

Samferdselsdepartementet
E-post: postmottak@sd.dep.no

Vedr. brudd på konsesjonsvilkår, Sandefjord lufthavn (Torp)

Sandefjord Lufthavn (SLH) har innført inngripende restriksjoner for bruk av lufthavnen med virkning fra 1. januar 2025. Nærmere bestemt er det innført en privat booking-ordning som vesentlig begrenser adgangen til å ta av med luftfartøy fra Torp, så vel som å drive treningsflyging der. Begrensningen er utelukkende økonomisk begrunnet. Etter NLFs vurdering strider ordningen mot konsesjonsvilkårene, konsesjonsforskriften, de trafikkregulerende bestemmelsene og tidslukeforordningen.

Restriksjonene innebærer at aktiviteten til Sandefjord flyklubb «over natten» er redusert med ca. 80 prosent. Samtidig har en rekke øvrige allmennflyoperatører i hovedstadsområdet mistet et av sine viktigste anlegg for flysikkerhetsmessig trening og for opprettholdelse av flygerferdigheter. SLHs tiltak har dessuten fjernet tilgang til områdets eneste flyplass for mørkeflygingstrening og har vesentlig vanskeliggjort ankomst til Norge fra Europa med allmennfly. NLF ber om at Samferdselsdepartementet vurderer spørsmålene saken reiser og om mulig treffer adekvate tiltak for å sikre at lufthavnens drift er i samsvar med regelverk og forutsetninger.

1. Innledning

Etter varsel av 16. desember 2024 – og med virkning fra 1. januar 2025 – innførte Sandefjord lufthavn AS (SLH) vesentlige begrensninger i adgangen til å ta av fra Sandefjord lufthavn (Torp). Begrensningene er utelukkende økonomisk begrunnet og ble innført for å redusere kostnadene knyttet til flysikkerhetstjeneste i Torps kontrolltårn for derigjennom å øke foretakets overskudd. Som vi kommer tilbake til i punkt 4, er konsekvensen av begrensningene svært alvorlige for allmennflyging generelt og for NLFs medlemsklubber spesielt – både økonomisk, operativt og flysikkerhetsmessig.

NLF har – i koordinasjon med berørte flyklubber – bestridt SLHs rettslige adgang til å innføre restriksjonene, se brev fra NLF til SLH av 20. desember 2024 som departementet og Luftfartstilsynet har mottatt kopi av.¹ Brevet ble fulgt opp med et møte mellom SLH, NLF og Sandefjord flyklubb 27. januar. I møtet gjorde SLH det klart at lufthavnen har en annen forståelse av regelverket og omfanget av sitt samfunnsansvar i kraft av konsesjonshaver for offentlig lufthavn, enn NLF har.

¹ NLFs referanse SF37ADM-1162717282-15209.

NLF viser til dialog med departementet om saken og oversender herved en nærmere redegjørelse om *hvorfor* vi mener restriksjonene ikke er i samsvar med gjeldende rett. Videre orienterer vi om konsekvenser for brukerne av Sandefjord lufthavn, Torp.

Begrensningene medfører for øvrig en eksistensiell trussel for Tønsberg flyplass, Jarlsberg, som ligger i samme kontrollsoner. Dette aspektet berører imidlertid andre rettslige forhold som vi vil ta opp i egen oversendelse.

Brevets videre framstilling er disponert som følger: Først redegjør vi på generelt nivå for vår forståelse av nasjonalt konsesjonsregelverk og relevant EØS-rettslig regelverk (punkt 2). Deretter drøfter vi regelverkets betydning for restriksjonene på Sandefjord lufthavn (punkt 3). I punkt 4 orienterer vi om konsekvensene av tiltaket for brukerne av Sandefjord lufthavn, mens andre forhold behandles i punkt 5. Endelig fremmer vi en konklusjon i punkt 6.

