

Klima- og miljødepartementet

Hørings svar – NOU 2024: 10 Ny motorferdsellov

Norges Luftsportforbund (NLF) er et særforbund tilsluttet Norges idrettsforbund (NIF). Forbundet organiserer syv luftsportsgrener, hvorav flere etter omstendighetene berøres av motorferdselloven og/eller vil kunne bli berørt av forslag til ny motorferdsellov. Motorferdsellovutvalgets forslag er grundig og avbalanserer etter NLFs vurdering de ulike hensynene som loven skal ivareta på en måte som i all hovedsak er god, hensett til utvalgets mandat. Utkastet inneholder imidlertid en lakune som berører vinterluftsport og som neppe er tiltenkt. I dette høringsinnspillet vil NLF fremme et forslag som vil tette dette hullet innenfor rammen av mandatet og de prinsipper utvalget bygger sitt forslag på. Videre vil NLF kommentere øvrige forslag som berører luftfart og luftsport. Særlig vil NLF fremme forslag som ivaretar medvirkning, informasjon, nødvendig tilpasning til luftfartens regulering, samt sikring av at kommunens handlingsrom opprettholdes i noe større grad.

1. Prinsipielle vurderinger og hovedelementer som berører luftfart og luftsport

Av luftsportsaktivitetene som NLF organiserer, berøres særlig sjøflyging og flyging med skiunderstell av motorferdselloven. Avhengig av hvordan en framtidig motorferdsellov innrettes, vil også andre luftsportsaktiviteter og -grener kunne bli berørt. NLF kom derfor med et innspill til Motorferdsellovutvalget som er omtalt i NOU 2024: 10, se punktene 25.3.6, 26.3.1 og 26.3.4.

Motorferdsellovutvalgets prinsipielle vurderinger vedrørende luftfart framkommer av NOU 2024: 10 kapittel 26. Her følger NLFs kommentarer til utvalgets vurderinger:

- Utvalget foreslår at motorferdselloven fortsatt skal gjelde start og landing med luftfartøy (punkt 26.4.1 siste avsnitt, jf. utkastet § 3 andre ledd). Etter NLFs syn er dette en akseptabel løsning, så fremt reguleringen i loven ivaretar luftfartens særlige karakter, miljømessige fordeler og eksisterende regulatoriske begrensninger (eksempelvis hva gjelder antall bevegelser før krav til konsesjonsbehandling etter luftfartsloven kapittel VII utløses).
- Utvalget foreslår at motorferdsellovens virkeområde *ikke* utvides til å gjelde flyging i luften (punkt 26.4.1 andre avsnitt og punkt 26.4.2). NLF mener det er *helt avgjørende* at lovgiver følger utvalgets forslag på dette punktet. I motsatt fall vil det i realiteten

kunne innebære inngripende og udifferensiert stans av allmenn ferdsel i luftrommet, i strid med luftfartslovens utgangspunkt,¹ luftrettslige konvensjoner,² etableringen av Single European Sky³ og EØS-retten for øvrig.⁴ NLF bemerker at luftfarten er regulert av særlovgivning hvor hensynet til friluftsliv, miljø og støy ivaretas etter nærmere bestemmelser.⁵ Særregulering er påkrevet, fordi slike hensyn må avbalanseres mot flysikkerhetsmessige og flyoperative hensyn som luftfartsmyndighetene er nærmest til å forvalte og vurdere. At sektormyndigheten regulerer dette, er ikke til hinder for at allmennheten får behørig innflytelse. NLF peker på at «[e]nhver», herunder kommunene, kan anmode om ferdselsforbud og -restriksjoner på nærmere vilkår etter forskrift om luftromsorganisering § 20, jf. § 5 tredje ledd, jf. §§ 17 og 19. Se ellers utvalgets drøftelse i punkt 26.4.1.

