

Luftfartstilsynet
E-post: postmottak@caa.no

Høringssvar – permanent restriksjonsområde over Loen skylift, Hoven

1 – Innledning og sammenfatning

Norges Luftsportforbund (NLF) viser til Luftfartstilsynets høringsbrev vedrørende forslag til vedtak om opprettelse av permanent restriksjonsområde over Loen skylift, Hoven. NLF støtter naturligvis tiltak for å ivareta sikkerheten for luftsportsutøverne som opererer ved Loen, men mener at et permanent offentligrettslig restriksjonsområde som begrenser den allmenne ferdselen i luftrommet *ikke* er veien å gå i dette tilfellet. Som NLF vil redegjøre nærmere for nedenfor, bør søker gjennomføre andre, mindre inngripende og mer effektive tiltak. Herunder kan den uønskede dronetrafikken forbys eller begrenses på privatrettslig grunnlag uten at det opprettes et offentligrettslig restriksjonsområde. Fordi opprettelse av et restriksjonsområde følgelig er unødvendig, kan det etter NLFs vurdering av foreliggende rettskilder ikke lovlig opprettes med hjemmel i luftfartsloven. NLF vil derfor anmode om at Luftfartstilsynet avslår søknaden.

2 – Rettslige utgangspunkter

Det klare utgangspunktet i internasjonal luftfartsrett, EØS-rettslig luftfartsregulering og norsk rett er at ferdselen i luftrommet er fri.¹ Begrensninger i den allmenne ferdselen kan bare skje når det er *nødvendig*, og en eventuell restriksjon skal «ikke ha en større utstrekning eller gjelde for lengre tid eller for flere luftromsaktiviteter enn det som er nødvendig for å ivareta formålet», jf. forskrift om luftromsorganisering (BSL G 4-1) § 22 andre ledd. NLF viser til at forvaltningen ikke har fritt skjønn i så måte, all den tid den samme begrensningen gjelder på *lovs nivå* og følger av luftfartslovens forarbeider:

«Samferdselsdepartementet meiner òg heilt generelt at den som opprettar restriksjonsområde, i kvart tilfelle må sjå til at luftrom med restriksjonar ikkje er større i utstrekning enn det som er nødvendig for å vareta formålet med opprettinga, anten dette er flytryggleik eller omsyn til samfunnstryggleik.»²

Det følger forutsetningsvis av ovenstående at Luftfartstilsynet savner hjemmel til å opprette restriksjonsområde, dersom opprettelsen ikke er nødvendig. Likeledes savnes hjemmel for opprettelse av et område

¹ Chicago-konvensjonen artikkel 9 (motsetningsvis), forordning (EF) nr. 923/2012 vedlegg (SERA), punkt SERA.3145 (motsetningsvis) og luftfartsloven § 2-3 (motsetningsvis).

² Prop. 144 L (2016–2017) *Endringar i luftfartslova (restriksjonsområde)*, s. 10.

som geografisk er større enn nødvendig eller som gir restriksjonsvirkninger som går utover de tidsperiodene som en eventuell restriksjon måtte være nødvendig. Disse grensene stiller samtidig strenge krav til Luftfartstilsynets utredning av saken før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 37.

Nedenfor vil NLF forklare hvorfor tiltaket ikke er nødvendig og hvorfor området derfor ikke kan opprettes.

3 – Behov og alternative tiltak

Som nasjonal paraplyorganisasjon for luftsportsaktivitetene som foregår i Loen-området, har NLF ganske god oversikt over de lokale forholdene. NLF er kjent med at det har vært enkeltstående uheldige hendelser med droner ved Loen skylift. I tråd med NLFs sikkerhetsstrategi, er forbundet svært interessert i å fremme tiltak som kan eliminere eller redusere omfanget av slike hendelser. Tiltak må imidlertid være treffsikre, og NLF mener at andre, mer spissede og mer effektive tiltak står til rådighet i dette tilfellet:

- *Loen Skylift kan forby flyging med droner over sin grunn på privatrettslig – dvs. tingsrettslig – grunnlag, alternativt gjøre slik flyging betinget av privatrettslig tillatelse som Loen skylift selv administrerer.*

NLF viser til at det nå er sikker rett at eiendomsretten ikke bare omfatter grunnen, men «strekker seg videre så langt som grunneieren etter en objektiv vurdering har en berettiget og saklig interesse i å nekte aktivitet eller tiltak over egen grunn», jf. Høyesteretts dom HR-2022-993-A *Voss Gondol* (avsnitt 56). Selv om overflyging av eiendom som den klare hovedregel kan foregå uten tillatelse fra grunneieren, stiller forholdene seg etter omstendighetene annerledes vedrørende avgang, lavtflyging og landing med droner (se forutsetningsvis avsnitt 37 i samme dom). Som det framkommer av dommen, vil det springende punktet være om grunneiers (eller bruksrettsligneres) nektelsesinteresse er berettiget og saklig. Når Loen Skylift AS har etablert en taubane på eiendommen og stedet er særlig tilrettelagt for paragliding og speedgliding mv., framstår det rimelig opplagt at avgang, lavtflyging og landing med droner kan forbys på privatrettslig grunnlag. Slik aktivitet er til klar ulempe for eier eller bruksrettsligneres berettigede og særegne bruk av eiendommen. Et privatrettslig forbud kan håndheves lokalt, jf. straffeloven § 346 første ledd siste komma.

