

Luftfartstilsynet
E-post: postmottak@caa.no

Høring om reserveerte områder for Forsvarets UAS-operasjoner – foreløpig svar og forespørsel om utsatt høringsfrist

1 – Innledning og oppsummering

Norges Luftsportforbund (NLF) viser til Luftfartstilsynets høringsbrev vedrørende etablering av reserveerte områder for Forsvarets operasjoner med ubemannede luftfartssystemer (UAS). NLF har stor forståelse for at Forsvaret har behov for å trene med UAS/droner. Avhengig av når, hvor lenge, hvor hyppig og med hvilken forutberegnelighet de reserveerte områdene blir aktivert, vil imidlertid tiltakene kunne medføre store ulemper og til dels *eksistensielle* problemer for allmennflyging og luftsport i Norge. Det er derfor behov for grundigere utredning av tiltakets virkninger – herunder operative og flysikkerhetsmessige – før eventuelle vedtak treffes. Justeringer og alternative løsninger bør utredes med henblikk på å oppnå en bedre balanse mellom ulike militære og sivile behov. I den forbindelse må det tas i betraktning at landet fortsatt befinner seg på et beredskapsnivå som verken innebærer krig eller sikkerhetspolitisk krise hvor krig truer.¹

NLF ber om at høringsfristen utsettes til tidligst 20. desember 2025.² Dette vil for det første gi rom for å ta i betraktning den forestående dialogen og informasjonsutvekslingen i møtet mellom Forsvaret, Luftfartstilsynet og NLF som er berammet til 23. oktober 2025. For det andre vil det gi rom for overordnede drøftelser med Stortingets transport- og kommunikasjonskomité og andre relevante stortingskomiteer. Slike drøftelser kan tidligst finne sted i november, gitt at konstitueringen av komitéene etter stortingsvalget først skjer i disse dager.

2 – Bakgrunn

Erfaringene fra Russlands angrepskrig i Ukraina har vist at UAS har endret krigføringens virkemidler og taktikk fundamentalt. Et troverdig norsk forsvar krever naturligvis trening og annen tilpasning til den nye teknologiske virkeligheten.

Videre viser vi til at det er tette og historiske bånd mellom Forsvaret og NLF. Da NLF ble stiftet som Norges Luftseiladsforening i 1909, var formålet å «virke for luftseiladens utvikling i Videnskapens, Forsvarets og Sportens tjeneste» (uthevet her). I 1912 iverksatte luftseiladsforeningen «en landsom-

¹ Vi forstår det slik at det sondres mellom nivåene «fred», «skjerpet beredskap», «sikkerhetspolitisk krise/krig truer» og «krig/væpnet konflikt».

² Se punkt 3 for hvilke områder dette gjelder.

fattende pengeinnsamling for å etablere en egen norsk flyflåte» for Forsvaret.³ Det ligger i dagen at et forbund som har hatt som tidlig mål å bistå til etableringen av et norsk luftforsvar, klart ser behovet for å legge til rette for at Forsvaret kan drive trening med luftfartøy i ulike former på en tidsmessig måte.

De nære forbindelsene mellom Forsvarets og NLFs virksomhet gir seg også til kjenne ved at mange av luftsportsmiljøets ressurspersoner er aktive flygere i Luftforsvaret. Kryssrekrutteringen bidrar til kunnskaps- og erfaringsdeling mellom militær og sivil luftfart. Store deler av NLFs virksomhet kan sees som elementer i totalforsvaret av Norge og landets totalberedskap.

NLF er opptatt av fortsatt god sameksistens med Forsvaret. De årlige koordineringsmøtene mellom Forsvaret og NLF om bruk av luftrom – som ledes av Luftfartstilsynet og fasiliteres av Avinor Flysikring – har utviklet seg til en arena for konstruktiv dialog om bruk av luftrom. Etter NLFs vurdering er det i begge parter interesse å bidra til den annen parts bærekraftige framtid. Tiltak som de foreslåtte bør derfor utredes og utformes på en måte som sikrer at samtlige behov i størst mulig grad blir ivare tatt.