- Utvalget foreslår at loven i tillegg til start og landing med luftfartøy skal omfatte situasjoner der luftfartøy holdes i en fast posisjon over bakken eller vannflaten i den hensikt å losse eller laste gods eller personer, jf. punkt 5.5 og 26.4.2. NLF har ingen innvendinger til dette, så fremt aktiviteter som ikke kan assimileres med «hovringstilfellene» som Høyesterett behandlet i Rt. 2012 s. 725 *Helikopter* blir upåvirket av justeringen. Virkeområdet må med andre ord begrenses til det som klart kan sidestilles med start, landing og taksing, samtidig som eksempelvis slipp av fallskjermhoppere som skjer i store høyder fra luftfartøy under flukt faller utenfor.
- Utvalget ser det som mer hensiktsmessig at bruk av mindre droner reguleres i luftfartsregelverket og annet relevant regelverk, enn i motorferdselregelverket. Dette er NLF helt enig i og viser til den felleseuropeiske reguleringen av slike aktiviteter, herunder hvordan begrensninger av ferdsel av hensyn til miljø skal vurderes og gjennomføres etter droneoperatorforordningen artikkel 15.⁶ Som nevnt kan «[e]nhver» anmode om regulering av slike aktiviteter etter nærmere vilkår etter forskrift om luftromsorganisering § 20, jf. § 5 tredje ledd bokstav g, jf. §§ 17 og 19
- Utvalget foreslår at «fartøy som er små nok til at de relativt enkelt kan bæres inn i utmark, bør unntas lovens virkeområde, mens fartøy som er så store at de må flyges inn eller transporteres inn på annet vis, bør omfattes», jf. punkt 26.4.3. NLF deler denne vurderingen og viser til utvalgets drøftelse.

¹ Luftfartsloven § 1-1 første ledd, jf. § 2-3 (motsetningsvis), jf. Innstilling til Lov om Luftfart (1919) s. 11, jf. Ot.prp. nr. 44 (1923) s. 7.

² Overenskomst om internasjonal sivil luftfart av 7. desember 1944 (Chicago-konvensjonen) artikkel 5 første avsnitt, jf. artikkel 9 (motsetningsvis) og Internasjonal transittavtale om lufttrafikk av 7. desember 1944 (Transittavtalen) artikkel 1 nr. 1, jf. nr. 2.

³ Forordning (EF) nr. 549/2004 artikkel 1 nr. 1. En hel eller delvis lukking av luftrommet er ikke i tråd med dette, sml. sak C-353/20, *Skeyes mot Ryanair* (avsnitt 49). Dette gjelder også dersom luftrommet bare blir stengt i lavere høyder (uavhengig av spørsmålet om lufttrafikk tjenester som nevnte sak handlet om), jf. forordning (EU) nr. 923/2012 artikkel 1 nr. 1, jf. vedlegg (SERA) punkt SERA.3105. Poenget kan illustreres med Bundesrats behandling av nasjonale bestemmelser i forbindelse med gjennomføring av harmoniserte lufttrafikkregler i EU, se Bundesrat Drucksache 337/1/15, jf. LuftVO 2015 § 37, sml. LuftVO 1963 § 6 nr. 3.

⁴ Eksempelvis forordning (EU) nr. 923/2012 artikkel 1. nr. 1, jf. artikkel 2 nr. 11, jf. vedlegg (SERA) punkt SERA.3145 (motsetningsvis), forordning (EU) 2019/947 artikkel 15, jf. artikkel 2 nr. 4, tjenestereglene i EØS-avtalen (sml. sak C-353/20, *Skeyes v Ryanair DAC*, avsnitt 63) samt varereglene i EØS-avtalen (sml. sak C-142/05, *Mickelsson og Roos*, avsnitt 44).

⁵ Luftfartsloven §§ 9-1 første ledd og § 9-1a første ledd, forskrift om luftromsorganisering § 5 tredje ledd bokstav a, b og g, jf. §§ 17 og 19, samt § 26, og forordning (EU) 2019/947 artikkel 15, jf. artikkel 2 nr. 4.

⁶ Forordning (EU) 2019/947 artikkel 15, jf. artikkel 2 nr. 4.

