

Luftfartstilsynet
E-post: postmottak@caa.no

Innspill – revisjon av forskrift om konsesjon for landingsplasser

1 – Innledning og oppsummering

Norges Luftsportforbund (NLF) viser til Luftfartstilsynets invitasjon til å komme med innspill til planlagt revisjon av forskrift om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1) og takker for muligheten til å komme med betraktninger i det som er en *svært viktig* sak for forbundet. Flere av våre medlemsklubber drifter små landingsplasser med konsesjon, og et flertall av utøvere av allmennflyging og annen luftsport berøres direkte eller indirekte av konsesjonsregelverket.

NLF legger til grunn at revisjonen vil skje innenfor gjeldende lovgivning. Etter NLFs vurdering bør fleksibiliteten i dagens lovgivning videreføres. NLF ser heller ikke behov for flere samordningsbestemmelser mellom luftfartsreguleringen og plan- og bygningsloven enn den lovgivningen allerede gir.

Forskriften mangler i dag en virkeområdebestemmelse. NLF foreslår at en slik bestemmelse tas inn, og at den klargjør at landingsplasser for modellfly, hang-, para- og speedgliding og fallskjermhopping fortsatt faller utenfor. Som i dag bør start og landing med mindre droner bare reguleres i – eller i medhold av – EØS-regelverket og alminnelige naboettslige regler. Start og landing med større droner utenfor rammen av et godkjent sikkerhetssystem bør omfattes av forskriften, med en størrelsesavgrensning etter mønster av den nye motorferdselloven.

Oppsummert foreslår NLF at ny forskrift klargjør visse begreper, at den avgrenser tydelig mot annet regelverk og at det introduseres en ny mellomkategori av landingsplasser med begrenset trafikk. Punktene nedenfor gir hovedlinjene:

- Begrepsbruk (kap. 3): Definisjonene i § 2 bør i hovedsak videreføres. NLF foreslår likevel at «offentlig bruk» erstattes med «allmenn bruk» og at «privat bruk» beholdes, men defineres som landingsplass som ikke er til allmenn bruk. «Lufthavn» bør defineres ut fra objektive kriterier, ikke myndighetenes skjønnsmessige oppfatning. «Naturlig landingsplass» må videreføres, og «egenerklært landingsplass» innføres som ny kategori.
- Konsesjon og godkjenning (kap. 4): Flysikkerhetskrav bør holdes utenfor konsesjonsforskriften og ligge i godkjenningssporet, alternativt i generelle utformingsregler om landingsplasser. Videre må en revidert forskrift avgrenses mot annet regelverk for å unngå duplisering: risiko og sårbarhet utredes allerede av kommunen etter plan- og bygningsloven.

- Egenerklærte landingsplasser (kap. 5): Dette er innspillet hovedforslag. NLF mener konsesjonsordningen bør opprettholdes, også hva gjelder landingsplasser til privat bruk, men vi foreslår en «mellomordning», mellom naturlig landingsplass og konsesjonspliktig plass til privat bruk. Dette etter mønster fra finsk rett. Ordningen er ment for landingsplasser som enten er *anlagt* eller der trafikken *overstiger* dagens terskel for naturlige landingsplasser, samtidig som krav om full konsesjonsbehandling ikke står i forhold til byrden. Dersom slike landingsplasser skal underlegges utformingskrav, operative krav, publiseringskrav eller liknende, bør dette skje gjennom en generell forskrift.
- Andre forhold (kap. 6): Spørsmålet om lufttrafikkteneste bør forbli frikoblet fra konsesjons-spørsmålet, fornyelse av konsesjon bør forenkles og automatiseres, landingsplasser åpne for allmenn bruk bør tilby relevant drivstoff/strøm, og dagens miljøutredningsordning bør videreføres.

2 – Forutsetninger, rammer og virkeområde

NLF forstår Luftfartstilsynet slik at eventuelle forskriftsendringer kan skje innenfor gjeldende lovgivning. Med andre ord foreligger det ikke planer om å foreslå endringer for Stortinget av luftfartsloven kapittel VII om landingsplasser, ei heller endringer i relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven. NLF støtter i så fall en slik strategi, da fleksibiliteten i gjeldende lovgivning burde rekke til. NLF viser særlig til fleksibiliteten som ligger i luftfartsloven § 7-5 andre ledd med tanke på konsesjonsplikt, så vel som § 7-6 fjerde ledd, for så vidt gjelder forholdet mellom luftfartslovens konsesjonsbestemmelser og plan- og bygningsloven. Det bør være et mål at det *ikke* rokkes ved denne fleksibiliteten på lovs nivå. NLF ser heller ikke behov for ytterligere samordningsmekanismer mellom luftfartsforvaltningen og planmyndighetene enn den som allerede ivaretas etter luftfartsloven § 7-6 tredje til fjerde ledd.

