

Sandefjord lufthavn AS  
E-post: [post@torp.no](mailto:post@torp.no)

Kopi: Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet, Oslo Flyveklubb, Nedre Romerike Flyklubb, Sandefjord Flyklubb, Drammen Flyklubb, Rygge Flyklubb, Flyklubben Øst, Ringerikes Motorflyklubb, Follo flyklubb, Grenland Flyklubb og Jarlsberg Luftsportssenter AS

## Vedr. restriksjoner for flyvninger på Sandefjord Lufthavn

**Sandefjord Lufthavn har varslet flyklubber i hovedstadsregionen om restriksjoner for bruk av lufthavnen med virkning fra 1. januar 2025, inkludert en booking-ordning som gir nye begrensninger på flybevegelser. Dette har skjedd uten forutgående høring og partsinvolvering. Norges Luftsportforbund mener disse tiltakene strider mot konsesjonsvilkårene og konsesjonsforskriften. Tiltaket skaper betydelige ulemper for allmennflygingen som også kan påvirke flysikkerheten, spesielt i Oslo-regionen der infrastrukturen allerede er under press. NLF anmoder om at tiltakene stanses inntil videre og foreslår at saken vurderes på nytt etter Luftfartstilsynets behandling av søknaden fra Jarlsberg Luftsportssenter AS vedrørende luftrommet over Jarlsberg flyplass.**

### 1. Innledning

Gjennom videresendelse fra Oslo Flyveklubb mottok Norges Luftsportforbund (NLF) kopi av melding fra Sandefjord lufthavn AS (SLH) ved Avinor Flysikring AS av 16. desember 2024 om vesentlige restriksjoner for bruk av Sandefjord lufthavn. Tilsvarende melding er sendt til flere av NLFs medlemsklubber som benytter Sandefjord lufthavn for allmennflyging, herunder til landingstrening. Restriksjonene trer angivelig i kraft 1. januar 2025.

Følgende NOTAM A/6764/24 er utarbeidet:

«NEW AND MODIFIED PROCEDURES FOR BOOKING OF TRAINING FLIGHTS AT ENTO AND DEPARTURES FROM ENTO AND ENJB ARE IMPLEMENTED DUE LIMITED ATC CAPACITY, REF. [HTTPS://ENTO.SKEDDA.COM/BOOKING](https://ento.skedda.com/booking). SCHEDULED, OTHER COMMERSIAL AND MIL/SAR/HOSP/AMB/POL FLIGHTS ARE EXCEMPTED.» [SIC.]

Etter NLFs vurdering, strider ordningen blant annet mot konsesjonsvilkårene og konsesjonsforskriften. Ordningen medfører dessuten betydelige ulemper av en karakter som Luftfartstilsynet i andre prosesser har anstrengt seg for å unngå. Det vises her til de omfattende prosessene i perioden 2015–2016 knyttet til utredning og vedtak av trafikkregulerende bestemmelser av hensyn til omgivelsene.

NLF viser videre til at en rekke allmennflyoperatører har innrettet seg i tillit til at lufthavnen er regulært tilgjengelig innenfor åpningstidene. Videre er nå tilgangen til lufthavner i Oslo-området med lufttrafikkjeneste og belysning for mørkeflyging svært begrenset. Verken SLH eller luftfartsmyndighetene

har involvert de berørte operatørene i prosessen knyttet til restriksjoner i driften, og beslutningen er etter NLFs vurdering truffet uten at saken er tilstrekkelig opplyst, herunder med hensyn til flysikkerhetsmessige og operative konsekvenser.