- I utkastets § 5 tredje ledd legger utvalget opp til at «[l]uftfartsloven gjelder i stedet for loven her ved landing med luftfartøy på landingsplass som har konsesjon etter luftfartsregelverket». NLF slutter seg til dette etter *lex specialis*-betraktninger og viser til at luftfartsloven § 7-6 andre til fjerde ledd ivaretar kommunal medvirkning og samordning med arealplaner mv. Med andre ord vil de hensyn som kommunen ivaretar når den treffer vedtak etter utkastet § 25 være tilsvarende ivaretatt i konsesjonsbehandlingen etter luftfartsloven.
- Utvalget foreslår å likestille motorferdsel med båt og luftfartøy (sjøfly) på åpent vassdrag, jf. utkastet § 19 og NOU 2024: 10 punkt 26.4.4. NLF støtter forslaget og mener denne løsningen er helt avgjørende for at utvalgets forslag samlet sett kan sies å ivareta de kryssende hensynene på en balansert måte. NLF viser til at hovedregelen om krav til konsesjon for landingsplass etter luftfartsloven § 7-5 første ledd bare har helt *snevre* unntak der landingsplassens «karakter, trafikkens omfang eller varighet eller andre særlige forhold» åpner for dette, jf. luftfartsloven § 7-5 andre ledd. Denne snevre unntaksregelen gjelder i hovedsak for naturlige landingsplasser som maksimalt kan ha seks avganger og seks landinger ukentlig (dvs. 12 bevegelser), se punkt 26.2.2.2 og 26.4.1 i NOU 2024: 10. Som utvalget påpeker, vil sjøfly dessuten bare «bruke noen minutter på start og landing, og [vil] derfor ofte [...] ha mindre miljøpåvirkning» enn ferdsel med båt, jf. punkt 26.4.4. Sjøflyenes miljømessige fordeler bør med andre ord hensyntas. Utvalgets forslag sikrer dessuten samsvar med de overordnede prinsippene i havne- og farvannsloven, samt en viss harmonisering med regelverk for motorferdsel på innsjøer og vassdrag i Sverige og Finland.

Oppsummert mener NLF at Motorferdsellovutvalgets forslag i hovedtrekk er hensiktsmessig og balansert. Sammenliknet med gjeldende motorferdsellov, jf. § 5 første ledd bokstav a, oppstår imidlertid en uheldig lakune for vinterluftsport på midlertidig snø- eller isdekt landingsplass. Videre fremmer utkastet noen andre forslag som kan virke uheldig for luftfart og luftsport, uten at lovformålet tilsier at slik regulering er nødvendig. Disse punktene drøftes nedenfor.

2. Vinterluftsport på midlertidige landingsplasser

Motorferdsellovutvalget legger opp til at generelle kommunale tillatelser til motorferdsel etableres gjennom vedtak av arealplaner etter plan- og bygningsloven, jf. utkastet kapittel 4. Dette gjelder også landingsplass som ikke er omfattet av luftfartslovens konsesjonskrav, jf. utkastet § 25, contra § 5 tredje ledd. Løsningen framstår i utgangspunktet som rasjonell og kan – under forutsetning av at berørte parter får reell anledning til å opplyse saken – bidra til en helhetlig arealforvaltning.

Dersom det iverksettes *regelmessig* bruk av arealer til start og landing, taler hensynene som arealplaner skal ivareta for at ordningen i utkastet § 25 er hensiktsmessig. Det gjenstår imidlertid et behov som etter NLFs vurdering ikke blir tilstrekkelig ivaretatt med utvalgets lovforslag. Nærmere bestemt forekommer det luftsportstrening, -konkurranser eller -stevner innenfor en strengt avgrenset tidsperiode av mer tilfeldig karakter. Et eksempel er start og landing på islagt vann med småfly som har skiunderstell eller understell med hjul. Det kan eksempelvis være tale om et enkeltarrangement for luftsport som bare finner sted én enkelt weekend. Forskrifter om bruk av islagt vann for start og landing med luftfartøy er vedtatt med hjemmel i motorferdselloven § 5 første ledd bokstav a. Noen av disse vedtakene ivaretar slik tilfeldig eller sporadisk bruk til luftsport. Der det er tale om fast bruk, vil tilsvarende regulering kunne gjennomføres

etter utkastet § 25. Det er imidlertid verken hensiktsmessig eller forholdsmessig å kreve arealplanbehandling for et enkeltarrangement, stevne eller liknende.