2. Allment om adgangen til å bruke landingsplasser til offentlig bruk

Utgangspunktet etter konsesjonsforskriften er som kjent 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. Forskriften transformerer Chicago-konvensjonen artikkel 15 som likeledes bygger på utgangspunktet om at luftfartøy registrert i konsesjonsstater har ikke-diskriminerende tilgang til lufthavner som er «open to public use».² Om betydningen av konsesjonen for adgangen til landingsplasser for luftfartøyer i ikke-kommersiell luftfart viser NLF til Böckstiegel og Krämer (1995) s. 274.³ Også EØS-rettslig regulering forutsetter at tilgang til offentlige lufthavner bygger på likebehandlingsprinsippet.⁴

Internrettslig begrenses adgangen til å starte og lande på landingsplasser som er til offentlig bruk av «kunngjort åpningstid» og det maksimale antall årlige flybevegelser som konsesjonen tillater. Videre kan begrensninger følge av trafikkregulerende bestemmelser vedtatt av myndighetene som skal sikre at konsesjon for landingsplassen er forenlig med allmenne hensyn, jf. luftfartsloven § 7-6 første ledd. Adgangen til å fastsette trafikkregulerende bestemmelser følger av det enkelte konsesjonsvedtaket og er etter norsk praksis knyttet til støy til omgivelsene. Slike bestemmelser skal fastsettes av myndighetene.

EØS-retten åpner bare i begrenset grad for å innsnevre adgangen til å starte og lande på landingsplasser til offentlig bruk. Den sentrale rettsakten er *tidslukeforordningen* som søker å takle det forhold at det «er økende ubalanse mellom veksten i Europas lufttransportsystem og kapasiteten til den lufthavninfrastruktur som skal dekke det økende behovet».⁵ Opprinnelig gjaldt forordningen kun for tidsluker til luftfartsselskap med lisens til å drive kommersiell lufttransport. Etter en endring i 2004 gjelder forordningen i tillegg for «forretningsflyging», jf. artikkel 2 bokstav 1, og – for så vidt gjelder artikkel 7 og 14 – også annen sivil flyging, herunder ikke-kommersiell allmennflyging, jf. artikkel 2 bokstav f romertall i. Ordningen med tidsluker er imidlertid forbeholdt de tilfeller der det er reell kapasitetsmangel, eksempelvis som følge av miljømessige begrensninger ved lufthavnen eller der rullebanekapasiteten ikke strekker til.⁶ Det følger forutsetningsvis av artikkel 3 nr. 3 at kapasitetsmangelen ikke er reell dersom man kan «løse kapasitets-

² Se også Chicago-konvensjonen artikkel 5 første ledd.

³ 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.

⁴ For. 95/93 artikkel 3 nr. 2, sml. for. 1008/2008 artikkel 19 nr. 2 og artikkel 20 nr. 1.

⁵ For. 95/93 fortalens betraktning nr. 1.

⁶ For. 95/93 artikkel 3 nr. 1 bokstav b, jf. artikkel 3 nr. 3.

problemet ved hjelp av ny eller endret infrastruktur, driftsendringer eller andre endringer». Motsetningsvis åpner ikke tidslukeforordningen for å underlegge allmennflyging tidslukekoordinering fordi en lufthavn velger å nedbemanne lufttrafikkjentesten for å øke driftsoverskuddet for derigjennom å sikre større utbytte til eierne.

Under alle omstendigheter skal tidsluketildeling skje i tråd med forordningens system, dvs. av en *nøytral* tidslukekoordinator, jf. artikkel 4 nr. 2 bokstav c og artikkel nr. 5. Videre stilles prosessuelle krav til at representative allmennflyorganisasjoner er involvert i kapasitetsanalysene, jf. artikkel 3 nr. 4. Om bestemmelsen uttaler Kommisjonen i forarbeidene at den nettopp skal sikre at «general aviation will be able to participate in the consultation processes on capacity analysis».⁷ Artikkel 3 nr. 4 pålegger for øvrig ny kapasitetsanalyse dersom «endringer ved lufthavnen i vesentlig grad påvirker kapasiteten og kapasitetsbruken».

