

Mottakers navn vil bli flettet inn ved ekspedering.
Evt. kontaktpersons navn vil også bli flettet inn her.

Deres ref.:
Vår ref.: 20/18382-2
Saksbehandler: Hilde Skagestad
Dato: 04.06.2020

Her kommer forklarende tekst til evt. kopimottaker(e)

Svar på oppdrag 91 - Innspill fra HelseDirektoratet og Folkehelseinstituttet til Helse- og omsorgsdepartementet på Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA)s retningslinjer for luftfarten - vurdering av betydning for Veileder for smittevern i luftfarten

HelseDirektoratet viser innledningsvis til vårt svar på oppdrag 75 sendt Helse- og omsorgsdepartementet 15.5.20.

HelseDirektoratet (HelseDir) har i forbindelse med oppdraget samarbeidet med Folkehelseinstituttet (FHI).

HelseDirektoratet og FHI har med bakgrunn i på Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA)s retningslinjer for luftfarten "COVID-19 Aviation Health Safety Protocol, versjon 1.1" datert 21.05.20 blitt enige om følgende endringer i gjeldende norske veileder Smittevern i luftfarten (covid-19):

Ved revisjon av veileder for smittevern i luftfarten 04.06.20 har rådene om avstand og bruk av munnbind vært vurdert. Det er i dag en lav smitterisiko i Norge. Rådet om å holde avstand gjelder i hele befolkningen, og dette rådet er videreført i veilederen. Det gjøres fortløpende vurderinger av råd om bruk av munnbind basert på sykdomsforekomst i befolkningen og kunnskap om effekt. Per i dag er munnbind (medisinske munnbind og ikke-medisinske ansiktsmasker) ikke anbefalt for befolkningen. Rådene som er gitt i veilederen bygger på kunnskap om smitterisiko i samfunnet i Norge, og om effekt av smitteverntiltak. Det er ikke tatt samfunnsøkonomiske hensyn i vurderingene.

Med dagens smittesituasjon i Norge vil smitterisikoen ved flyreiser kunne øke litt dersom rådet om avstand på fly fravikes. Dersom rådet om avstand fravikes bør informasjon om andre tiltak, hånd- og hostehygiene og at syke personer ikke skal reise, styrkes.

Under avsnittet Smitterisiko ved flyreiser i Norge er dette avsnittet lagt til:

Ved flyreiser innenlands møtes personer fra ulike lokalmiljø og ulike deler av landet. Til tross for at en del flyreiser er regionale er det smitterisikoen i hele landet som bør legges til grunn for rådene om smitteverntiltak ved flyreiser.

Avsnittet om Anbefalt avstand er omskrevet til:

HelseDirektoratet

Avdeling helserett og bioteknologi
Hilde Skagestad, tlf.: +4790520523

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20
Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helseDir.no • www.helseDirektoratet.no

For å redusere smitterisikoen betydelig vurderer FHI at ett tomt sete mellom hver passasjer gir tilstrekkelig avstand i flykabinen, og at også midtgangen gir tilstrekkelig avstand mellom passasjerer. Dette vil tilsvare den generelle oppfordringen om holde minst 1 meter avstand som i samfunnet forøvrig. Det er ikke nødvendig å legge inn ekstra avstand mellom seteradene i flyets lengderetning, på grunn av utskiftning og filtrering av luften, luftstrømmens retning og på grunn av barrieren som seteryggen utgjør. Passasjer i alle seter vil øke smitterisikoen, men i hvor stor grad vil avhenge av den generelle smitten i samfunnet. Personer som reiser med sine nærmeste kan sitte ved siden av hverandre.

Det er viktig å opprettholde den anbefalte avstanden på minst 1 meter ved av- og påstigning og ellers før og etter flyreisen.

Avsnittet om Smittevernustyr er endret til:

Munnbind er ikke anbefalt som tiltak for befolkningen per i dag i Norge. Det kan likevel være situasjoner utenfor helsetjenenesten der det kan være aktuelt eller ønskelig å bruke munnbind etter individuell vurdering. Det kan være for å redusere risiko for smitte dersom smitterisikoen i området er høy, eller for personer med særlig høy risiko for alvorlig sykdom. Bruk av munnbind eller ikke-medisinske ansiktsmasker kan likevel ikke veie opp for, eller erstatte, andre forebyggende tiltak, slik som økt avstand mellom passasjerene i kabinen. Per i dag anbefales derfor ikke bruk av ikke-medisinske ansiktsmasker ved flyreiser.

Under avsnittet Håndhygiene, hostehygiene og bruk av smittevernustyr er dette avsnittet lagt til:

Dersom flyselskap likevel anbefaler eller setter krav om bruk av munnbind bør munnbindene gjøres tilgjengelig av flyselskapet, og det bør gis opplæring/instruksjon i korrekt bruk.

