

Avinor AS
E-post: post@avinor.no

Kopi: Værnes Flyklubb, Brønnøy Flyklubb, Luftfartstilsynet og Norges Idrettsforbund

Om krav til forhåndstillatelse (PPR) for bruk av Trondheim lufthavn

1 – Innledning og oppsummering

Norges Luftsportforbund (NLF) viser til NOTAM A/3928/26 av 31. mai 2026 som lyder slik:

GA TFC SUBJECT TO PPR FROM AD OPS. PPR SHALL BE REQUESTED VIA OPS CENTRE MIN 48HR PRIOR TO ARR/DEP. +47 67032802 OR MAIL: DRIFTS-CENTRAL.VAERNES(AT)AVINOR.NO. EXEMPT HOSP/SAR/MIL/POLICE AND ACFT WITH HANGAR/TGL/PAX PICKUP WITHOUT PERSONNELL LEAVING ACFT.

Det kreves med andre ord forhåndstillatelse for avganger og landinger fra Trondheim lufthavn, Værnes, for allmennflytrafikk fram til 31. august 2026. Etter NLFs vurdering er innføringen av denne restriksjonen ikke i samsvar med gjeldende rett. Den er videre flysikkerhetsmessig og operativ uheldig. Derfor anmoder NLF om at restriksjonen oppheves snarest mulig.

2 – Rettslig grunnlag og rammer

Som Avinor er kjent med, har Trondheim lufthavn konsesjon for landingsplass til «offentlig bruk», jf. forskrift om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1, heretter *konsesjonsforskriften*) § 2 bokstav f. Dette innebærer at landingsplassen «kan benyttes av enhver innenfor kunngjort åpningstid uten særskilt tillatelse fra konsesjonshaver», jf. nevnte bestemmelse. Tilsvarende følger det av konsesjonsvedtak for Trondheim lufthavn av 19. mai 2021 punkt 2 første ledd andre punktum at «[a]lle skal gis anledning til å bruke landingsplassen innenfor kunngjort åpningstid *uten* at det kreves tillatelse» (uthevet her). Det er ikke tvilsomt at ordlyden «enhver» og «alle» også omfatter allmennflygere.

Med restriksjonen som nevnte NOTAM innførte, kreves som hovedregel forhåndstillatelse for allmennflygeres bruk av lufthavnen. Som det framkommer av ovenstående, lar restriksjonen seg ikke forene med ordlyden i konsesjonsforskriften og konsesjonsvedtaket.

Trondheim lufthavn er dessuten «open to public use» i Chicago-konvensjonens forstand, jf. artikkel 15.¹ Dette innebærer at konvensjonen gir luftfartøy i internasjonal luftfart rett til å benytte lufthavnen «without the necessity of obtaining prior permission», så fremt trafikken er ikke-regelbundet og ikke-ervervsmessig, jf. artikkel 5 *første ledd*. En ordning med PPR («prior permission required») står i direkte motstrid til dette og rammer den eneste typen trafikk som etter konvensjonen *har* disse rettighetene.

¹ Overenskomst om internasjonal sivil luftfart, Chicago 7. desember 1944 (Chicago-konvensjonen), jf. artikkel 15.

Restriksjonen er følgelig verken tillatt på internrettslig eller folkerettslig plan.

NLF har mottatt signaler som tyder på at restriksjonen er innført for å lukke et avvik som Luftfartstilsynet har identifisert i forbindelse med tilsyn etter europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 300/2008 om felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart (heretter *securityforordningen*). Selv om dette skulle være tilfellet, vil NLF anføre at restriksjonen ikke kan innføres. For det første kan ikke et mulig brudd på ett regelverk (eksempelvis *securityforordningen*) repareres med brudd på et annet (eksempelvis konsesjonsforskriften, konsesjonsvedtaket og Chicago-konvensjonen). Konsesjonshaver må naturligvis oppfylle samtlige regelverk parallelt. Et eventuelt avvik etter *securityforordningen* må derfor løses på annen måte.

For det andre har en tolkning av *securityforordningen* som åpner for – eller sågar pålegger – å fravike Chicago-konvensjonen formodningen mot seg. Et av forordningens sentrale formål er nemlig å legge til rette for at statene oppfyller sine forpliktelser etter Chicago-konvensjonen, se artikkel 1 nr. 1 og fortalens andre betraktning. På liknende vis er et av formålene med kommisjonsforordning (EU) nr. 139/2014 om fastsettelse av krav og administrative framgangsmåter for flyplasser å bistå EØS-statene med «å utøve sine rettigheter og oppfylle sine forpliktelser i henhold til Chicago-konvensjonen ved å sikre en felles tolkning og en ensartet og rettidig gjennomføring av dens bestemmelser», jf. europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1139 om felles regler for sivil luftfart, se artikkel 1 nr. 2 bokstav g. EØS-retten underbygger derfor at forvaltningen av aktuelt lufthavnregelverk skal skje på en måte som er i tråd med konvensjonen.