Hva gjelder forskriftens virkeområde, inneholder ikke BSL E 1-1 noen virkeområdebestemmelse pr. i dag. Det er imidlertid ikke tvilsomt at forskriften i utgangspunktet *ikke* gjelder innretninger som ikke er «luftfartøy» i den forstand som luftfartsloven bygget på da forskriften ble vedtatt. Dette betyr at landingsplass for eksempelvis start og landing med modellfly, drager, fallskjermer og hangglidere, paraglidere og speedglidere faller utenfor BSL E 1-1.¹ Som kjent ble det imidlertid innført en statisk og *utvidet* luftfartøydefinisjon i luftfartsloven i 2024, jf. § 1-3,² men denne endringen var ikke ment å utvide virkeområdet til de forskriftene som bygget på det opprinnelige – og langt snevrere – luftfartøybegrepet. Vi viser til det departementets redegjørelse om dette i lovproposisjonen:

«Det er viktig å presisere at endringen i seg selv er ment å være av rent regelteknisk karakter, og at *departementet ikke tilsikter å endre de krav som skal gjelde* for en innretning eller en aktivitet. Eventuelle endrede krav bør begrunnes selvstendig, og ikke være en tilfeldig eller utilsiktet konsekvens.»³ (Uthevet her.)

Departementet la videre «opp til at Luftfartstilsynet går igjennom gjeldene [sic.] forskrifter til luftfartsloven for å sikre samsvar med de nye definisjonene, og for å unngå utilsiktede virkninger av den nye lovteknikken».⁴

¹ Dette framkommer både av forarbeidene til lov om luftfart (1960) som fram til 2024 var videreført på dette punkt (se *Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven 1957*, s. 419 venstre spalte), så vel som av forskrifter og annen forvaltningspraksis vedrørende modellflyging, fallskjermhopping, samt hanggliding, paragliding og speedgliding.

² Se lov 25. juni 2024 nr. 70 om endringer i luftfartsloven (ubemannet luftfart mv) del I.

³ Prop. 89 LS (2023–2024) Endringer i luftfartsloven (ubemannet luftfart mv) s. 23–24.

⁴ Prop. 89 LS (2023–2024) Endringer i luftfartsloven (ubemannet luftfart mv) s. 41.

I lys av dette, foreslår NLF at det inntas en virkeområdebestemmelse innledningsvis som klargjør rekkevidden av forskriften. En slik bestemmelse bør reflektere følgende momenter:

Gjennom forvaltningen av de myndighetsgodkjente sikkerhetssystemene for modellflyging, hanggliding, paragliding og speedgliding, er det ikke identifisert problemer med at slik aktivitet har falt utenfor konsesjonsforskriften hittil. Derfor bør landingsplasser for start og landing med slike farkoster forbli utenfor forskriftens virkeområde, slik departementet i og for seg la opp til i ovennevnte lovforarbeider. I motsatt fall innføres en betydelig regulatorisk byrde som vil kunne gjøre aktivitetene krevende – i noen tilfeller umulig – å videreføre. Likeledes bør fallskjermhopperes plasser for *landing* falle utenfor virkeområdet, som i dag (start skjer derimot som oftest med ordinære bemannede luftfartøy som uansett omfattes av konsesjonsforskriften).

Også landingsplass for start og landing med ubemannede luftfartøy i sin alminnelighet, dvs. droneaktivitet *utenfor* rammen av et godkjent sikkerhetssystem for modellflyging etter forskrift om luftfart med ubemannet luftfartøy (BSL A 7-2) § 8, er det i utgangspunktet uhensiktsmessig og uproporsjonalt å regulere i den reviderte konsesjonsforskriften. Slik start og landing bør kunne skje innenfor rammen av harmonisert EØS-regelverk på droneområdet og innenfor alminnelige tingsrettslige og naboettslige regler, så fremt det er tale om mindre droner.

Det vil imidlertid formodentlig være behov for at start og landing med *større* droner omfattes av forskriften, hensett til de interesser konsesjonsregelverket skal ivareta. Hvor størrelsesbegrensningen skal settes, kan det være delte meninger om. Systematiske hensyn tilsier at man benytter en størrelsesbegrensning som gjelder i annet parallelt regelverk. Av særlig interesse er størrelsesavgrensningen i den nye motorferdselloven som er vedtatt, men ikke ennå trådt i kraft.⁵ Det må her tas i betraktning at motorferdselloven ivaretar liknende allmenne hensyn som konsesjonsregelverket. Det redegjøres nærmere for avgrensningen i forarbeidene til motorferdselloven:

«Departementet mener i likhet med utvalget at autonome innretninger som er så små at de relativt enkelt kan bæres ut i terrenget, ikke skal omfattes av loven. Departementet mener i tillegg det er av betydning om innretningen er laget for eller er av en slik størrelse at de vil kunne transportere gods. Innretninger som relativt enkelt kan bæres ut i terrenget vil sjelden være av en slik størrelse at de er egnet til å transportere større mengder gods. Dette vil typisk være mindre droner som brukes til filming eller observasjon hvor fartøyet eksempelvis kan tas med i en ryggsekk. Leketøy, som mindre radiobiler- eller båter, omfattes i utgangspunktet heller ikke. Det samme gjelder små, ubemannede undervannsdroner.»⁶

NLF foreslår at en liknende avgrensning benyttes i den nye landingsplassforskriftens virkeområdebestemmelse, men at luftfart med modellfly – uansett størrelse – faller utenfor, dersom aktiviteten er omfattet av godkjent sikkerhetssystem etter BSL A 7-2 § 8. *Lex specialis*-betraktninger, så vel som systemhensyn, tilsier at bruk av plasser for start og landing med slike modellfly i sin helhet reguleres i sikkerhetssystemet (som i dag).