I tillegg har Helsedir og FHI vurdert følgende punkter i oppdraget:

1 Om smittevern hensyn tilsier at ikke all setekapasitet benyttes, jf. smittevernlovens krav om forholdsmessighet ved smittetiltak:

Et av de viktigste og gjennomgående smittebegrensende tiltak vi har under covid-19 pandemien er avstandskravet. Det er godt dokumentert at avstand mellom personer forebygger smitte. Helsedirektoratet og FHIs generelle anbefaling til befolkningen er å holde minst en meters avstand til personer utenfor samme husstand. Det europeiske flysikkerhetsbyrået poengterer viktigheten av avstand i forbindelse med flytrafikk:

Physical distancing

"Current scientific studies and articles confirm that in general, the distance that large respiratory droplets travel is 1.5 metres for normal speech and up to 2 metres when coughing. For this reason, aeroplane operators, airport operators and service providers should ensure that physical distancing of 1.5 metres is maintained wherever this is operationally feasible. In case physical distancing cannot be guaranteed because of operational constraints, the airport operator should implement risk mitigation measures." (...)

"Where allowed by the passenger load, cabin configuration and mass and balance requirements, aeroplane operators should ensure, to the extent possible, physical distancing among passengers. This may be achieved by leaving at least one seat empty between passengers, increasing the distance between the seats or leaving every other row empty. Family members

and individuals travelling together as part of the same household can be seated next to each other. The seat allocation process should be modified accordingly.

If physical distancing cannot be guaranteed because of the passenger load, seat configuration or other operational constraints, passengers and crew members on board an aircraft should adhere at all times to all the other preventive measures including strict hand hygiene and respiratory etiquette and should wear a medical face mask. Aircraft operators are requested to further adjust the ventilation system of the cabin and reduce ground times to minimise the risk of contamination".

Smittevernmyndighetenes faglige anbefaling om avstand gjelder i dag i alle former for transport og i en rekke typer forsamlinger, samt generelt i samfunnet. Selv om flere av tiltakene generelt i samfunnet lempes på fastholder man en grunnleggende anbefaling om avstand mellom personer.

Vi har vurdert at den generelle anbefalingen om minst en meter avstand ikke er nødvendig om bord på fly, grunnet andre forhold på flyene (plassering i seter i samme retning, luftstrøm). Gjeldende anbefaling for avstand er derfor begrenset til bredden av ett sete eller midtgangen, i sideretningen. Folkehelseinstituttet har vurdert at dette sammen med de generelle hygienerådene og at man ikke skal fly ved tegn på sykdom gir god risikoreduksjon om bord på fly.

I tillegg viser vi til at anbefaling om avstand ikke gjelder om man flyr sammen med sine nærmeste. Dette er en endring fra gjeldende anbefaling om at kun personer fra samme husstand kan sitte sammen. Det vil for eksempel bety at en familie på fritidsreise kan sitte sammen og at disse setene kan belegges som normalt. For fritidsreiser vil dette trolig gjelde en større andel av passasjerer enn ved jobbreiser.

Folkehelseinstituttet vurderer at smitterisikoen vil øke litt dersom det ikke gis avstand mellom passasjerer på fly. Per i dag er smitterisikoen i samfunnet begrenset. Det er ikke gjort beregninger av hvor mye risikoen kan øke dersom rådet om avstand på fly fravikes.

Ved flyreiser møtes passasjerer fra ulike deler av landet og ulike lokalmiljø, og det er smitterisikoen i landet som må legges til grunn for vurdering av smitterisikoen ved innenlandsreiser. Ved økt internasjonal reiseaktivitet vil vurderingen av smitterisiko ved flyreiser bli mer krevende. Det er et uttalt mål fra regjeringen om å beskytte personer i risikogrupper mot smitte, noe som nødvendiggjør at disse bør kunne reise med en viss avstand til andre.

Som angitt av HOD har redusert belegg i flytrafikken økonomiske konsekvenser. Norge har så langt lyktes med å slå ned og holde utbruddet i Norge nede. Vi er nå i en fase der tiltak trappes ned, og det er et uttalt mål at dette skal skje så gradvis at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Nedtrappingen krever god oversikt, og det er viktig å ha et klart bilde av risikofaktorer som kan påvirke utviklingen i negativ retning.

Holden-utvalget har konkludert med at det mest lønnsomme for samfunnet vårt er at utbruddet holdes nede:

"I de scenarioene vi ser på, er de realøkonomiske kostnadene ved et stabilt hold-nede scenario betydelig lavere enn i et brems-scenario der smitten går gradvis gjennom befolkningen. Dette henger sammen med at brems-scenariet har vesentlig større økonomiske skadevirkninger fra selve epidemien, i form av atferdsendringer og sykefravær som begrenser etterspørsel og produksjon. I tillegg innebærer brems-scenariet et høyt antall døde og stort helsetap også for andre pasientgrupper som kan få et dårligere tilbud".