NLF anmoder derfor om at SLH revurderer restriksjonstiltaket i lys av ovenstående og at iverksettelsen av tiltaket stanses inntil videre. NLF foreslår at SLH foretar en fornyet vurdering etter at Luftfartstilsynet har ferdigbehandlet søknaden fra Jarlsberg Luftsportssenter AS om fritak fra kravet til å yte lufttrafikkjeneste i luftrommet over Jarlsberg flyplass i medhold av BSL F 1-1 § 22a. Dersom det treffes et positivt vedtak i tråd med søknaden, vil NLF anta at kapasiteten i lufttrafikkjenesten kan omdisponeres, slik at Sandefjord lufthavn kan stå tilgjengelig og betjenes i henhold til konsesjonsvedtaket.

Nedenfor redegjør NLF for hvorfor restriksjonstiltaket etter NLFs vurdering ikke er forenlig med gjeldende regelverk.

## 2. Rettslig grunnlag

### 2.1 Konsesjonsvedtak og konsesjonsforskrift

Konsesjonsvedtaket<sup>1</sup> for SLH § 3 bokstav a slår fast at «[l]andingsplassen er til offentlig bruk ('allmenn bruk') og skal kunne benyttes av enhver bruker innenfor kunngjort åpningstid uten særskilt tillatelse fra konsesjonshaver». Vedtakets ordlyd samsvarer med det forskriftsfestede utgangspunktet om at offentlige landingsplasser «kan benyttes av enhver innenfor kunngjort åpningstid uten særskilt tillatelse fra konsesjonshaver», jf. forskrift om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1) § 2 bokstav f.

Formuleringen «enhver» tilsier at *alle* luftfartsoperatører skal ha tilgang til start og landing på ikke-diskriminerende vilkår. At dette også omfatter allmennflyoperatører følger uttrykkelig av konsesjonsvedtaket for SLH § 3 bokstav c, hvor det står at «[l]andingsplassen *skal* brukes til rute-, charter-, ambulanse-, *skole- og allmennflyging* og helikoptertrafikk utenfor rute» (uthevet her).

Når det gjelder kravet til at landingsplassen skal kunne brukes «uten særskilt tillatelse fra konsesjonshaver», tilsier formuleringen at lufthavnen ikke kan innføre ordninger med «prior permission required» (PPR), booking eller liknende uten særskilt bestemmelse i konsesjonsvedtaket eller trinnhøyere rettsgrunnlag. Dette underbygges av at Luftfartstilsynet tidligere *uttrykkelig* har avvist SLHs tidligere forslag<sup>2</sup> om «en ordning med forhåndstillatelse PPR (prior permission required) for GA<sup>3</sup>-fly som ikke har base på Torp».<sup>4</sup>

Et utgangspunkt om allminnelig tilgang «without the necessity of obtaining prior permission» til landingsplasser som er «open to public use», har også godt samsvar med Overenskomst om internasjonal sivil luftfart (Chicago-konvensjonen) artikkel 5 første ledd, jf. artikkel 15 første ledd, som gjennomført i BSL E 1-1 § 2 bokstav f, jf. luftfartsloven § 2-2 første ledd nr. 3, jf. § 7-28. Om betydningen av

---

<sup>1</sup> Kgl.res. 26. mars 2010, *Om konsesjon til Sandefjord Lufthavn AS til å anlegge, drive og inneha Sandefjord lufthavn, Torp*.

<sup>2</sup> E-post fra Sandefjord Lufthavn v/Lars Guren datert 15. oktober 2014 med vedlagte bestemmelser § 4.1

<sup>3</sup> Med «GA» menes «general aviation» («allmennflyging»), nærmere bestemt en «aircraft operation other than a commercial air transport operation or an aerial work operation», se ICAO Annex 6 Part II s. 1.1-5.

<sup>4</sup> Luftfartstilsynets brev av 27. mars 2015 med referanse 09/00605-42 s. 8.

konvensjonen for adgangen til landingsplasser for luftfartøyer i ikke-kommersiell luftfart viser vi for øvrig til Böckstiegel og Krämer (1995) s. 274.<sup>5</sup>

Etter dette finner NLF at utgangspunktet etter gjeldende regelverk er allmenn og ikke-diskriminerende tilgang til offentlige landingsplasser, herunder SLH, og at eventuelle unntak krever særskilt hjemmel.