3 – Begrepsbruk

Luftfartstilsynet spør konkret om det er behov for å endre begrepsbruken i forskriften. NLF antar at man særlig viser til definisjonene i BSL E 1-1 § 2. Forutsatt at den foreslåtte virkeområdebestemmelsen uansett

⁵ Lov 19. juni 2026 nr. 53 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven).

⁶ Prop. 61 L (2025–2026) Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) punkt 6.3.4.2.

setter rammer for forskriften i tråd med ovennevnte, finner NLF at definisjonene i § 2 i hovedsak kan videreføres. Noen justeringsforslag vil NLF likevel fremme:

- «Lufthavn»: Definisjonen bygger i dag på hva som er «luftfartsmyndighetens oppfatning» av hvor betydningsfull en landingsplass er for sivil luftfart. I den grad rettsvirkninger utløses av definisjonen, bør en helt kriterieløs myndighetsoppfatning ikke legges til grunn i den nye forskriften. Eksempelvis viser NLF til at hvorvidt en landingsplass er å regne som «lufthavn» får betydning for om det gjelder en forbudssone med radius 5 km for ubemannede luftfartøyer etter BSL A 7-2 § 7 andre ledd.⁷ Slike forbud bør eksistere på grunnlag av objektive kriterier, ikke myndighetenes uspesifiserte «oppfatning».
- «Offentlig bruk»: Tidligere ble det skilt mellom landingsplass til «allmenn» og til «ikke-allmenn» bruk i konsesjonsregelverket.⁸ På grunn av klargjøringsbehov i forbindelse med at det tidligere unntaket fra konsesjons- og godkjenningskravene ble opphevet i 2001,⁹ for så vidt gjaldt landingsplasser til *ikke-allmenn* bruk, ble terminologien i konsesjonsforskriften endret til «offentlig» og «privat bruk». Tjuefem år etter lovendringen, kan ikke NLF se at et slikt klargjøringsbehov lenger gjør seg gjeldende. Derimot mener NLF at termen «offentlig bruk» er uheldig av flere grunner:
 - Luftfartsloven sonderer fortsatt mellom landingsplass til «allmenn bruk» og andre landingsplasser, se §§ 7-8 første ledd, 7-25 tredje ledd, 7-26 første ledd, 7-28, 9-3 første og andre ledd, samt § 13-2 første ledd. Det er ikke enkelt for plikt- og rettighetssubjekter etter loven å vite at «allmenn bruk» i luftfartsloven svarer til «offentlig bruk» i konsesjonsforskriften. Forskriftsforarbeider er dessuten generelt lite tilgjengelige, noe som innebærer at det primært er personer med særlig interesse for lovgivningshistorikk på luftfartsområdet som vil fange opp parallellen. Hensynet til konsistens, klarhet og forutberegnelighet taler for at begrepet «offentlig bruk» i forskriften erstattes med «allmenn bruk».
 - Termen «allmenn bruk» reflekterer dessuten det folkerettslige bakteppet for sonderingen i luftfartsloven (og forutsetningsvis i forskriftene) på en god måte, nærmere bestemt Chicago-konvensjonen artikkel 15 som har en ikke-diskrimineringsregel for lufthavner som er «open to public use», dvs. åpne for allmenn bruk. Det er nettopp denne konvensjonsbestemmelsen som er transformert til norsk rett i luftfartsloven § 7-28. Det er avgjørende for rettighetssubjektene etter bestemmelsen at de forstår at det handler om landingsplasser som har konsesjon til det som i dag betegnes «offentlig bruk» i konsesjonsforskriften og konsesjonsvedtaket. Bruk av samme terminologi for samme forhold bidrar dessuten til presumsjonsprinsippet – og dermed folkerettens – gjennomslag i norsk rett. Det er helt i tråd med Regjeringens vektlegging av betydningen av en regelstyrt internasjonal rettsorden.
 - Sondering mellom landingsplasser som er «open to public use» og de som ikke er det, gjenfinnes naturlig nok også i flere EØS-regelverk på luftfartsområdet. Disse skal nettopp bidra til at EØS-statene oppfyller sine forpliktelser etter Chicago-konvensjonen. NLF kan blant annet vise til forordning (EU) 2018/1139 (grunnforordningen) artikkel 2 nr. 1

⁷ Bestemmelsen lyder: «Uten tillatelse fra lokal lufttrafikkjenesteenhet er det ikke tillatt å fly ubemannet luftfartøy nærmere enn 5 km fra *en lufthavn*.» (Uthevet her.)

⁸ Se eksempelvis forskrift 5. april 1974 nr. 10 om anlegg, drift m.v. av landingsplass som ikke er til allmenn bruk (BSL E 1-2).

⁹ Lov av 4. mai 2001 nr. 18 om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart, jf. luftfartsloven § 7-5 første ledd og § 7-11 første ledd.

romertall i og artikkel 2 nr. 5 bokstav a, jf. fortalens betraktning nr. 7, samt forordning (EU) nr. 628/2013 (om standardiseringsinspeksjoner) artikkel 4 nr. 3. Også dette taler for å gjeninnføre begrepsbruken *landingsplass som er åpen til allmenn bruk* i konsesjonsforskriften.

- Tilsvarende skiller svensk konsesjonslovgivning mellom flyplass til «allmänt bruk» og til «egen användning».¹⁰

Samlet sett bør derfor termen «offentlig bruk» endres til «allmenn bruk». Termen «privat bruk» kan imidlertid videreføres, fordi den er pedagogisk og klarspråklig og ikke har en folkerettslig parallell. I legaldefinisjonen av «privat bruk» bør det understrekes at det er tale om landingsplass som *ikke* er til «allmenn bruk». Dermed klargjøres at det er tale om gjensidig utelukkende begreper.