ISLAGT VASSDRAG: Som eksempel på utøvelse av vinterluftsport på en midlertidig landingsplass kan nevnes «fly-inn-gudstjeneste» på Vermundsjøen i Åsnes kommune i Innlandet. Foto: Petter Gustavsen/Facebook

Utvalget antar at landingsplasser «etter sin natur [er] avgrenset til bestemte steder, og [...] dermed [er] egnet til regulering i arealplan», jf. punkt 26.4.5.1. Dette er NLF enig i, for så vidt gjelder permanente landingsplasser. Antakelsen er imidlertid ikke treffende for bruk av et islagt vann til et mer improvisert eller kortvarig enkeltstevne eller liknende.

Utvalget åpner etter punkt 26.4.5.2 for at kommunen i tillegg kan gi individuelle tillatelser. Utvalget mener at «tillatelsesadgangen kan reguleres av de vanlige tillatelseshjemlene og den generelle dispensasjonsbestemmelsen». NLF forstår og kan slutte seg til *selve reguleringsteknikken*, men tillatelseshjemlene er utilstrekkelige for det formålet vi her beskriver (se utkastet kapittel 5 som mangler adekvat hjemmel). Ikke minst er inngangsvilkårene for dispensasjon etter utkastet § 37 («strengt nødvendig» mv.) *meget strenge*. På den annen side er ivaretagelse av de hensyn til idrett som blant annet hjemmelen for motorsport på bakken etter utkastet § 24 er et utslag av, ikke ivare tatt av de vanlige tillatelseshjemlene, for så vidt gjelder vinterluftsport av *midlertidig* karakter.

NLF foreslår derfor en ny tillatelseshjemmel i kapittel 5 satt inn som ny § 30A. Denne kan lyde:

§ 30A Vinterluftsport

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel under luftsportskonkurranser eller -trening i regi av den organiserte idretten. Dette gjelder bare landing og start med luftfartøy på midlertidig landingsplass på snødekt mark og islagt vassdrag innenfor rammen av luftfartsloven kapittel VII om konsesjon.

Henvisningen til luftfartsloven kapittel VII klargjør at det bare er helt ubetydelig bruk som bestemmelsen åpner for. Ordet «luftfartøy» er i denne bestemmelsen tenkt å ha samme innhold som etter luftfartsloven § 1-3 første ledd første punktum.

3. Avgrensning av tidsrom for tillatelser etter kapittel 5

Etter Motorferdsellovutvalgets forslag kan tillatelser etter kapittel 5 bare gis «for et avgrenset tidsrom, maksimalt fire år», jf. § 38 første ledd. NLF mener dette er en unødvendig byråkratiserende bestemmelse. For luftfartens del skaper den det dessuten uheldig inkohrens: Landingsplasskonsesjoner har en varighet av enten 10 eller 20 år etter luftfartsregelverket.⁷

For å skape bedre samsvar, foreslår NLF at grensen for sammenliknbare konsesjonsbelagte landingsplasser også benyttes i motorferdselloven. En mulig formulering kan således være følgende:

Kommunen kan bare gi tillatelser etter dette kapittelet for et avgrenset tidsrom, maksimalt ti år.

Alternativt kan det innføres en særbestemmelse for landingsplasser som ivaretar den sedvanlige ordningen med tiårige tillatelser.

4. Varsling og registrering av turer mv.

Både der landingsplass er innarbeidet i plan etter kapittel 4 og der det er gitt individuell tillatelse til start og landing etter kapittel 5 legger Motorferdsellovutvalget opp til at kommunen, respektive departementet, kan kreve forhåndsvarsling, respektive registrering, av turer. NLF viser til at § 44 siste ledd åpner for at kommunen i plan kan fastsette «at kommunen må varsles før landing». Videre forutsetter § 38 siste ledd at departementet kan fastsette at tillatelser skal omfatte «krav om at turer skal registreres på forhånd» og detaljer «om hvordan registrering skal skje».

Denne reguleringen er ikke hensiktsmessig, verken operativt eller flysikkerhetsmessig. Beslutning om start og landing treffes tidvis på kort varsel, hensett til skydekk høyde, vindretning mv. Det kan videre være sterkt ønskelig med såkalte førevarslandinger i underveisfasen ut fra flysikkerhetsmessige vurderinger som ikke når opp til terskelen for nødrett.