En stor andel av det økonomiske tapet i luftfartsbransjen skyldes betydelig redusert reisevirksomhet generelt, både innenlands og internasjonalt. Både arbeids- og fritidsreiser er betydelig redusert som følge av covid-19-pandemien, uavhengig av antall seter som må holdes ledig på fly.

Det fremkommer i notat av 3. juni 2020 fra Samferdselsdepartementet om de økonomiske konsekvensene av tiltakene i Veileder for smittevern i luftfarten (covid-19) at:

"En restriksjon på midtseter kan skape en billettprisøkning på minst 30-50 % for at selskapene skal kunne opprettholde sitt inntektsgrunnlag, og sannsynligvis høyere for å kompensere for trafikkavvisning. Dette kan skape svekkede insentiver for flyselskapene til å øke tilbudt kapasitet." (...)

"Hvis de reisende må betale en flybillettpris som i vesentlig grad overstiger de samfunnsøkonomiske marginalkostnadene som følge av at gjenværende passasjerer i større grad må dekke selskapets kapasitetskostnader ved å fly tomme seter, så kan dette i realiteten sammenlignes med et gebyr som pålegges de relativt få som på kort og mellomlang sikt vil kunne benytte fly. Høye billettpriser kan i sin tur redusere etterspørselen i en slik grad at det skapes en usikker og for langsom «gjenreisning» av flytilbudet. Dette vil i så fall bidra til å forsterke de samfunnsøkonomiske negative effektene ved at flere avganger med en nytte i den størrelsesorden som er beregnet ovenfor, ikke settes inn."

Vi merker oss at bransjen også argumenterer med at bestillingssystemer gjør det vanskelig ikke å fylle opp alle setene.

Etter Helsedirektoratets vurdering vil den samfunnsmessige nytten ved smitteverntiltaket overstige belastningen og ulempen ved tiltaket. På bakgrunn av en helhetsvurdering per i dag vurderer vi at smittevernhensyn for passasjerer, herunder risikogrupper, og samfunnet veier tyngre enn de økonomiske konsekvensene for flybransjen. Under covid-19-pandemien er anbefalingen om avstand et grunnleggende og nødvendig tiltak i arbeidet med å hindre smittespredning samt begrense sykehusinnleggelser og dødsfall.

Covid-19 er erklært som et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom som kan få alvorlige helsekonsekvenser for mange mennesker. Sykdommen er også erklært som en pandemi og en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse av Verdens helseorganisasjon (WHO).

Ved å videreføre rådet om å holde midtsetet fritt for passasjerer vil det gi minst risiko for smittespredning på fly. Hvis man velger å fylle hele flyet vil dette øke smitterisikoen noe. Det er da fortsatt viktig å opprettholde rådet om avstand under oppholdet i terminalen, og ved av- og påstigning.

2. Om anbefalingen om bruk av medisinske munnbind ved flyvninger vil være forsvarlig sett i lys av kapasitet og behovet for slikt utstyr i helse- og omsorgstjenesten.

Som beskrevet i veilederen og i svar på oppdrag 75, vurderer FHI at munnbind og ansiktsmasker ikke kan veie opp for andre smitteforebyggende tiltak som avstand. Munnbind er per i dag ikke anbefalt som tiltak for befolkningen i Norge. Folkehelseinstituttet har vurdert at de uønskede effektene ved bruk av munnbind er betydelige (feilbruk, falsk trygghet, svekket etterlevelse av andre råd, og risiko for forurensning). Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet vurderer at dersom flyselskap likevel anbefaler eller setter krav om bruk av munnbind bør munnbindene gjøres tilgjengelig av flyselskapet, og det bør gis opplæring/instruksjon i korrekt bruk. Ved behov for at passasjerer skal ha munnbind i forbindelse med flyvninger utenlands, bør munnbind også være tilgjengelig for kjøp på flyplassen.

Det er per i dag ikke mangel på medisinske munnbind i Norge, men det er fortsatt ikke tilgjengelig over alt. Dette vil imidlertid kunne endre seg avhengig av pandemiens utvikling og fremtidig tilgang til

smittevernutstyr. Det må gjøres nye vurderinger hvis det blir et økende behov i helse- og omsorgstjenesten ved en eventuelt økt smittespredning i samfunnet. Flysikkerhetsbyråets råd om å bruke medisinske munnbind gjennom hele reisen, fra terminal til terminal, vil føre til en økt etterspørsel. Dette kan i seg selv påvirke forsyningssituasjonen, særlig i en situasjon der økt smitte i befolkningen gir økt behov i helse- og omsorgstjenesten.