- «Naturlig landingsplass»: Definisjonen er etter NLFs vurdering godt kjent og hensiktsmessig, og det er viktig at den videreføres i den nye forskriften av hensyn til forholdsmessighet og klarhet.
- NLF ser imidlertid behovet for å etablere en ny definisjon, nærmere bestemt «egenerklært landingsplass». Som NLF vil redegjøre nærmere for nedenfor, foreslår forbundet at det innføres en «mellomkategori» mellom *naturlig landingsplass* og *landingsplass til privat bruk som innehar konsesjon*.

4 – Forholdet mellom konsesjonsordningen og godkjenningsordningen for landingsplasser

4.1 Innledning

I høringsbrevet gir Luftfartstilsynet uttrykk for at man blant annet vil se nærmere på «hvordan de flysikkerhetsmessige hensynene kan og bør løstes i større grad enn i dag». I likhet med Luftfartstilsynet er NLF opptatt av at flysikkerhetsmessige aspekter ivaretas, men forbundet vil foreslå at fastsetting av sikkerhetskrav – enten disse gjelder generelt eller er konkret rettet mot operatøren av den enkelte landingsplass – holdes *adskilt* fra selve konsesjonsforskriften. Hovedargumentet for en slik forskriftsteknisk løsning er for det første at vedtak om konsesjon på den ene siden – og vedtak om godkjenning av landingsplass og fastsettelse av utformingskrav på den andre – ivaretar *ulike* hensyn. For det andre er løsningen best i samsvar med luftfartslovens system, og for det tredje er en slik innretning enklest å få til å passe med EØS-rettslig flysikkerhetsregelverk for landingsplasser. Vi utdyper synspunktene nærmere nedenfor:

4.2 Ulike hensyn

Luftfartslovens innretning reflekterer det forhold at konsesjonsordningen på den ene siden – og godkjennings- og utformingsregelverk på den andre – ivaretar ulike hensyn. Selv om vilkåret om at konsesjon må «finnes forenlig med allmenne hensyn» etter ordlyden favner vidt, reguleres flysikkerhetsaspekter i det separate godkjenningsspolet etter luftfartslovens ordning. Krav til godkjenning utløser i neste omgang drifts- og utformingskrav til ivaretagelse av flysikkerheten.¹¹ Denne to-sporede løsningen er naturlig, fordi de tekniske forholdene som er nærmest knyttet til flysikkerhetsspørsmål kan endre seg løpende under driften (noen ganger fra sesong til sesong), mens konsesjonen er en fastere *ytteramme* for driften og gjelder for lengre tid, dvs. typisk 10 eller 20 år.

¹⁰ TSFS 2019:17, Transportstyrelsens föreskrifter om tillstånd att inrätta en flygplats, 1 §.

¹¹ Eksempelvis forskrift 3. desember 2002 nr. 1382 om utforming av små flyplasser (BSL E 3-3).

Hva gjelder risiko og sårbarhet i nærmiljøet, reguleres dette i plan- og bygningsloven, jf. § 4-3. Etter bestemmelsen «skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse». Loven krever at analysen viser «alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging». Det vil innebære en duplisering av forvaltningsoppgaver dersom de samme oppgavene skal tillegges Luftfartstilsynet i en konsesjonsprosess. Kommunal planmyndighet er nærmere til å kjenne lokale sårbarheter enn Luftfartstilsynet, samtidig som Luftfartstilsynet er mer egnet enn kommunen til å vurdere landingsplasstrukturen i Norge helhetlig, vurdere støyforhold knyttet til ulike luftfartøytyper og andre luftfartsoperative forhold.

4.3 Luftfartslovens system

Luftfartsloven skiller som kjent mellom regler om *konsesjon for landingsplass* (§ 7-5 følgende), regler om *godkjenning av landingsplass* (§ 7-11) og regler om *etablering av flysikringstjeneste* (§ 7-4). Bestemmelsene har ulike funksjoner, forskjellige inngangsvilkår og er gjennomført i separate forskrifter.¹²

Forholdet mellom konsesjonsordningen og godkjenningsordningen er nærmere beskrevet slik i forarbeidene til luftfartsloven:

«Konsesjonsordningen tar sikte på å regulere adgangen til anlegg og drift av landingsplasser til almen bruk ut fra luftfartspolitiske, økonomiske o.l. synspunkter. Hensyn som her vil kunne komme i betraktning, er f.eks. at plassene ikke bør ligge for tett innpå hverandre eller konsentreres for sterkt i visse distrikter til fortrengsel for andre, eller at det ikke i utrengsmål bør legges beslag på dyrkningsjord. Militære og utenrikspolitiske hensyn kan også tenkes å få betydning. [...]

