke forutsetninger for at NRL skal utvikles til en komplett hinderdatabase av god kvalitet, herunder forbedring i datakvalitet fra eiere av luftfartshindre, sammenslåing med datasettet FKB-Ledning, behov for utvikling og tilpasning både av IT-løsning og opplegg for innrapportering fra en svært heterogen mengde eiere av luftfartshindre som inkluderer blant annet cirka 100 nettselskap med områdekonsesjon og over 400 kommuner. Kartverkets rapport følger som vedlegg til Luftfartstilsynets høringsnotat, men Regelrådet mener flere opplysninger om virkninger og usikkerhet burde vært løftet inn i selve høringsnotatet og drøftet. Oppnåelsen av målene med Luftfartstilsynets forskriftsendringer avhenger av en vellykket videreutvikling av NRL og kostnader, nytte og usikkerhet av de to tiltakene burde derfor vurderes i sammenheng.

Nytteverdien og eventuelle kostnader for ulike berørte brukere av bedret informasjon om luftfartshindre, er kun overordnet omtalt. Regelrådet savner mer presis informasjon om de ulike brukerne av en forbedret NRL og hva som skal til for at de fullt ut kan utnytte informasjonen som foreslås innsamlet.

Det er vanskelig å få oversikt over konsekvensene for næringslivet på grunn av manglende tallfesting, manglende oversikt over hvem som er hindereiere og hvordan hindereiere fordeler seg i ulike kategorier og påvirkes ulikt. Regelrådet mener at dette spørsmålet er svært mangelfullt besvart i høringsnotatet.

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

Anbefalt tiltak er endringer i forskrift. Det er vist til at endringene er i samsvar med sikkerhetstilrådingene fra SHT, samt tilpasning i norsk rett til krav gitt i Kommissjonsforordning (EF) nr. 73/2010 (om fastsettelse av krav til luftfartsdata og luftfartsinformasjon i Det felles europeiske luftrom – ADQ-forordningen).

I høringsnotatet fremgår det ikke om samlet nyttevirkning er vurdert opp mot tiltakets samlede kostnadsvirkninger. Kostnadsvirkninger for det offentlige (Kartverket) er omtalt, men ikke tallfestet i høringsnotatet.

Regelrådet mener at det burde vært redegjort bedre for nyttevirkninger vurdert opp mot kostnader.

#### 4.1.6 Hva er forutsetningen for en vellykket gjennomføring?

I forbindelse med økt krav til rapporteringsnøyaktighet er det i utredningen vist til at det skal utarbeides veiledningsmateriale fra Luftfartstilsynet og informasjon fra Kartverket. Det er videre foreslått gradvis innfasing av de nye bestemmelsene.

Luftfartstilsynet konstaterer kort at gjennomføringen av forskriftene forutsetter at Kartverket får nødvendige bevilgninger til videreutvikling av NRL. Gitt at en vellykket gjennomføring av forskriftsforslaget er avhengig av utviklingen av NRL, synes Regelrådet det er en stor svakhet med Luftfartstilsynets utredning at ikke forutsetninger knyttet til gjennomføring og fremdrift i Kartverkets prosjekt er problematisert og drøftet. Utredningen burde diskutert om disse forutsetningene skaper usikkerhet knyttet til nytte og kostnader av forskriftsendringene, og om det er supplerende tiltak som burde gjennomføres for å redusere usikkerheten.

Regelrådet mener at besvarelsen på dette spørsmålet ikke er god nok.

## 4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Slik Regelrådet vurderer forslaget er det vanskelig å bedømme om valgt utredningsnivå er rimelig. En utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene ville trolig være tilstrekkelig, men forenklet analyse kunne vært vurdert. Uansett tilfredsstillende ikke Luftfartstilsynets utredning kravene i minimumsspørsmålene og utredningen oppfyller følgelig ikke kravene i utredningsinstruksens punkt 2-2.

## 5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Forholdet til små virksomheter er ikke omtalt i utredningen. Det foreligger ikke oversikt over antall og type eiere av luftfartshindre, størrelsesfordeling og hvor mange nye eiere som blir rapporteringspliktige.

Hvorvidt forslaget kan medføre relativt sett større byrder for små virksomheter som eier luftfartshindre, er ikke omtalt.

## 6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det foreligger ikke tallfesting av størrelsesorden for kostnader for berørte, utover at det er anført at økt rapporteringsplikt vil kreve ressurser til kartlegging og rapportering, spesielt for nye rapporteringspliktige. Videre er ikke alternative tiltak utredet. Ut fra utredningen er det derfor vanskelig for Regelrådet å vurdere om tiltaket gjør at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

En avvikling av dagens merkeordning av hindre ville redusert byrdene for eiere av luftfartshindre samtidig som det ville blitt mindre visuell forurensning. Dette tiltaket forutsetter at kvaliteten på

innholdet i NRL er god og at det er et godt utprøvd varslingsystem i funksjon i alle aktuelle luftfartøy. Det nevnes kort at dette kan bli mulig på lang sikt, men alternativet utredes ikke nærmere. Det er derfor ikke mulig å si noe om hvordan det ville påvirket kostnadsbildet.

## 7. Andre kommentarer

Regelrådet ser paralleller mellom forslagene fra Luftfartstilsynet og Kartverket om videreutvikling av Nasjonalt register over luftfartshindre 2017 og saker som tidligere har vært på høring fra Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om henholdsvis bredbåndsutbyggingsloven<sup>1</sup> og opprettelse av et sentralt ledningseierregister<sup>2</sup>. Regelrådet etterlyser at ansvarlige departementer vurderer om det er synergieffekter ved å se samlet på behovene for bedret informasjon om ledninger i grunnen og luftfartshindre.

## 8. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og punkt 2-2.

Regelrådet mener at alternative tiltak og alternative utforminger av forskriften burde vært drøftet nærmere i utredningen. Byrdene for næringslivet er ikke forsøkt tallfestet. Det mangler oversikt over berørte næringer og andre aktører som berøres. Forutsetningene for vellykket gjennomføring er svakt belyst.

Regelrådet anbefaler at tiltaket utredes nærmere før saken legges til beslutning.

Med hilsen

Sandra Riise  
leder  
Regelrådet

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

---

<sup>1</sup> Utkast til lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon sendt på høring av SD med frist 05.09.16

<sup>2</sup> Forslag til endringer i plan- og bygningsloven og en mindre endring i matrikkellova sendt på høring av KMD med frist 15.12.16.