Behovet for balanserte interesseavveininger er ikke unikt for de konkrete spørsmålene denne saken reiser. Når Forsvaret har behov for arealer, luftrom eller ressurser, må det sivile samfunnets behov samtidig ivaretas på en forsvarlig og god måte. En mer krevende sikkerhetssituasjon kan tilsi at Forsvaret får større ressurser enn tidligere, slik den senere tids statsbudsjetter er eksempler på. Men ressursallokeringen må skje i et slikt *omfang* og på en slik *måte* at det Forsvaret har til oppdrag å forsvare – herunder «demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene» etter Grunnloven § 2 med et tilhørende levende, aktivt og godt sivilsamfunn – ikke forvitrer. NLF viser i den forbindelse til at medlemsstatenes formål med NATO er å «trygge sine folks frihet, felles kulturarv og sivilisasjon, som er bygd på grunnsetningene om folkestyre, individets frihet og rettens herredømme».⁴

Dersom samtlige områder opprettes slik de er utformet etter høringsutkastet – og gitt at de vil bli brukt aktivt – vil det få svært store og til dels eksistensielle konsekvenser for NLFs virksomhet. Vi kommer nærmere tilbake til virkningene i et endelig høringssvar, men eksempelvis vil NLFs riksanslegg for seilflyging på Starmoen ved Elverum kunne bli tilnærmet verdiløst. Dette kan innebære at tiltaket må anses som et ekspropriasjonsartet inngrep som vanskelig kan gjennomføres med hjemmel i luftfartsloven.

3 – Områder med moderate virkninger for allmennflyging og luftsport

I utgangspunktet kan enhver innskrenkning av allmenn ferdsel gi negative følger, det være seg på bakken, på vannet eller i luften. Virkningene kan være operative, så vel som flysikkerhetsmessige. Etablering av reserverte områder bør derfor begrenses i størst mulig grad – både i tid og rom.

Noen av de foreslåtte områdene har likevel relativt moderate virkninger for de aktivitetene som Norges Luftsportforbund representerer. Disse områdene omfatter følgende:

- Finnmark (Alta vest, Alta øst, Alta sør, Reisa, Mollejus, Salganjavri, Kautokeino vest, Kautokeino øst, Kautokeino sør, Porsang vest, Porsang sør, Porsang øst, Porsang nord-øst, Baisjohka, Vidda, Karasjok, Anarjohka, Vilgesrassa, Tana vest, Tana, Tana nord)
- Bardufoss øst
- Vealøs
- Takvatn, Øverbygd sør, Øverbygd nord, Mannfjellet, Skibotn og Helligskogen

³ https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Norsk_Luftseiladsforening.

⁴ NATO-pakten, fortalens andre punktum.

- Store Bogøyna og Korsneset

Ettersom virkningene av etableringen av de ovennevnte områdene allerede er undersøkt – for så vidt gjelder utøvere tilknyttet NLF – har ikke NLF behov for å anmode om utsatt høringsfrist for disse. NLF forutsetter imidlertid at aktiveringsprosedyrene etter FUA-forskriften § 2 tredje ledd – så vel som prosedyrene for å tillate gjennomflyging – utredes særskilt og sendes på separat høring *før* områdene eventuelt tas i bruk av Forsvaret.⁵ NLF viser til at prosedyrene vil påvirke rettigheter og plikter til en ubestemt krets av personer og således er å regne som forskrift i forvaltningslovens forstand, jf. § 2 første ledd bokstav c. Dette krever utredning i tråd med forvaltningsloven § 37 og utredningsinstruksen kapittel 3. Likeledes kreves konsultasjoner etter FUA-forordningen artikkel 4 nr. 1 bokstav l.⁶

NLF utelukker imidlertid ikke at utsatt høringsfrist kan være aktuelt av hensyn til *andre* interessenter. NLF viser til at tiltaket framstår mangelfullt utredet, det være seg i relasjon til flysikkerhetsmessige, flyoperative, eiendomsrettslige, samerettslige og menneskerettslige spørsmål.

4 – Utredning av justeringer og alternative tiltak

NLF har tatt initiativ til en dialogbasert tilnærming i den videre prosessen vedrørende de reserverte områdene som skaper vesentlige eller eksistensielle problemer for forbundets virksomhet. Nærmere bestemt har vi foreslått at det avholdes et møte mellom Luftfartstilsynet, Forsvaret og NLF, der personer med god kjennskap til operative og forvaltningsrettslige muligheter og begrensninger stiller fra de aktuelle organisasjonene. Det er nå berammet et slikt møte den 23. oktober 2025.

I dette møtet ønsker NLF å drøfte alternativer og kompenserende tiltak, herunder:

- Heving av noen av områdenes «gulv».
- Senkning av noen av områdenes «tak».
- Inndeling av områdene i mindre sektorer som kan aktiveres/deaktiveres individuelt.
- Etablering av åpne korridorer i dalføre og andre kritiske traseer for gjennomflyging for allmennfly, samt for å sikre oppdrift ved seilflyging, hanggliding/paragliding mv.
- Etablering av aeromobil radiokanal for sivil/militær koordinering.
- Etablere påbud om ADS-L og/eller annen synlighetsteknologi.
- Etablere radiopåbudssone (RMZ) med kontinuerlig automatisk melding om områdenes aktive eller passive status.
- Aktiviseringsbegrensninger i «Procedure on Use of AMC Manageable areas», herunder kalender- eller klokkeslettsbegrensninger.