Godkjenningsreglene sikter bare til den tekniske kontroll med planlegging og bygging av en plass, slik at de alminnelige forskrifter og eventuelle særlige vilkår blir tilfredsstilt. Er dette tilfellet, kan godkjenning ikke nektes. Man forutsetter da at plassen er av den art at godkjenning er nødvendig. (Uthevet her.)»¹³

Selv om både konsesjons- og godkjenningsbestemmelsene gjelder flere typer landingsplasser i dag enn da luftfartsloven opprinnelig ble utredet og vedtatt,¹⁴ er ovennevnte hovedskille i behold. Slik NLF forstår lovens system, sikrer *godkjenningsordningen* at landingsplasser er utformet etter kriterier og driftet på en måte som ivaretar flysikkerhetens krav, mens *konsesjonsordningen* sikrer at anleggelse og drift av landingsplasser bare skjer så fremt det er forenlig med bredere allmenne hensyn. Om de allmenne hensyn som særlig kommer i betraktning i dag, skriver departementet i forarbeidene til siste revisjon av bestemmelsen at miljøforhold «i økende grad [har] blitt det sentrale temaet når søknader om konsesjon/tillatelse til anlegg av og/ eller drift av landingsplasser skal behandles». ¹⁵ De flysikkerhetsmessige sidene av saken ivaretas ikke i første rekke av konsesjonsbehandlingen, men ved at

¹² Forskrift 11. januar 2007 nr. 40 om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1), forskrift 30. oktober 2001 nr. 1231 om krav til teknisk/operativ godkjenning av flyplasser (BSL E 1-2), jf. forskrift 3. desember 2002 nr. 1382 om utforming av små flyplasser (BSL E 3-3), og forskrift 16. juni 2022 nr. 1029 om krav til lufttrafikk tjenester og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) m.m. (BSL G 1-3).

¹³ *Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven 1957*, s. 277–278. Se også s. 281 og 283 om «godkjenning» av landingsplass.

¹⁴ Se herunder Ot.prp. nr. 28 (2000–2001) punkt 3.10, hvor det ble foreslått at krav til konsesjon og godkjenning for landingsplasser skulle gjelde *generelt*, uavhengig av om de var til «allmenn bruk» eller «ikke-allmenn bruk». Stortinget vedtok lovendring i tråd med proposisjonen.

¹⁵ Se herunder Ot.prp. nr. 28 (2000–2001) s. 26–27.

operasjonene skjer i tråd med det generelle operative regelverket,¹⁶ ved at konsesjonshaver gjennom forskrift eller enkeltvedtak er underlagt krav til teknisk/operativ godkjenning og dermed utformingskrav,¹⁷ og/eller ved at det treffes vedtak om at flysikringstjeneste skal etableres etter luftfartsloven § 7-4. Endelig kan det løsrevet fra dette treffes vedtak om at det gjennomføres luftromstiltak etter luftfartsloven § 9-1, slik tilfellet er for Skien flyplass Geiteryggen, Kjeller flyplass og Oslo-området.

Øvrig lovgivningshistorikk viser at flysikkerhet fra lovgivers side *ikke* er ment å være det sentrale vurderingstemaet i konsesjonsbehandlingen, fordi sikkerheten ivaretas gjennom godkjenningsordning, utformingskrav og vedtak om etablering av flysikringstjeneste: Fram til 2002 krevdes konsesjon *bare* for flyplasser til allmenn bruk. For flyplasser til ikke-allmenn bruk, krevdes det opprinnelig verken konsesjon eller andre vedtak fra luftfartsmyndighetenes side.¹⁸ Det er rimelig klart at regelverket like fullt krevde at også slike flyplasser skulle benyttes på en sikker måte.¹⁹ I 1974 ble det så innført krav om «tillatelse» for slike landingsplasser.²⁰ Tillatelsesordningen ivaretok flysikkerheten indirekte ved at vedtaket om tillatelse forutsatte teknisk/operativ godkjenning etter det ordinære godkjenningsregelverket.²¹

Hva gjelder luftfartslovens bestemmelse om flysikringstjeneste, jf. § 7-4, poengteres det i lovforarbeidene at det «ikke [vil] være hensiktsmessig at det i loven gis detaljerte regler om dette emne».²² Bestemmelsen krever at «det skal anordnes en sikringstjeneste, og angir dens formål: å trygge og lette luftfarten, men overlater det for øvrig til Kongen å gi de nødvendige regler».²³ Det følger av bestemmelsen at spørsmålet om flysikringstjeneste i utgangspunktet er løsrevet fra konsesjonsspørsmålet. Samtidig gir deg seg selv at trafikk tetthet og trafikkmiks er relevante faktorer når myndighetene treffer vedtak om etablering av flysikringstjeneste.

Gjennomgangen av lovbestemmelsene viser at lovgivers intensjon er at det skilles mellom konsesjonsspørsmål, tekniske godkjennings- og utformingsspørsmål, samt spørsmål om etablering av flysikringstjeneste. Både systemhensyn og *lex superior*-prinsippet tilsier at lovens ordning gjenspeiles og respekteres i forskriftene.

4.4 EØS-rettslig flysikkerhetsregelverk for flyplasser

Landingsplasser som er omfattet av grunnforordningen for sivil luftfart, jf. artikkel 2 nr. 1 bokstav e, er i utgangspunktet underlagt totalharmoniserte utformings-, drifts- og flysikkerhetskrav.²⁴ At regelverket har totalharmoniserende karakter, følger blant annet av grunnforordningen artikkel 67 nr. 1 som slår fast at sertifikater «utstedt i samsvar med denne forordningen og de delegerte rettsaktene og gjennomføringsrettsaktene som er vedtatt på grunnlag av den, omfattes *utelukkende av reglene og prosedyrene fastsatt i denne forordningen og nasjonale administrative krav*» (uthevet her). Sertifikater utstedt av nasjonale myndigheter til flyplassoperatører på bakgrunn av forordning (EU) nr. 139/2014 (flyplassforordningen) er omfattet av artikkel 67 nr. 1. Det vil kunne være i strid med EØS-avtalen artikkel 3 – som knesetter lojalitetsplikten i EØS – dersom norske myndigheter etablerer *tilleggskrav* på det

¹⁶ Eksempelvis forordning (EU) nr. 965/2012 vedlegg VII (del-NCO) punkt NCO.OP.100, NCO.OP.115, NCO.OP.175 og NCO.OP.205 med tilhørende samsvarskriterier.