Videre har ikke Luftfartstilsynet hjemmel til å vedta et pålegg om tiltak som måtte ha som tvingende følge at Norges forpliktelser etter Chicago-konvensjonen tilsidesettes. NLF viser for det første til at hovedformålet med lov om luftfart av 1960 – som gjeldende luftfartslov viderefører – var «å bringe vår luftfartslovgivning på linje med bestemmelsene i Chicagokonvensjonen». ² Lovens bestemmelser og forskriftene som er gitt med hjemmel i den må med andre ord tolkes *konvensjonskonformt*. Videre må luftfartsmyndighetenes kompetansebestemmelser – herunder bestemmelser som innebærer at Luftfartstilsynet «kan» gi diverse pålegg til konsesjonshavere – anvendes innenfor rammen av presumsjonsprinsippet. NLF viser her til professor Stian Øby Johansens nylige utlegning av prinsippet i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*:

«En bestemmelse som sier at forvaltningen «kan» fatte vedtak, vil [...] i utgangspunktet *ikke gi hjemmel til å fatte folkerettsstridige vedtak*. Dersom et vedtak fattet i medhold av en slik kompetansebestemmelse er folkerettsstridig, vil vedtaket mangle hjemmel – og følgelig være ugyldig.» ³ (Uthevet i original.)

Verken luftfartsmyndighetene eller Avinor kan derfor fatte beslutninger om bruken av Trondheim lufthavn som tilsidesetter rettigheter etter Chicago-konvensjonen. *Stortinget* har samtykket til ratifikasjon av Chicago-konvensjonen, og den er derfor i kjerneområdet for presumsjonsprinsippet skranke for kolliderende utøvelse av kompetanse fra *forvaltningens* side. ⁴

Tiltak som lukker avvik som måtte være identifisert ved tilsyn – eller for den del i andre sammenhenger – må med andre ord innrettes slik at konsesjonsforskriften, konsesjonsvedtaket og Chicago-konvensjonen etterleves.

² Henrik Bahr, «Arbeidet med ny luftfartslov», *Arkiv for luftrett*, 1. bind, Universitetsforlaget 1958, s. 8, jf. Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957), s. 1.

³ Johansen, Stian Øby, «Presumsjonsprinsippet», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2026, s. 219–323, på s. 294. DOI: <https://doi.org/10.18261/tfr.139.2.1>.

⁴ St. prp. nr. 70 (1947), *Om ratifikasjon av en overenskomst om internasjonal sivil luftfart, utferdiget i Chicago 7. desember 1944*.

3 – Faktiske ulemper med de innførte restriksjonene

Ettersom restriksjonstiltaket vanskelig kan gjennomføres innenfor rammen av gjeldende rett, er både ulempene for brukerne ved en stengning – så vel som eventuelle «oppsider» for Avinor av et slikt tiltak – av begrenset betydning. For god ordens skyld vil NLF likevel redegjøre kort for hvorfor tiltaket rammer hardt og derfor ikke bør gjennomføres, uavhengig av lovlighetsspørsmålet.

Innledningsvis vil NLF understreke at en 48-timers planleggingshorisont er urealistisk for allmennflyging som skjer etter visuelle flygereglene og som i betydelig grad er væravhengig. Med krav til 48-timers varsel er landingsplassen for alle praktiske formål stengt for angjeldende trafikk-kategori. Det er selvsagt gledelig at luftfartøy med hangar på Trondheim lufthavn ikke underlegges PPR-regimet, men besøkende trafikk blir like fullt skadelidende.

Redusert tilgang til landingsplasser i Midt-Norge er også flysikkerhetsmessig uheldig. NLF viser til at Trondheim lufthavn er landsdelens sentrale landingsplass. PPR-regimet vil innebære at allmennflytrafikk velger å benytte mindre egnede plasser, samtidig som antall opsjoner ved krevende værforhold reduseres.

Det forhold at den reduserte tilgangen treffer hovedsesongen for småflyging (dvs. sommermånedene) gjør at restriksjonen treffer særlig uheldig. Dette får ikke minst betydning for tilreisende småfly fra andre EØS-stater og aktualiserer det anførte konvensjonsbruddet.

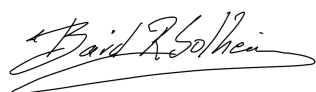
Redusert tilgang til landingsplasser er heller ikke forenlig med regjeringens «Strategi for småflyverksemda i Noreg».⁵ Strategien fastslår at regjeringen «vil leggje til rette for god tilgang til landingsplassar for småflyaktivitet» (se s. 29). PPR-kravet kommer avgjort på kant med strategiens målsettinger.

4 – Konklusjon

PPR-restriksjonen for allmennflytrafikk på Trondheim lufthavn er verken forenlig med konsesjonsforskriften, konsesjonsvedtaket eller Chicago-konvensjonen. Videre er restriksjonstiltaket operativt og flysikkerhetsmessig uheldig. NLF anmoder derfor om at Avinor opphever restriksjonen snarest mulig.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



Bård R. Solheim
Generalsekretær

Torkell Sætervadet (sign.)
Rådgiver (jurist)

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.

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/131c330f68b744d588152ac6c4702ee5/strategi-smafly.pdf>