

Avinor Flysikring (Sola)

E-post: Alessandro.Seeligmann@avinor.no, post@avinor.no

Kopi:

Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet, lokale flyklubber på Sola

Supplerende høringssvar – krav til fullstendig reiseplan (Sola)

1 – Innledning

Norges Luftsportforbund (NLF) viser til høring datert 6. november 2025 om forslag til innføring av krav til fullstendig reiseplan for alle flyvninger til og fra Stavanger lufthavn. NLF viser videre til NLFs e-post til Avinor Flysikring (Sola) av 11. desember 2025, der forbundet reiser innvendinger mot at NLF ikke ble kontaktet, så vel som til den knappe fristen som først var satt (dvs. 18. desember). Sistnevnte henvendelse ble først besvart av Avinor Flysikring samme dag som høringsfristen utløp.¹ Her ble forbundet innrømmet forlenget frist til 8. januar 2026. NLF viser endelig til forbundets høringssvar av 18. desember 2025,² så vel som omfattende tilsvaret av samme dato fra Avinor Flysikring.³

Dialogen i saken – særlig ovennevnte tilsvaret fra Avinor Flysikring (Sola) – har avdekket tre hovedmangler:

- Avinor Flysikring (Sola) har ikke fanget opp de rettslig relevante skrankene for tiltaket.
- Høringsprosessen er utilfredsstillende og oppfyller ikke forvaltningsrettslige krav til utredning.
- Det er ikke beskrevet eller utprøvd alternative tiltak, herunder frivillige ordninger.

Selv om de sentrale innvendingene allerede er reist i NLFs høringssvar av 18. desember 2025 med dets vedlegg, ønsker NLF å supplere høringen med herværende tilleggsinnspill som søker å utdype disse hovedmanglene.

2 – Rettslige skranker

NLFs hovedanførsel er at den foreslåtte endringen er i strid med SERA-forordningen,⁴ fordi den *helt* visker ut skillet mellom fulle og forkortede reiseplaner som forordningen knesetter.⁵ Om denne anførselen skriver Avinor Flysikring (Sola) følgende:

«Her kan jeg ikke forstå hvordan det å innføre et krav om fullstendig reiseplan for avgang eller landing på en kontrollert flyplass visker ut forskjellen mellom fullstendig og forkortet reiseplan.»

¹ Se e-post fra Avinors Alessandro F. Seeligmann til NLF av 18. desember 2025 klokken 14.31.

² NLFs referanse 2025/1503-10.

³ Se e-post fra Avinors Alessandro F. Seeligmann til NLF av 18. desember 2025 klokken 19.35.

⁴ Forordning (EU) nr. 923/2012.

⁵ Vedlegg til SERA-forordningen punkt SERA.4001 bokstav a, se andre punktum første komma, sml. andre komma.

NLF vil forklare dette nærmere nedenfor. Spørsmålet er regulert i SERA.4001 bokstav a siste setning som lyder slik:

Begrepet «reiseplan» brukes som en fellesbetegnelse for alle opplysninger om alle punkter i reiseplanbeskrivelsen, som omfatter hele ruten for en flyging, samt for begrensede opplysninger som blant annet kreves når formålet er å få klarering for en mindre del av flygingen, slik som å krysse en luftled, eller starte fra eller lande på en kontrollert flyplass.

Forordningen skiller altså mellom [1] reiseplaner som gir «alle opplysninger» og [2] reiseplaner som gir «begrensede opplysninger». Dette skillet kan illustreres grafisk slik:

Alle opplysninger (hele flyvningen) Full reiseplan	Begrensede opplysninger (start eller landing ved kontrollert lufthavn) Forkortet reiseplan
---	---

Ettersom SERA-forordningen harmoniserer rettstilstanden i EØS på dette punktet, er det ikke anledning til å kreve full reiseplan, dersom flyvningen *bare* innebærer start eller landing ved kontrollert lufthavn (ei eller dersom man bare skal krysse en luftled). Forordningen skiller uttrykkelig mellom disse to reiseplantypene, noe EØS-statene må respektere i lys av forordningens harmoniserende formål, jf. artikkel 4 (motsetningsvis) samt fortalens tredje betraktning.