## 2.2 Prosess knyttet til trafikkregulerende bestemmelser

SLH har ikke påvist hjemmel for innføringen av restriksjonene i meldingen som ble sendt til brukerne av lufthavnen 16. desember 2024. Det er derfor ukjent for NLF hvilket hjemmelsgrunnlag beslutningen bygger på. SLH har imidlertid ved tidligere anledninger fremmet ønske om å begrense tilgangen til lufthavnen for allmennflyoperatører. Ønsket har blant annet vært fremmet i forbindelse med utredning av trafikkregulerende bestemmelser.

Selv om konsesjonsvedtaket for SLH § 3 bokstav d pålegger konsesjonshaver å foreslå slike bestemmelser, er disse begrenset til formålet om «å holde støybelastningen for bebyggelsen rundt lufthavnen på et lavt nivå» og kan neppe være aktuelle i en situasjon hvor SLH av hensyn til egen økonomi kutter i kjøp av lufttrafikkjenester. Prosessen knyttet til vedtak av trafikkregulerende bestemmelser er likevel egnet til å belyse de krav som stilles til operatører av lufthavner til offentlig bruk og hvilke hensyn som må ivaretas når tilgangen til offentlig infrastruktur begrenses.

De gjeldende trafikkregulerende bestemmelsene er – etter det NLF forstår – fastsatt av Luftfartstilsynet 2. september 2015, med de endringene i § 4.1 tredje ledd og § 4.4 tredje ledd som følger av Samferdselsdepartementet vedtak av 24. august 2016. De gjeldende bestemmelsene fastslår visse rammer for «treningsflyging med gjentagne landingsrunder» (dager og tider) av hensyn til omgivelsene, se § 4.1 første ledd, som gjelder den ordinære allmennflygingen som er relevant i saken her. Adgangen til landingsrunder er i utgangspunktet generell, men konsesjonshaver er gitt følgende reguleringsadgang i § 4.4 første ledd:

«Konsesjonshaver kan bestemme at deler av tidsrammene for treningsflyging etter §§ 4.1 til 4.3 skal forbeholdes skolevirksomhet med base på lufthavnen. Bestemmelse om prioritet må gjelde for definerte tidsrom før kl. 15.00 mellom mandag og fredag. Prioritet skal gis på en slik måte at andre luftfartøyer kan utføre treningsflyging med gjentakende bruk av landingsrunder i samme tidsrom dersom kapasiteten tillater dette.»

I forbindelse med myndighetenes behandling av de trafikkregulerende bestemmelsene, ble adgangen til landingstrening drøftet inngående. Som Luftfartstilsynet understreket i sitt vedtaksbrev, måtte vurderingen «gjøres på bakgrunn av at det er tale om en lufthavn til offentlig bruk, som *medfører en terskel for fastsettelsen av begrensninger*» (uthevet her).<sup>6</sup> Luftfartstilsynet aksepterte ikke en PPR-ordning og ønsket heller ikke å videreføre en ordning med «særskilte avtaler mellom lufthavnen og flyskolene (om landingstrening og generell aktivitet)», siden denne – med Luftfartstilsynets ord – «ikke legger til rette for tilstrekkelig forutsigbare rammevilkår».<sup>7</sup> Derfor måtte reglene fastsettes «mest mulig generelt, i de trafikkregulerende bestemmelsene».<sup>8</sup> NLF støtter og støttet Luftfartstilsynets vurderinger i saken.

---

<sup>5</sup> Böckstiegel, Karl-Heinz og Paul Michael Krämer, «Völkerrechtliche Gestaltungsvorgaben für die Einführung einer wettbewerbsorientierten Allokation von Start- und Landeslots. (1. Teil)», *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* nr. 3 (1995) s. 269–283.

<sup>6</sup> Luftfartstilsynets brev av 27. mars 2015 med referanse 09/00605-42 s. 7.