Vi konkluderer på denne bakgrunn at bruk av medisinske munnbind ved flyvninger per i dag vil være forsvarlig i lys av kapasitet og behovet for slikt utstyr i helse- og omsorgstjenesten. Vi vurderer imidlertid at bruk av slike munnbind ikke gir tilstrekkelig effekt til at vi vil anbefale det.

3. Eventuelt øvrig harmonisering med EUs retningslinjer

På følgende øvrige sentrale punkter avviker EASAs anbefaling fra Veileder for smittevern i luftfarten:

- Begrense adgang til flyplasser for andre enn passasjerer, mannskap og ansatte, samt nødvendig assistanse: Per i dag er det ikke påvist mye smitte i Norge og Helsedir og FHI anbefaler derfor ikke at veilederen endres på dette punktet
- Anbefaling om avstand på 1,5m på flyplasser: Vi vurderer at denne anbefalingen er jevn god med den norske anbefalingen på minst en meter avstand, noe som også er godt innarbeidet i befolkningen
- Avgangsscreening med temperaturmåling: Dette tiltaket vurderes ikke å være et effektivt tiltak i en situasjon med lite smitte i landet.
- Passenger Locator Card:

Det vises til omtalen side 24 i EASAs råd. Passenger Locator Card (PLC) er en etablert ordning som kan benyttes av flyselskap. Ordningen er etter Helsedirektoratets oppfatning et avgjørende hjelpemiddel dersom flyselskapene skal plikte å oppbevare passasjeropplysningene og utlevere disse med det formål å kunne spore smitte ved behov for dette. Per i dag finnes det ikke et etablert elektronisk system for viderehåndtering/-lagring av den enorme informasjonsmengden som vil tilflyte ved å ta kortet i bruk. Det bør ikke legges opp til at opplysningene overføres til helsemyndighetene annet enn ved forespørsel til flyselskapet når det er behov for opplysningene.

Et norsk elektronisk system med oppbevaring av passasjeropplysninger er imidlertid nødvendig for å kunne håndheve smittesporing og ivareta folkehelsehensyn på generelt grunnlag. Vi vil generelt anbefale at dette er et arbeid som departementet initierer. Det finnes per dags dato hjemmelsgrunnlag for grensepolitiet til å innhente opplysninger ved grensepasseringer, men dette skjer ikke per i dag. En ordning med PLC er aktuell å ta i bruk også ved f.eks. tuberkulose, meningitt og meslinger. For tuberkulosesporing vil det være nødvendig med en lagringstid på tre måneder, før opplysningene kan slettes. I praksis har det vist seg vanskelig å samle inn slike opplysninger, i det flyselskapene ikke samler inn eller oppbevarer opplysninger som i PLC. Opplysningene som vil fremkomme av PLC er per dags dato ikke tilgjengelige flypassasjeropplysninger med mindre det finnes tilgang til bestillingssystemene.

Til bruk overfor norske/ nordiske flyselskap har man i dag mulighet til å benytte forskrift om tilgang til nødvendige opplysninger i forbindelse med smitteoppsporing - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-03-02-203> .

Utenlandske selskaper vil i mindre grad kunne imøtekomme våre ønsker om å utlevere opplysninger, både ut fra mangel på disse opplysningene (forutsetter tilgang til bestillingssystemer), registreringer og mangel på internasjonale forpliktelser.

Vi har for øvrig avklart med Luftfartstilsynet ved en tidligere anledning at PLC ikke finnes i norsk oversettelse.

- Egenerklæring for passasjerer med innsjekking:

Ordningen innebærer en utfylling av egenerklæring om helsetilstand relatert til Covid-19 før man får adgang til å gå om bord på et fly, for eksempel som en sjekklister i forbindelse med innsjekking, og det antas at dette er basert på passasjerenes samtykke.

Ordningen er i tråd med en ønsket fremtidig praksis om selvmonitorering ved grensepasseringer og vurderes innført.

Begge de to ovennevnte ordningene vurderes å være i tråd med GDPR, jf art 6 nr. 1 bokstav e (forskrift om utlevering av passasjeropplysninger) og art 9 nr. 2 bokstav i.

Vennlig hilsen

Svein Lie e.f.
fagdirektør

Hilde Skagestad
seniorrådgiver

Her kommer godkjenningsteksten [når dokumentet er godkjent, og blir ekspedert](#)

Kopi:

Kontaktperson

FOLKEHELSEINSTITUTTET

Utbrudd @fhi.no

Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post
Helse- og omsorgsdepartementet	Vakt-covid19@hod.dep.no	Postboks 8011 Dep	0030 OSLO