Derimot har EØS-statene adgang til å fastsette det nærmere *innholdet* i hva som utgjør en fullstendig reiseplan og hva som utgjør en forkortet reiseplan. Som nevnt i NLFs brev av 18. desember 2025 oppstiller SERA.4005 bokstav a en liste på 15 punkter som kan inngå i en reiseplan i tråd med ICAO Annex 2 punkt 3.3.2. *Hvilke* av disse som skal inngå, beror i utgangspunktet på hvilke av dem «som vedkommende myndighet anser som relevante», jf. SERA.4005 bokstav a. For så vidt gjelder forkortet reiseplan («abbreviated flight plan»), er utgangspunktet etter EASAs veiledning i GM1 SERA.4005(a) at den normalt inneholder «call sign, type of aircraft, point of entry, point of exit and level». Men «[a]dditional elements may be required by the competent authority», jf. GM1 SERA.4005(a) som reflekterer gjennomføringsbestemmelsens ordlyd.

NLFs anførsel er imidlertid at vedkommende myndighet *ikke* kan bruke denne skjønnsfriheten til å omgå skillet mellom fullstendig og forkortet reiseplan som SERA.4001 bokstav a uttrykkelig oppstiller, nærmere bestemt ved å kreve at forkortet reiseplan inneholder *akkurat de samme* punktene som en fullstendig reiseplan. NLF viser her til utgangspunktet om at forordningen harmoniserer lufttrafikkreglene og skal sikre at ICAO Annex 2 gjennomføres på en mest mulig enhetlig måte i EØS. Vedkommende myndigheter må utøve sin kompetanse til å fastsette innhold for reiseplaner på en måte som ivaretar skillet mellom fullstendig og forkortet reiseplan.

Hvis vedkommende myndighet derimot kunne bruke sin kompetanse etter SERA.4005 til å kreve at forkortede reiseplaner inneholder alle punkter som en fullstendig reiseplan gjør, ville skillet i SERA.4001 bokstav a mellom *alle opplysninger* og *begrensede opplysninger* bli illusorisk. En slik tolkning ville være i strid med harmoniseringsformålet i SERA-forordningen og det alminnelige tolkningsprinsippet om at lovtekster skal gis reelt innhold (*effet utile*).

NLF viser dessuten til at grunnforordning (EU) 2018/1139 artikkel 4 nr. 2 fastslår at tiltak etter forordningen skal være «forholdsmessige». Å tolke SERA-forordningen slik at man kan kreve fullstendig reiseplan for all trafikk til og fra en lufthavn, vil vanskelig kunne anses som et forholdsmessig tiltak i relasjon til de operative utfordringene Avinor Flysikring beskriver. SERA-forordningens kontekst gir

følgelig klare holdepunkter mot at man kan tolke bort forordningens ordlyd. Denne gir som nevnt klart uttrykk for at forkortet reiseplan *er* tilstrekkelig for start og landing ved kontrollert lufthavn.

Avinor Flysikrings ønske om at alle reiseplanopplysninger gis for all trafikk til og fra lufthavnen, forutsetter ett av to grep:

1. Enten må det for «forkortet reiseplan» på Sola kreves samme opplysninger som for «fullstendig reiseplan». Dette er etter NLFs vurdering av gjeldende rett *ikke* i tråd med SERA, fordi en slik praksis vil viske ut det harmoniserte skillet mellom de to reiseplanvariantene.
2. Alternativt må det kreves «fullstendig reiseplan» for all bruk av Stavanger lufthavn (Sola). Dette er etter NLFs vurdering av gjeldende rett *ikke* mulig, fordi SERA-forordningen fastsetter at det å bare «starte fra eller lande på en kontrollert flyplass» utelukkende krever «forkortet reiseplan» (se figuren ovenfor og teksten i SERA.4001 bokstav a).

Det følger av dette at de ønsker Avinor Flysikring (Sola) har, ikke lar seg gjennomføre innenfor rammen av forordningen. Gitt at denne rettslige vurderingen er korrekt, er det uten betydning at den kan være praktisk eller hensiktsmessig, sett fra lufttrafikktenestens side.