<sup>7</sup> Samme sted.

<sup>8</sup> Samme sted.

Etter dette synes det klart for NLF at den alminnelige adgangen til landingsrunder – innenfor rammen av de trafikkregulerende bestemmelsene § 4.1 – ikke kan begrenses, annet enn før klokken 15.00 på hverdager, og da bare for å gi prioritet til lokale flyskoler innenfor «definerte tidsrom», og i lys av behovet for å redusere støybelastningen til omgivelsene.

Noen hjemmel til å kreve booking for ordinære avganger og landinger med allmennfly etter VFR-reglene kan ikke NLF se at de trafikkregulerende bestemmelsene eller annet aktuelt regelverk for lufthavnen inneholder.

### 2.3 Kapasitetsbegrensninger – rettslig adgang og faktisk behov

I et brev fra SLH til Luftfartstilsynet 17. februar 2020<sup>9</sup> – som NLF ble oppmerksom på ved en tilfeldighet – anfører SLH at «Torp har hatt en betydelig økning i antall flybevegelser de siste årene», og at skolevirksomheten har «økt mye og medført at det nå er behov for trafikkregulerende tiltak». Av tiltak som SLH foreslår, finner vi eksempelvis regulering av «IFR Approach trening» og av «Touch and Go Landings». NLF har flere innvendinger til denne tilnærmingen som nå varsles gjennomført:

*For det første* kan ikke NLF se at verken konsesjonsvedtaket eller konsesjonsregelverket gir rettslig grunnlag for å avvike prinsippet om allmenn adgang til lufthavnen, dvs. at det innføres «booking» eller andre former forhåndstillatelse/-reservasjon, selv om trafikken har økt siden 2010. Utgangspunktet må derfor fortsatt være at SLH kan benyttes av *enhver* uten forhåndstillatelse.

*For det andre* kan ikke NLF se at antall bevegelser innenfor det aktuelle segmentet – dvs. flyvninger som ikke er rutefart, charter og frakt – har økt til et nivå som overstiger det antallet som har ligget til grunn for konsesjonsvedtaket. I 2023 hadde SLH iht. offentlig statistikk<sup>10</sup> totalt 15 958 bevegelser innenfor segmentene skoleflyging, annen allmennflyging, ambulanse mv. Tilsvarende tall for 2021<sup>11</sup> var 25 556 bevegelser. Da konsesjonen ble utredet var det til sammenlikning stipulert «totalt ca 37 000 flybevegelser» innenfor dette segmentet, og også den gang ble det anført at dette «hovedsakelig» var snakk «skole- og instruksjonsflyging, allmennflyging med småfly, frakt og helikopter». <sup>12</sup> Den aktuelle allmennfly- og skoletrafikken er med andre ord i dag *under halvparten* av antallet bevegelser som har ligget til grunn for konsesjonsvedtaket.

*For det tredje* mener NLF at endringer i rammer for bruk av SLH under alle omstendigheter bare kan fastsettes av Luftfartstilsynet etter adekvat belysning av saken før vedtak treffes. Tiltak som går lenger enn de trafikkregulerende bestemmelsene kan med andre ord ikke SLH fastsette énsidig. Vi viser til Luftfartstilsynets respons da SLH tilbake i 2014 forsøkte å begrense skoleflygingen:<sup>13</sup>

«I konsesjonsvilkår § 3 d) åpnes det for at det kan legges begrensninger på aktivitetsnivået på lufthavnen for å begrense støybelastningen til bebyggelsen rundt flyplassen. Bestemmelsen gir Luftfartstilsynet, og ikke konsesjonshaver, hjemmel til å fastsette trafikkregulerende bestemmelser for lufthavnen. Slik Luftfartstilsynet vurderer saken har Sandefjord lufthavn AS ikke hatt hjemmel til å innføre de begrensningene de har gjort på skoleflygingen på lufthavnen.»