¹⁷ BSL E 1-2 punkt 4.1, sml. 4.2. Dette kan også omfatte krav til å etablere lufttrafikkstjeneste, se Retningslinjer for søknad om godkjenning av flyplass i BSL E 1-2 punkt 2.1 nr. 5 og 2.2 siste ledd.

¹⁸ Luftfartsloven (1960) § 77 første ledd (motsetningsvis) og § 83 første ledd (motsetningsvis).

¹⁹ Herunder gjennom operative bestemmelser.

²⁰ Forskrift om anlegg, drift m.v. av landingsplass som ikke er til allmenn bruk (BSL E 1-2) (opphevet).

²¹ Forskrift om anlegg, drift m.v. av landingsplass som ikke er til allmenn bruk (BSL E 1-2) (opphevet) del II bokstav a.

²² *Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven 1957*, s. 276.

²³ Samme sted.

²⁴ Forordning (EU) 2018/1139 artikkel 2 nr. 1 bokstav e.

harmoniserte området, nærmere bestemt innenfor drifts- og flysikkerhetskrav for landingsplasser omfattet av grunnforordningen og dens gjennomføringsrettsakter. Naturligvis er det i den sammenheng uten betydning i relasjon til lojalitetsplikten at drifts- og flysikkerhetskravene er fastsatt i en konsesjonsforskrift, snarere enn i en godkjenningforskrift.

Etter NLFs vurdering må derfor *uansett* landingsplasser omfattet av grunnforordningen unntas fra eventuelle flysikkerhetskrav i en revidert konsesjonsforskrift.

Hva gjelder landingsplasser som ikke er omfattet av grunnforordningen, står det naturligvis Norge fritt å fastsette alminnelige drifts- og flysikkerhetskrav eller konkrete godkjenningskrav. Men det er en systematisk svak løsning at *noen* landingsplassers konsesjonsvedtak avhenger av flysikkerhetsmessige forhold, mens *andre* landingsplassers konsesjonsvedtak ikke gjør det. En bedre løsning er at man av rent pedagogiske hensyn inntar som konsesjonsvilkår at landingsplassen må oppfylle de til enhver tid gjeldende nasjonale eller EØS-rettslige tekniske utformings- og godkjenningsbestemmelser. På den måten blir det klart for enhver konsesjonshaver at ens plikter ikke er oppfylt alene ved å etterleve de øvrige konsesjonsvilkårene, men at også flysikkerhetsmessige forhold må ivaretas. Man kan da differensiere mellom egenerklært landingsplass, landingsplass til privat bruk og landingsplass til offentlig bruk – for så vidt gjelder flysikkerhetsmessige krav – i reviderte forskrifert om teknisk/operativ godkjenning av landingsplasser og/eller om utforming av landingsplasser.

5 – Om egenerklærte landingsplasser

Som sentral nyvinning foreslår NLF at det etableres en «mellomordning» mellom dagens «naturlig landingsplass» som er fritatt for kravet til konsesjon etter BSL E 1-1 § 4 og landingsplasser til «privat bruk» med konsesjonskrav.

Ordninger med egenerklæring er allerede godt kjent i de lettere delene av luftfarten, herunder gjennom deklarerende treningsorganisasjoner (DTO). EASAs nye strategi for regulering av allmennflyging – *GA Flightpath 2030+ programme* – legger opp til at egenerklæringsordninger skal være den automatiske hovedregelen ved utvikling av nytt regelverk på feltet.²⁵

«The ‘Declared by Default’ area introduces a new concept of a more proportionate approach to GA, allowing self-declaration instead of prior approval. This will be initiated through the development of a policy detailing this concept supported by proposed pilot implementation cases.»²⁶

Selv om ikke Norge er bundet til å følge EUs policyer for forhold som faller utenfor EØS-regelverket, er de underliggende hensyn like framtreddende ved utvikling av norsk regelverk på allmennflyområdet: Det er et grunnleggende behov for å redusere den regulatoriske byrden for et svært utsatt allmennflysegment for å sikre dets framtidige bærekraft og dets rolle i kompetanseutviklingen i luftfarten og i vår totalberedskap. En egenerklæringsløsning som optimaliserer regelverkets forholdsmessighet, er også i tråd med regjeringens *Strategi for småflyverksemda i Noreg* og Luftfartstilsynets eget policydokument, *Fremtidens regulering av allmennflygingen i Norge*.

²⁵ EASA, *European Plan for Aviation Safety 2026, Addendum to EPAS vol. I (2023–2025)*, s. 16. Om GA Flightpath 2030+ skriver EASA følgende: «The GA Flightpath 2030+ programme is set to enhance the safety culture of GA, enable its sustainable growth and embrace a digital future. This programme is intended to maximise the benefits of technology and encourage wider participation and accessibility.»