3 – Muligheten for å sonde mellom lufthavner

Avinor Flysikring (Sola) skriver følgende i sitt tilsvare av 18. desember 2025:

I tillegg mener vi at det er mye mindre restriktivt dersom Luftfartstilsynet som «competent authority» velger å legge et slikt krav på noen få lufthavner som har et behov for dette enn det å endre BSL F1-1 kapittel 3 til å inkludere et slikt krav på kontrollerte lufthavner. Vi er derimot åpen for at en slik endring gjennomføres dersom NLF er av oppfatningen at dette er en bedre løsning.»

Til siste setning burde det framkomme klart av NLFs konsistente tilbakemeldinger over mer enn ti år at NLF *ikke* synes en dårlig løsning (dvs. obligatorisk fullstendig reiseplan for alle flyvninger) blir bedre av at flere lufthavner blir underlagt løsningen. Det kan utvetydig slås fast at denne typen løsninger etter NLFs syn bør unngås så langt som mulig.

Når NLF likevel viser til at det kreves endring i BSL F 1-1 kapittel 3 dersom det skal stilles skjerpede krav til reiseplaners innhold, har det sammenheng med at norsk forvaltning er *rettsbundet*. Retts- og lovbundet forvaltning følger av rettsstatlige prinsipper. Nærmere bestemt er forvaltningen selv bundet av retten. Det kan eksempelvis ikke gis dispensasjoner fra BSL F 1-1, dersom dispensasjon ikke er «mulig i henhold til kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) nr. 923/2012», jf. BSL F 1-1 § 26 første ledd. Videre står generelle likebehandlingshensyn i veien for singulær lovgivning eller praksis til fordel for én bestemt lufthavn. I den utstrekning SERA-forordningen måtte åpne for skjerpede krav til forkortede reiseplaners innhold for lufthavner med særlige behov for det, kreves forskrift med *generelle* kriterier. En slik forskrift må utredes særskilt og sendes på høring av Luftfartstilsynet, jf. forvaltningsloven § 37. Dette er prosesser som sikkert er mer omstendelige enn Avinor Flysikring (Sola) foretrekker, men det er slike rettslige grenser som rettsstaten setter.

En henvisning til praksis ved Bergen lufthavn (Flesland) endrer ikke på dette. Som nevnt, ble omleggingen der vedtatt før lufttrafikkreglene var harmonisert på EØS-nivå. Så vidt NLF bekjent, er det heller ikke tatt en lovlighetsvurdering av praksisen ved Flesland i ettertid.

4 – Avinor Flysikrings syn på grensene som gjeldende rett

Avinor Flysikring (Sola) skriver følgende i sitt tilsvare av 18. desember 2025:

«Som beskrevet er ikke SERA noe som vi lokalt kan bestemme å fravike, derfor er det satt en høring samt at vi har søkt til Luftfartstilsynet om denne endringen. Det er ikke Avinor Flysikring som tar denne avgjørelsen, og det har hverken jeg eller noen andre påstått, så jeg klarer ikke se hvor dette argumentet kommer fra. Vi overlater vurderingen samt potensiell videre behandling av endring samt vurdering av lovligheten av denne i sin helhet til Luftfartstilsynet.»

NLF var ukjent med at Avinor Flysikring (Sola) allerede har *søkt* om endringen. Søknaden og et eventuelt svar burde vært vedlagt høringen.

NLF har forståelse for at Avinor Flysikring (Sola) må overlate lovlighetsvurderingen til Luftfartstilsynet som vedkommende myndighet. NLF finner det likevel pussig at ikke lovlighetsvurderingen initieres først, dvs. *før* utredningsarbeidet starter. Som Avinor Flysikring (Sola) selv erkjenner, er en endringsprosess som den som nå er initiert «ressurskrevende». NLF stiller spørsmål om verdien av slik ressursbruk, all den tid lovligheten av tiltaket er tvilsom, ikke minst hensett til at lovlighetsinnvendingen er framsatt overfor Avinor Flysikring (Sola) i 2015.

5 – Operative hensyn og alternative løsninger

NLF erkjenner at Avinor Flysikring har legitime operative ønsker om større forutsigbarhet og redusert arbeidsbelastning. NLF stiller imidlertid spørsmål ved om disse behovene best møtes ved å kreve fullstendig reiseplan i strid med SERA-forordningen.