---

<sup>9</sup> Se vedlegg 2.

<sup>10</sup> <https://avinor.no/konsern/om-oss/trafikkstatistikk/arkiv>

<sup>11</sup> <https://avinor.no/konsern/om-oss/trafikkstatistikk/trafikkstatistikk>

<sup>12</sup> Kgl. res. 26. mars 2010 *Om konsesjon til Sandefjord Lufthavn AS til å anlegge, drive og inneha Sandefjord lufthavn, Torp* s. 9–10.

<sup>13</sup> Luftfartstilsynets brev av 22. september 2014 med referanse 09/00605-32 s. 2.

Også her deler NLF Luftfartstilsynets vurdering. Tiltaket som nå er varslet går på samme vis klart utenfor rammen av å organisere/prioritere trafikk på hverdagene fram til klokka 15.00 – og er etter NLFs vurdering uhjemlet.

### 3. Ulemper med den varslede ordningen

Den varslede bookingordningen vil bli svært begrensende for våre medlemmer, fordi den kraftig reduserer kapasiteten til lufthavnen, enten det er tale om ordinære avganger og landinger eller landingsrunder/landingsstredning. Allmennflyging som transportform, så vel som hensynene til flysikkerhet og utvikling og ivaretagelse av kompetanse for flygende personell, forutsetter tilgang til lufthavninfrastruktur, herunder lufthavner med belysning og tollbetjening. I Oslo-området er tilgangen til adekvat infrastruktur under meget sterkt press, og dagens brukere har innrettet seg i tillit til at lufthavnen er tilgjengelig.

Etter luftfartsloven er lufthavninfrastrukturen organisert gjennom en konsesjonsordning. På den ene siden gir ordningen konsesjonshaver fordeler i egenskap av et naturlig monopol. På den annen side er konsesjonshaver pålagt samferdselspolitiske forpliktelser, herunder til å ivareta den trafikken som etterspør kapasitet innenfor rammen av konsesjonen.

Det å sikre allmenn tilgang til SLH med hensyn til nattflyging/mørkeflyging var for øvrig et særlig viktig poeng for Luftfartstilsynet under behandlingen av de trafikkregulerende bestemmelsene i 2015: SLHs forslag om å reservere utvidelsen av adgangen til landingstredning på kveldstid til lokale fly ble avvist av Luftfartstilsynet, fordi hensynet til forutsigbar tilgang til «mørkeflyging» ikke bare var relevant for interne lufthavnbrukere, men også for de eksterne.<sup>14</sup> NLF kan ikke se annet enn at dette utgangspunktet fortsatt må gjelde: Om noe, har det eksterne behovet økt ytterligere som følge av utviklingen på Moss lufthavn, Rygge. Dette tilsier at ordningene på Sandefjord lufthavn i hvert fall ikke bør forverres, sammenliknet med i bestemmelsene som ble fastsatt i 2015–2016 og konsesjonsvedtaket av 2010.

### 4. Konklusjon

NLF anmoder om at SLH revurderer restriksjonstiltaket i lys av ovenstående og at iverksettelsen av tiltaket stanses inntil videre. NLF foreslår at SLH foretar en fornyet vurdering etter at Luftfartstilsynet har ferdigbehandlet søknaden fra Jarlsberg Luftsportssenter AS om fritak fra kravet til å yte lufttrafikkjeneste i luftrommet over Jarlsberg flyplass. Dersom det treffes et positivt vedtak i tråd med søknaden, vil NLF anta at kapasiteten kan omdisponeres, slik at Sandefjord lufthavn kan stå tilgjengelig og betjenes i henhold til konsesjonsvedtaket

Med vennlig hilsen,  
NORGES LUFTSPORTFORBUND



John Eirik Laupsa  
Generalsekretær

Torkell Sætervadet (sign.)  
Rådgiver

---

<sup>14</sup> Luftfartstilsynets brev av 2. september 2015 med referanse 09/00605-54 s. 8