²⁶ EASA, *European Plan for Aviation Safety 2026, Addendum to EPAS vol. I (2023–2025)*, s. 16

Konkret foreslår NLF at konsesjonsordningen i utgangspunktet opprettholdes – *også* for landingsplasser til privat bruk. Et konsesjonsvedtak har selvstendig betydning for å ivareta allmenne hensyn, samtidig som det sikrer notoritet og forutberegnelighet for konsesjonshaveren. Særlig der anleggelse eller vedlikehold av landingsplass er forbundet med store investeringer, vil både landingsplassens eier og driver ha en sterk interesse i et offentligrettslig vedtak som fastsetter rettigheter og plikter. Et reguleringsvedtak etter plan- og bygningsloven kan ikke erstatte dette.

Samtidig finnes det landingsplasser der det i hvert fall på visse tider av året forekommer flere bevegelser enn 12 pr. uke, uten at plassens karakter eller trafikkens omfang gjør det lett å forsvare en videreføring av dagens regulatoriske og økonomiske byrde som konsesjonsbehandlingen medfører. Ved å innføre en ordning med egenerklæring, vil situasjonen for slike landingsplassoperatører bli vesentlig bedret. I tillegg vil ordningen kunne være av interesse for operatører av flyplass – som ikke er en «naturlig landingsplass» fordi den i sin tid ble *anlagt* som landingsplass – men som i dag har bare et bagatellmessig antall bevegelser.

Spørsmålet er hva som skal til for at en landingsplass skal kunne egenerklæres. Utgangspunktet må tas i ordlyden i luftfartsloven § 7-5 andre ledd: Landingsplassens «karakter, trafikkens omfang eller varighet eller andre særlige forhold». Gitt at egenerklærte landingsplasser kan være *anlagt* og ha samme karakter og trafikkvarighet som landingsplasser underlagt konsesjonskravet, vil særlig «trafikkens omfang» og «andre særlige forhold» danne rammen.

Etter NLFs vurdering, bør nøkkelkriteriene være antall årlige bevegelser og luftfartøyenes maksimale avgangsmasse. Begge faktorer påvirker hvordan omgivelsene blir berørt, og følgelig i hvilken grad allmennhetens legitime interesse i å delta i en konsesjonsprosess gjennom høring aktualiseres.

Ser vi hen til Finland, kreves ikke konsesjon/tillatelse dersom en landingsplass bare brukes til lette luftfartøy, se luftfartslag 864/2014, 86 §, som lyder slik i svensk autentisk versjon:²⁷

«Tillstånd behöver inte sökas för byggande och drift av flygplatser för lätta luftfartyg. Operatören för en sådan flygplats ska dock lämna anmälan till Transport- och kommunikationsverket 90 dagar innan byggandet inleds och 30 dagar innan flygplatsen tas i bruk. Transport- och kommunikationsverket meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som ska framgå av anmälan.

Transport- och kommunikationsverket kan i syfte att förhindra att flygsäkerheten äventyras eller att skadliga miljökonsekvenser uppstår eller av försvarsskäl förbjuda byggandet eller ibruktagandet av en flygplats för lätta luftfartyg eller ställa sådana villkor i fråga om flygsäkerheten, miljöskyddet och försvaret som behövs för byggandet och användningen av flygplatsen.»

Med flyplass for lette luftfartøy menes en flyplass som brukes til flyging med seilfly, motorseilfly, veldig lette luftfartøy (VLA, dvs. inntil 750 kg maksimal startvekt), ultralette fly (UL), fly som kan sidestilles med ultralette fly og som har en startvekt på maksimalt 500 kg og en steilehastighet på maksimalt 65 km/t, samt luftskip og varmluftballonger.²⁸ Det er ingen grense for maksimalt antall årlige bevegelser for slike flyplasser.

²⁷ <https://www.finlex.fi/en/legislation/2014/864>

²⁸ Traficoms luftfartsforskrift AGA M1-4, *Kevytlentopaikan perustaminen* («Etablering av lettflyplass»), punkt 1.2, se https://www.trafficom.fi/files/media/regulation/AGAM1-4_1996.pdf

Det kreves for øvrig ikke konsesjon/tillatelse, *uavhengig av luftfartøyets startvekt*, så fremt et område bare benyttes tilfeldig (leilighetsvis). Sistnevnte regulering har klare fellestrekk til den norske reguleringen av naturlige landingsplasser, bortsett fra at det opereres med en skjønnsmessig grense, snarere enn en fast grense på 12 ukentlige bevegelser eller maksimalt 1 måneds drift årlig, se luftfartslag 864/2014, § 76 andre ledd:

«Før start og landning med luftfartyg får tilfeldigvis anvendes ett öppet vattenområde samt med samtycke av områdets ägare eller innehavare något annat land- eller vattenområde, även om området inte särskilt har organiserats för ett sådant ändamål. Transport- och kommunikationsverket meddelar vid behov för säkerheten inom luftfarten behövliga föreskrifter om

- 1) tilfeldigvis användning av land- och vattenområden,
- 2) dimensionering av och ytegenskaper hos områden som används av luftfartyg,
- 3) flyghinderbegränsningar,
- 4) andra omständigheter som påverkar säkerheten vid start och landning.»

For alle andre flyplasser kreves konsesjon/tillatelse. Den finske ordningen har med andre ord en tre-nivå-struktur som har inspirert den ordningen NLF nå tar til orde for.