Hensynene som utkastet til bestemmelser skal ivareta, kan imidlertid ivaretas innenfor rammene av eksisterende systemer innenfor luftfarten: Det gjelder et internasjonalt system for innlevering av reiseplaner før flyging (eller før kontrollert del av en flyging), jf. lufttrafikkreglene punkt SERA.4001.⁸ Reiseplansystemet er opprettet av FNs luftfartsorganisasjon ICAO på grunnlag av Chicago-konvensjonen, det er gjennomført i harmonisert form i EØS og det kan tilpasses operativt til endrede driftsforhold. Selv om reiseplan ikke er obligatorisk for alle flyvninger etter EØS/ICAO-reglene, er det prinsipielt en bedre løsning at kommunen fastsetter at reiseplan forutsettes, og at kopi av reiseplan i ICAO-format sendes elektronisk til kommunen (eksempelvis på e-post), enn at det opprettes parallelle og ikke-harmoniserte lokale varslingssystemer. Bestemmelsene må samtidig utformes slik at de åpner for ettersendelse dersom det er foretatt førevarslanding.

⁷ Se BSL E 1-1 § 15.

⁸ Forordning (EU) nr. 923/2012 vedlegg (SERA).

Når det gjelder kartfesting av faste landingsplasser opprettet etter utkastet § 25 må dette etter NLFs vurdering skje i tråd med harmoniserte bestemmelser om luftfartspublikasjoner og aeronautiske kart i tråd med ICAOs standarder. Dette er bestemmelser kommunene typisk ikke vil være kjent med, og det bør henvises til dem i loven og i eventuelle forskrifter av pedagogiske hensyn.

NLF foreslår følgende ordlyd:

§ 38 siste ledd

Departementet kan gi forskrift om hva tillatelser etter dette kapitlet skal inneholde, for eksempel krav om at turer skal registreres på forhånd, og om hvordan registrering skal skje, eller om hvordan traseer skal kartfestes. For start og landing med luftfartøy skal et eventuelt krav om at turer skal forhåndsregistreres alltid anses å være oppfylt gjennom innlevering av ICAO-reiseplan etter forordning (EU) nr. 923/2012 vedlegg (SERA) punkt SERA.4001 bokstav a og c. Krav om kartfesting av landingsplass skal betinge publisering på aeronautiske kart etter forordning (EU) 2017/373 vedlegg VI (del-AIS) punkt AIS.OR.325.

§ 44 siste ledd siste komma

[Kommunen kan i plan fastsette ...] at kommunen må varsles før landing. Krav om varsling før landing skal alltid anses å være oppfylt gjennom innlevering av ICAO-reiseplan etter forordning (EU) nr. 923/2012 vedlegg (SERA) punkt SERA.4001 bokstav a og c.

5. Medvirkning

Motorferdsellovutvalgets forslag om at generelle kommunale tillatelser gis gjennom plan kan ha utilsiktede konsekvenser knyttet til interesseorganisasjoners reelle anledning til medvirkning og opplysning av saken. Dette kan være en særlig utfordring knyttet til luftfart som skjer innenfor rammer som ikke nødvendigvis er kjent av lokale beslutningstakere. I motsetning til lokale forskrifter som kun omhandler motorferdsel, vil kommunens arealplaner dessuten som den klare hovedregel ikke ha vurdering av motorferdsel som utgangspunkt. Dette gjør det (ytterligere) vanskelig for berørte interesseorganisasjoner å identifisere saken og dermed opplyse den, ettersom kommunene svært sjelden varsler nasjonale interesseorganisasjoner om slikt planarbeid.

NLF foreslår derfor en ny utredningsbestemmelse i § 10 (nytt tredje ledd.) Utkastets § 10 tredje ledd blir etter NLFs forslag § 10 fjerde ledd.

§ 10 nytt tredje ledd

For å sikre at saken for øvrig er så godt opplyst som mulig når vedtak treffes etter denne loven, skal berørte nasjonale, regionale og lokale interesseorganisasjoner kontaktes slik at de får anledning til å uttale seg.