Etter at alternativer og justeringer er drøftet, vil NLF utrede virkningene av de foreslåtte områdene nærmere. For å sikre en forsvarlig vurdering fra NLFs side – så vel som dialog med medlemmer av relevante komitéer på Stortinget – er det et betydelig behov for utvidet høringsfrist. NLF ber derfor om at høringsfristen utsettes til tidligst 20. desember 2025.

NLF viser for øvrig til at utsatt frist neppe hadde vært nødvendig, dersom tiltaket hadde vært bedre utredet fra Forsvarets og Luftfartstilsynets side.

⁵ Forskrift om reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet § 2 tredje ledd.

⁶ For. 2150/2005 (FUA-forordningen) artikkel 4 nr. 1 bokstav l.

5 – Ubesvarte problemstillinger ved de foreslåtte tiltakene

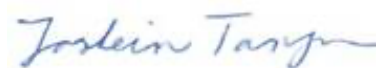
Dersom områdene uten videre opprettes som foreslått, reises en rekke problemstillinger som må utredes i tråd med forvaltningsloven §§ 17 og 37 før vedtak treffes. NLF vil redegjøre nærmere for problemstillingene i endelig høringssvar, men de kan kort oppsummeres slik:

- Har berørte flyplassoperatører vært konsultert på en slik måte som luftfartsloven § 9-1a første ledd, forvaltningsloven §§ 17 og 37, samt utredningsinstruksen kan sies å forutsette? NLF viser til at Forsvaret ikke synes å ha konsultert andre flyplassoperatører enn Avinor, samtidig som en rekke flyplasser utenfor Avinors virksomhet blir berørt.
- Vil tiltakets virkninger for berørte flyplassoperatører innebære at de reserverte områdene utgjør ekspropriasjonsartede inngrep og i så fall krever ekspropriasjonsvedtak iht. oreigningslova § 2 første ledd nr. 15 og/eller 16?
- I hvilken grad oppfylles kravet i FUA-forordningen artikkel 3 om at tiltakene sikrer «effektiv planlegging, fordeling og bruk av luftrommet *til beste for alle brukere*» (uthevet her)?⁷
- Er kravene til utredning av flysikkerhetsmessige konsekvenser i tråd med FUA-forordningen artikkel 7 ivaretatt? NLF viser til at myndighetene etter bestemmelsen skal «sørge for at det foretas en sikkerhetsvurdering, herunder fareidentifikasjon, risikovurdering og vurdering av risikoreduserende tiltak, før de innfører noen endringer i anvendelsen av modellen for fleksibel bruk av luftrommet». NLF kan ikke se at de flysikkerhetsmessige konsekvensene er utredet for allmennflygingens og luftsportens del, herunder virkningene av at viktige treningsarenaer og gjennomflygingstraseer blir helt eller delvis stengt.
- I hvilken grad er de foreslåtte tiltakene i tråd med ERNIP Part I og III? Prosedyrene for ATC-klareringer av GAT («general air traffic) som ønsker å krysse en aktiv TRA synes kun å være generisk angitt. Videre mangler nærmere detaljer i LoA («Letters of Agreement») om kryssingskriterier og plan for periodisk gjennomgang av luftrommet.
- Er de operative og flysikkerhetsmessige konsekvensene av at luftrommets kompleksitet øker vurdert?
- I høringen vises det til at tiltakene ikke forventes «å medføre en stor endring for andre luftromsbrukere i det daglige». Bygger konklusjonen på en tilstrekkelig bred utredning?
- Er luftfartsloven § 9-1a adekvat hjemmel for etablering av områder av et slikt omfang, eller kreves opprettelse i medhold av luftfartsloven § 2-3?
- Krever vedtak om opprettelse behandling av Kongen i statsråd, jf. Grunnloven § 28?
- Er opprettelse av så omfattende områder forenlig med Chicago-konvensjonen artikkel 9?

Vi ser fram til den videre dialogen i saken og imøteser en tilbakemelding om utsatt høringsfrist snarest mulig av hensyn til fristen 3. november.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



Jostein Tangen

Konst. generalsekretær

Torkell Sætervadet (sign.)

Rådgiver

⁷ For. 2150/2005 (FUA-forordningen) artikkel 3 bokstav b.

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.