Istedenfor å operere med en relativt streng vektgrense og et fritt antall bevegelser – som i den finske egenerklæringsordningen – mener NLF at regelendringens formål, hjemmelsgrunnlaget og hensynet til omgivelsene tilsier en noe høyere startvektgrense, men samtidig en fastsatt ramme for antall årlige bevegelser.

Sammenhengen i luftfartsregelverket og det underliggende risikohierarkiet tilsier at grensen for maksimal avgangsvekt settes til samme ramme som luftfartøysertifisering etter European Light Aircraft 2 (ELA-2) og grensen for bruk av LAPL(A)-flysertifikat, nemlig 2 000 kg. Av hensyn til omgivelsene bør antall årlige bevegelser ikke overstige 1 000 med ikke-elektriske luftfartøy. NLF foreslår likevel et tillegg av ytterligere 1 000 bevegelser årlig, forutsatt at disse skjer med elektrisk luftfartøy som ikke har høyere støynivå enn 60 dB(A) som målt etter ICAO Chapter 10.4 b.

Dersom landingsplassen har eller ventes å få flere enn 1 000 bevegelser med ikke-elektriske luftfartøy pr. kalenderår, samtidig som terskelen for 12 ukentlige bevegelser overskrides, vil allmennhetens interesse i å delta i en konsesjonsprosess gjennom høring aktualiseres. Slike landingsplasser bør derfor fortsatt være underlagt konsesjonskrav. Samtidig vil konsesjonsordningen ivareta forutberegnelighet for konsesjonshaver, dersom større investeringer tilpasset det større antallet bevegelser er gjort.

Operative og tekniske krav til egenerklært landingsplass – eller til annen landingsplass til privat bruk som ikke er underlagt krav til teknisk/operativ godkjenning etter BSL E 1-2 punkt 4 – bør fastsettes i separat forskrift, alternativt i nytt kapittel i forskrift om utforming av små flyplasser (BSL E 3-3). Dette kapittelet vil måtte få et utvidet virkeområde, sammenholdt med gjeldende BSL E 3-3 § 2. Som nevnt, bør de operative og tekniske kravene forbli løst fra konsesjons- eller erklæringsprosessen av hensyn til de ulike bakenforliggende hensynene som gjør seg gjeldende, samt hensett til ulik tidshorisont og behov for løpende tilpasninger. Veiledning og eventuelle konsesjonsvilkår må likevel tydeliggjøre at slike tekniske krav gjelder. Hva gjelder innholdet i de tekniske utformingskravene, vil NLF foreslå at man ser hen til veiledningen fra det britiske luftfartstilsynet, CAA UK, se CAP 793 *Safe operating practices at unlicensed aerodromes*.²⁹ Man bør videre ta i betraktning relevante behov for publisering av landingsplassdata.

²⁹ <https://www.caa.co.uk/publication/download/13965>

6 – Andre forhold

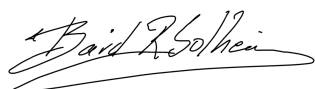
NLF har også noen andre kommentarer som kan utdypes ved behov:

- *Om lufttrafikkteneste:* I tråd med luftfartslovens system, se luftfartsloven § 7-4, sml. § 7-5 følgende, og så vel som EØS-regelverkets ordning, bør spørsmålet om lufttrafikkteneste forbli frikoblet fra konsesjonsspørsmålet. Det er derimot systematisk ubetenkelig dersom spørsmålet om lufttrafikkteneste kobles til teknisk/operativ godkjenning, alternativt til alminnelige forskrifter om lufttrafikkteneste.
- *Om forlengelse contra ny konsesjon til landingsplass:* Prosessen for forlengelse av eksisterende konsesjon bør forenkles *vesentlig* og helst automatiseres. Det bør gjelde en hovedregel om forlengelse for eksisterende virksomhet innenfor eksisterende rammer, men der det inviteres til høring av hensyn til omgivelsene dersom trafikkens omfang eller karakter er endret siden forrige konsesjonsbehandling.
- *Drivstoff:* Det bør stilles krav til at operatør av landingsplass som er åpen for allmenn bruk stiller relevant drivstoff og energitilførsel til rådighet, hensett til trafikkens karakter, flyplassens beliggenhet og beredskapsmessige hensyn. Det må her tas i betraktning at flyplassoperatører forvalter et privilegium i form av et naturlig monopol, samtidig som de inngår i et nettverk av infrastruktur. Dette aspektet faller naturlig inn i konsesjonsprosessen, all den tid dette forholdet knyttet til lufthavner som er «open to public use» uansett ikke er harmonisert på EØS-rettslig nivå.
- *Miljøutredning:* Dagens relativt ubyråkratiske ordning med miljøutredning må videreføres. Større anleggsprosjekter må uansett utredes etter EØS-regelverket, herunder plandirektivet eller prosjektdirektivet.

NLF ønsker Luftfartstilsynet lykke til med det videre arbeidet. Revisjonen berører hele bredden av norsk luftfart, fra de store lufthavnene til klubbdrive plasser, og helt ned til et jorde eller innsjø som brukes et fåtall ganger. Reglene må fungere for alle disse. Bare ta kontakt dersom det er behov for at vi utdyp synspunktene nærmere. NLF stiller også gjerne i et møte, dersom det er ønskelig å gå nærmere inn på enkelte av innspillene.

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.