EØS-retten åpner ellers for å innsnevre adgangen til å starte og lande på lufthavner etter lufttransportforordningen, jf. artikkel 19 til 21. Bestemmelsene gjelder imidlertid bare «trafikkrettigheter» i forordningens forstand, det vil si retten til «å drive lufttrafikk mellom to lufthavner i Fellesskapet», nærmere bestemt «en flyging eller en serie flyginger som transporterer passasjerer, frakt og/eller post mot vederlag eller leieavgift».⁸ Ikke-kommersiell luftfart faller derfor utenfor lufttransportforordningens begrensningshjemler.

Samlet sett kan ikke NLF se at det foreligger adgang til å begrense allmennflytrafikk på andre måter enn dem som følger av åpningstidene, antall årlige bevegelser fastsatt i konsesjonen, trafikkregulerende bestemmelser og tidslukeforordningen.

3. Restriksjonenes lovlighet etter regelverket

3.1 Innledning

Begrensningene som ble varslet brukerne 16. desember 2024 – og som trådte i kraft 1. januar 2025 – er publisert i NOTAM A/6764/24 og lyder:

«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.]

Som det framkommer, gjelder et krav om booking for *alle* avganger som ikke er kommersielle eller som ikke skjer i forbindelse med statsluftfart. I tillegg gjelder kravet for treningsflyginger. Skedda er et privat bookingsystem for møterom som her administreres av lufttrafikkjentesten.⁹ Ingen nøytral tidslukekoordinator er involvert, og ingen av prosedyrene etter tidslukeforordningen er anvendt. Prosedyrene samsvarer ikke med trafikkregulerende bestemmelser utarbeidet av Luftfartstilsynet og endelig vedtatt av

⁷ COM/2001/0335 final.

⁸ For. 1008/2008 artikkel 2 nr. 14, jf. nr. 4.

⁹ <https://www.skedda.com/platform/meeting-room-booking-system>

Samferdselsdepartementet 24. august 2016.¹⁰ På forespørsel har SLH heller ikke redegjort for hjemmelsgrunnlaget for begrensningen.

Konsekvensene av tiltaket er at allmennflytrafikken gjennomført av NLFs medlemsklubber er kraftig redusert. For den lokale flyklubben – Sandefjord flyklubb – er aktiviteten redusert med 80 prosent etter at begrensningen ble innført. Bookingordningen har følgelig fjernet grunnlaget for klubbens drift. NLF kommer tilbake til virkningene i punkt 4. Nedenfor drøftes restriksjonene i lys av regelverket NLF redegjorde for i punkt 2.

3.2 Konsesjonsvedtaket

Det følger av Samferdselsdepartementets konsesjonsvedtak at landingsplassen er «til offentlig bruk ('allmenn bruk') og skal kunne benyttes av enhver bruker innenfor kunngjort åpningstid uten særskilt tillatelse fra konsesjonshaver», jf. konsesjonsvilkårene § 3 bokstav a. Det er ikke tvilsomt at allmennflyoperatørene er omfattet av ordlyden «enhver bruker». Tolkningen bekreftes av § 3 bokstav b som fastslår landingsplassen «skal brukes til rute-, charter-, ambulanse-, skole- og allmennflyging og helikoptertrafikk utenfor rute».

Tolkningen bekreftes dessuten forutsetningsvis av at Luftfartstilsynet etter konsesjonsvilkårene § 3 bokstav c «kan fastsette nærmere bestemmelser om bruksmuligheter som skal tilbys den allmenne flygingen med mindre fly». Som det framkommer av dette brevets punkt 6 er hjemmelen tiltenkt særlige tiltak som måtte vise seg nødvendige under drift for å sikre reell tilgang til offentlig infrastruktur for lett allmennflyging. Fra tid til annen kan nemlig ivaretagende bestemmelser være nødvendig, fordi allmennflygingen er under press fra kommersielle aktører og lett kan bli nedprioritert av lufthavnoperatører med hensyn til muligheter for trening, oppstillingsplasser, infrastruktur, krav til tvungen handling mv. Slike bestemmelser er eksempelvis fastsatt for Oslo lufthavn, Gardermoen (se vedlegg 1). Det er imidlertid ikke slik at allmennflyging kan diskrimineres dersom bestemmelser etter § 3 bokstav c ikke er vedtatt. Bestemmelsen er snarere et «ris bak speilet» som først vil komme til anvendelse dersom praktisk drift avdekker særlige behov.