Bestemmelsen er en nødvendig konkretisering av forvaltningsloven §§ 17 og 37, sml. utredningsinstruksen punkt 3-3 og veileder til utredningsinstruksen punkt 3.3.1.⁹

6. Alminneliggjøring av helikopterlandingsplassforbud

Motorferdsellovutvalget har i § 43 andre ledd siste komma foreslått en alminneliggjøring av det eksisterende forbudet mot helikopterlandingsplasser på «fjelltopper, utsiktspunkter, breer og andre liknende steder», jf. forskrift om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende § 1 andre ledd.¹⁰ NLF mener dette både er unødvendig og uforholdsmessig, siden utvidelsen av forbudet vil ramme sjøflyging med fly som har faste vinger på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer, så vel som flyging med luftfartøy med hjul- eller skiunderstell som ikke er helikoptre. NLF viser til at luftfartøy med roterende vinger (helikoptre, multikoptere) har en vesentlig større støy- og miljølemppe enn luftfartøy med faste vinger. Luftfartøy med roterende vinger kan dessuten – i motsetning til fly med faste vinger – befinne seg på et bestemt sted i lufta over lengre tid og kan også av den grunn utgjøre en større belastning for friluftsliv og miljø enn fly med faste vinger. Endelig kan fly med roterende vinger benytte et mye større antall områder enn fly med faste vinger som trenger store landingsdistanser. Disse grunnleggende forskjellene er åpenbart grunnen til at forskriften om helikopterskiing og liknende nettopp *ikke* gjelder fly med faste vinger.

Motorferdsellovutvalget har ikke begrunnet hvorfor det er behov for å utvide forbudet til fly med faste vinger. Innskrenkninger av allmenn ferdsel med luftfartøy må begrunnes på en overbevisende måte, og NLF kan ikke se at slike begrunnelser er gitt i dette tilfellet.

NLF foreslår derfor en regulering som svarer til gjeldende forskrift og fremmer følgende ordlyd for § 43 andre ledd siste punktum:

§ 43 andre ledd siste punktum

Landingsplasser for helikoptre og andre luftfartøy med roterende vinger kan heller ikke legges på fjelltopper, utsiktspunkter, breer eller andre lignende steder der landingsplassen i hovedsak vil være utgangspunkt for rekreasjon og friluftsliv.

7. Overgangsbestemmelse

Motorferdsellovutvalget foreslår en overgangsbestemmelse som innebærer at eksisterende kommunale vedtak om tillatelse til motorferdsel gjelder i opptil fem år etter at ny lov trer i kraft, jf. § 56 første ledd.

Etter NLFs syn gir ikke bestemmelsen tilstrekkelig tid for kommunene til å områ seg. NLF foreslår at vedtakene gjelder i opptil ti år etter at ny lov trer i kraft.

⁹ I veilederen punkt 3.3.1 uttales følgende: «Normalt bør man gjøre berørte departementer, private organisasjoner og andre berørte oppmerksomme på høringen gjennom e-post», se <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen/3-tidlig-involvering-foreleggelse-og-horing>.

¹⁰ <https://lovdata.no/forskrift/1988-03-14-225>

NLF vil avslutningsvis understreke betydningen av at luftfart og luftsport utgjør spesielle ferdselsformer med særlige behov, tekniske forutsetninger og internasjonal regulering. NLF stiller seg derfor til rådighet for å belyse saken ytterligere i det videre arbeidet med loven.

Med vennlig hilsen,
NORGES LUFTSPORTFORBUND



John Eirik Laupsa
Generalsekretær

Torkell Sætervadet (sign.)
Rådgiver

Norges Luftsportforbund (NLF) er et særforbund tilsluttet Norges idrettsforbund (NIF). Forbundet organiserer syv luftsportsgrener: Fallskjermhopping, hang- og paragliding, seilflyging, motorflyging, modellflyging, mikroflying og flyging med varmluftballonger. De 250 tilsluttede klubbene har til sammen 18 000 medlemskap. NLFs administrasjon har i dag 13 ansatte med kontor i Oslo sentrum og på Rikssenteret for seilflyging i Elverum. For mer informasjon, se vår hjemmeside nlf.no.