NLF mener ikke med dette forslaget å hevde at privatrettslige tillatelseskrev eller flyforbud er praktiske eller effektive tiltak for luftfart i sin alminnelighet. Tilfellet Loen skylift står imidlertid i en særstilling, fordi det er tale om lokal droneflyging som nettopp skjer med utgangspunkt *på* en eiendom som er innrettet for spesielle formål. NLF viser til at det ikke er holdepunkter for at dronetrafikken ved Loen kommer «langveis fra» luftveien. Som Luftfartstilsynet tilkjennegir i sitt høringsbrev, er det nettopp turister som besøker anlegget som tar med seg droner dit, fordi stedet er en turistattraksjon.

Hvis grunneier eller bruksrettslignere til eiendommen uttrykkelig etablerer et privatrettslig forbud, eventuelt en tillatelsesordning, og informerer om det til de besøkende som et forbud, snarere enn en anmodning, vil håndhevingen av ordningen kunne være langt mer fleksibel og effektiv enn om man må ta i bruk offentligrettslige verktøy som et restriksjonsområde. Samtidig unngår man at Luftfartstilsynets arbeidsbelastning knyttet til håndheving av sanksjoner øker. NLF viser til at det allerede er svært lang saksbehandlingstid knyttet til Luftfartstilsynets arbeid med overtredelsesgebyr og andre reaksjoner. Lokale problemer som dette bør kunne løses smidig og lokalt av de som forvalter anlegget, evt. i samarbeid med lokalt politi.

NLF viser videre til at Luftfartstilsynet relativt nylig har fjernet liknende privatrettslige elementer i offentlige luftfartsforskrifter, for så vidt gjelder avgang og landing med luftfartøy på naturlig landingsplasser mv., jf. forskrift som opphevet forskrift om bruk av landingsplass (BSL D 1-2) punkt 4.2.³ Om begrunnelsen for opphevelsen av forskriften, skrev Luftfartstilsynet følgende i sitt høringsnotat:

«Retten til å forby bruk av et område eller stille vilkår for bruk av et område følger av tingsrettslige forhold (eiendomsretten). Bestemmelsen i pkt. 4.2 er ikke i seg selv en flysikkerhetsregel. [...] At en må avtale bruk av et område som noen har rådighet over (her flyplasser/konsesjonsinnehaver) er et privatrettslig forhold, og behøver som nevnt ikke å stå i en flysikkerhetsforskrift. Vi mener derfor at bestemmelsen kan oppheves, og at kravet om slikt samtykke heller kan informeres om i sikkerhetsinformasjon [...].»

NLF støttet i sin tid denne endringen og mener bestemt at de hensynene som begrunnet opphevelsen også gjør seg gjeldende i saken her.

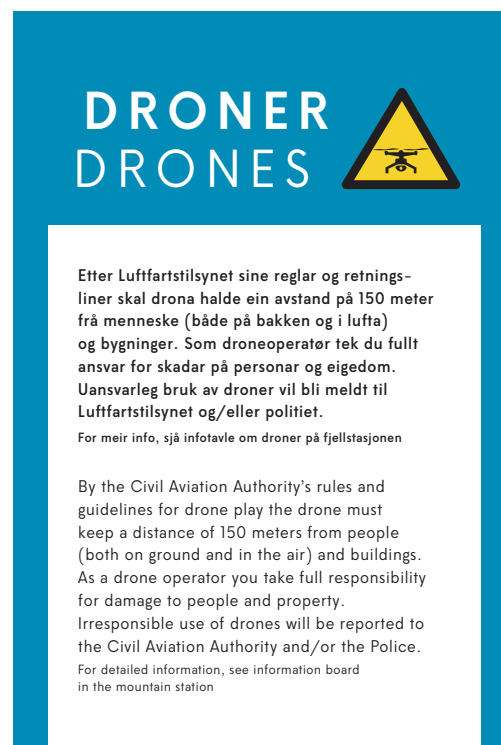
- Det er allerede publisert et område med luftsportsaktivitet over Loen i AIP ENR 5.5, nærmere bestemt ENS679 (LOEN). Problemet med utilbørlig droneflyging skyldes i første rekke manglende informasjon og kunnskap om aktiviteter i luftrommet. For NLF framstår det svært lite sannsynlig at etterlevelsen blir mer effektiv av at det i tillegg publiseres et restriksjonsområde i AIP ENR 5.1. En person som ikke evner å slå opp i ENR 5.5, evner neppe heller å slå opp i ENR 5.1. En mer effektiv strategi vil være at Loen Skylift bidrar til at ENS679 (LOEN) innlemmes i databasene som droneflygere benytter (eksempelvis som *enhanced warning zone* i DJI Fly Safe).⁴

4 – Eksisterende tiltak

I søknaden fra Loen Skylift AS gjøres det gjeldende at det er informert «tydeleg på både informasjonstavler og skjermer om gjeldende regler og anbefalinger». Loen Skylift AS begrunner søknaden med at man i praksis opplever at «mange dronebrukarar ignorerer dette eller tek lett på det».