Alternative løsninger kunne eksempelvis vært følgende:

- Frivillig ordning der de lokale klubbene oppfordrer sine flygere til å bruke fullstendig reiseplan, så langt det er praktisk mulig.
- Frivillig ordning der NLF oppfordrer ethvert av sine medlemmer om å bruke fullstendig reiseplan, så langt det er praktisk mulig.
- Utredning av standardiserte forkortede reiseplaner med noen få ekstra felt innenfor SERA-forordningens ramme (eksempelvis med POB/endurance/operatørkontakt begrunnet i alarmbehov), men fortsatt klart mindre enn fullstendig reiseplan.

NLF finner det beklagelig at høringsbrevet fra Avinor Flysikring ikke drøfter slike alternativer, slik utredningsinstruksen punkt 2 forutsetter («Hvilke tiltak er relevante?»).

6 – Om høringsprosessen

NLF forblir kritiske til høringsprosessen, til tross for innvilgelse av noe forlenget høringsfrist for NLFs del. Av tilsvaret fra Avinor Flysikring (Sola) 18. desember 2025 til NLF, så vel som av et annet tilsvare gitt til de lokale flyklubbene samme dag, framkommer en rekke opplysninger som *alle* relevante høringsparter burde vært gjort kjent med da høringen ble iverksatt.

NLF viser til utredningsinstruksen punkt 2 som fastsetter følgende minimumskrav til utredning:

«En utredning skal besvare følgende spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.»

Det svært knappe høringsbrevet belyser nesten ingen av disse momentene, og dette vil nødvendigvis påvirke kvaliteten på høringssvarene og den påfølgende utredningen. Eksempelvis hadde det vært opplysende om høringsbrevet fra Avinor Flysikring (Sola) inneholdt informasjon om hvorfor kravet til fullstendig reiseplan som var til utredning i 2015 ikke ledet til gjennomføring. Ettersendelse av opplysninger til enkelt-responderer kan ikke reparere en slik svakhet ved høringen.

7 – Om ulempene med fullstendig reiseplan

Avinor Flysikring (Sola) går i sitt tilsvare gjennom høringssvaret fra 2015. Høringssvaret fra den gang må imidlertid leses med det forbehold at det på dette tidspunkt gjaldt andre nasjonale særbestemmelser. Regelen om 60 minutter innsendingsfrist i SERA.4001 punkt d var eksempelvis ikke fraveket i dagjeldende BSL F 1-1, se denne lenken: <https://lovdata.no/forskrift/2014-12-22-1903>. Først ved gjeldende BSL F 1-1 fra 2016 er 30-minuttersregelen på plass, se § 10.⁶

Høringssvaret fra 2015 må også leses med det forbehold at det forelå et bredere forslag som også omfattet krav til at reiseplan blir sendt inn *elektronisk*. Avinor Flysikring (Sola) har ikke opplyst at det samme er planlagt i denne omgang. (Et høringsbrev som hadde vært bedre tilpasset utredningsinstruksen punkt 2 kunne formodentlig ha kastet bedre lys over denne problemstillingen.)

For så vidt gjelder ulemper for øvrig, viser NLF til høringssvar fra de lokale flyklubbene.

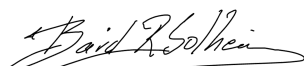
8 – Konklusjon

NLF kan ikke støtte et generelt krav om fullstendig reiseplan for all trafikk til/fra Sola, slik det er foreslått. Tiltaket fremstår som utilstrekkelig utredet, og det er ikke dokumentert at mindre inngripende tiltak ikke vil oppfylle formålet. NLF går inn for at Avinor Flysikring (Sola) trekker forslaget og eventuelt utreder alternative, forholdsmessige løsninger basert på forkortet reiseplan og utprøving av frivillige ordninger. Alternativt foreslår NLF at Luftfartstilsynet avviser forslaget i foreliggende form.

Bare ta kontakt dersom det er behov for ytterligere informasjon.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



Bård R. Solheim
Generalsekretær

Torkell Sætervadet (sign.)
Rådgiver

⁶ <https://lovdata.no/forskrift/2016-12-14-1578>.