Etter NLFs syn er disse argumentene ikke holdbare. For det første er det pr. i dag ikke opprettet et privatrettslig flyforbud, se merkingen som er benyttet på anlegget (faksimile til høyre). Det vises kun til offentligrettslige sikkerhetsregler om avstand til mennesker og bygninger. Skiltet gir ikke de besøkende informasjon av en type som er egnet til å stanse bruk av droner som kan være til fare for luftsportsutøvere.

Det fremstår videre som om dagens skilting om dronebruk er utilstrekkelig i anlegget og kunne med fordel være å finne i selve gondolen.



³ Forskrift 10. juni 2021 nr. 1905 om oppheving av forskrifter på luftfartsområdet § 1 nr. II.

⁴ <https://fly-safe.dji.com/home>, se også <https://fly-safe.dji.com/nfz/nfz-query>.

Godt synlige skilt på strategiske steder som bekjentgjør et privatrettslig droneforbud, vil ganske åpenbart ha en annen effekt enn den informasjonen som eksisterer i dag. I det minste bør en slik ordning prøves ut og dokumenteres før det søkes om et restriksjonsområde. Bare dersom et slik tiltak viser seg utilstrekkelig, kan man slå fast at nødvendighetskriteriet for å opprette et restriksjonsområde er oppfylt.

5 – Ulemper med den foreslåtte løsningen

Ulempene med den foreslåtte løsningen er mange. *For det første* er det uheldig for alle luftromsbrukere at luftrommet gjøres mer komplekst enn nødvendig. Et restriksjonsområde publisert i AIP ENR 5.1 gir unødvendig kompleksitet for all luftfart – også for dem som *ikke* er berørt av forbudet. Dette skyldes at restriksjonsområder framkommer på alle underveiskart og apper, uavhengig av hvem restriksjonene retter seg mot. Slik høy kompleksitet er flysikkerhetsmessig uheldig, fordi det flytter oppmerksomheten fra det viktige til det mindre viktige. NLF erkjenner at luftromskompleksitet tidvis er prisen man må betale for å oppnå fleksibilitet og sikkerhet i luftrommet, men dette er ikke tilfelle her. Tvert imot vil en privatrettslig løsning være *mer* fleksibel og etter alle solemerker gi minst like god sikkerhet.

For det andre må sumvirkningene av å etablere stadig flere restriksjonsområder tas i betraktning. Prinsipielt medfører utviklingen som nå er i gang en dramatisk uthuling av den allmenne ferdselsretten i luftrommet. Uthulingen rekker vesentlig lenger – totalt sett – enn eiendomsrettens utstrekning og eiendomsinteresser kan forsvare. NLF vil advare mot å utvikle luftrommet til et lappeteppes der grunneiere eller bruksrettshavere bruker offentligrettslige verktøy og ressurser til å beskytte egen eiendom, kanskje i større utstrekning enn eiendomsretten rekker. Dels er det vanskelig å se at det er Luftfartstilsynets oppgave å løse lokale tvister om forhold som i realiteten handler om forvaltning og vettig sambruk av eiendom. Dels blir det et spørsmål hvilke kriterier Luftfartstilsynet skal benytte ved opprettelser som dette. En fri og skjønnsmessig vurdering kan stå i et anstrengt forhold til kravene om forutberegnelighet og likebehandling.

For det tredje foreslår Luftfartstilsynet et permanent restriksjonsområde, samtidig som andelen av dager i året hvor det utøves luftsport nødvendigvis er begrenset. Et slik tiltak gir med andre ord større ulemper for den allmenne ferdselen i luftrommet enn nødvendig. Ikke bare det: NLF kan ikke se at Luftfartstilsynet lovlig kan opprette et permanent restriksjonsområde for denne aktiviteten, da slike områder BSL G 4-1 ikke skal «gjelde for lengre tid eller for flere luftromsaktiviteter enn det som er nødvendig for å ivareta formålet (uthevet her)», jf. § 22 andre ledd.

For det fjerde bidrar tiltak som dette til å beslaglegge ressurser hos Luftfartstilsynet, Avinor flysikring AS og andre som burde vært brukt på tiltak som i større grad har flysikkerhetsmessig eller luftfartsfremmende effekt.

Samlet sett mener NLF å ha vist at det ikke er nødvendig å etablere dette restriksjonsområdet. I så fall er det heller ikke hjemmel for opprettelsen.

NLF ber derfor om at søknaden avslås.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



Jostein Tangen

Konst. generalsekretær

Torkell Sætervadet (sign.)

Rådgiver