Vilkåret «uten særskilt tillatelse» viser til definisjonen av landingsplass til offentlig bruk i forskrift om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1) § 2 bokstav f. Forskriften transformerer som nevnt Chicago-konvensjonen artikkel 15 om allminnelig tilgang til landingsplasser som er «open to public use» og som kan benyttes for ikke-trafikkmessige formål – herunder til allmennflyging – «without the necessity of obtaining prior permission», jf. artikkel 5 første ledd. Dette skiller seg fra private landingsplasser der forhåndstillatelse kreves (PPR), jf. BSL E 1-1 § 2 bokstav g.

Utgangspunktet etter bookingordningen ved Sandefjord lufthavn er at man *ikke* har tillatelse til å ta av eller trene, med mindre man finner en ledig tidsluke i bookingsystemet og booker denne forut for at andre har anmodet om å bruke den. Tillatelsen er «særskilt» i den forstand at den er knyttet til et rettighetssubjekt, slik at den ikke er allmenn. En bookingsordning og tillatelsesordning tjener samme funksjon og må likestilles for konsesjonsvedtakets formål. Dette underbygges av en kontekstuell tolkning av vilkåret, hensett til at begrensninger i tilgangen må fastsettes etter nærmere prosedyrer, enten gjennom trafikkregulerende bestemmelser eller ved hjelp av tidslukeordninger etter tidslukeforordningen.

¹⁰ Samferdselsdepartementet, *Avgjørelse i klagesak om trafikkregulerende bestemmelser på Sandefjord lufthavn Torp*, 24. august 2016, departementets referanse 15/2311, jf. § 4.4 første ledd (motsetningsvis).

NLF viser for øvrig til at Luftfartstilsynet *uttrykkelig* har avvist SLHs tidligere forslag¹¹ om «en ordning med forhåndstillatelse PPR (prior permission required) for GA-fly som ikke har base på Torp».¹²

Etter dette finner NLF at utgangspunktet etter konsesjonsvedtaket er allmenn og ikke-diskriminerende tilgang til Sandefjord lufthavn, og at eventuelle unntak eller begrensninger krever særskilt hjemmel

3.3 Åpningstider og antall bevegelser

Etter konsesjonsvedtaket fastsettes åpningstider av lokale myndigheter, fordi disse da «vil ha en demokratisk forankring i folkevalgte organer».¹³ Lokale myndigheter «må forutsettes å ha god kjennskap til lokale forhold» og de må forutsettes å «legge vekt på hva berørte uttrykker om ønsket åpningstid». Begrensningene SLH nå har innført, er ikke forankret i vedtak fra lokale myndigheter og kan ikke anses å relatere seg til åpningstider.

Konsesjonen er basert på et maksimalt trafikkomfang på ca. 64 000 bevegelser pr. år, jf. konsesjonsvilkårene § 3 bokstav e. Til grunn for beregningen lå at ikke-kommersielle flybevegelser – herunder allmennflyging og skoleflyging – utgjorde ca. 37 000 bevegelser pr. år.¹⁴ I 2024 hadde lufthavnen et trafikkomfang på 30 598 bevegelser.¹⁵ Av disse utgjorde ikke-kommersielle flybevegelser kun 13 742 bevegelser. Trafikkomfanget er med andre ord vesentlig lavere enn konsesjonens ramme og kan ikke danne grunnlag for å begrense tilgangen.

3.4 Trafikkregulerende bestemmelser

Etter konsesjonsvilkårene § 3 bokstav d er konsesjonshaver «forpliktet til å utarbeide forslag til trafikkregulerende bestemmelser for lufthavnen (traséer, høydekrav, aktiviteter mv.) for å holde støybelastningen for bebyggelsen rundt lufthavnen på et lavt nivå». Forslaget vedtas av Luftfartstilsynet, respektive av departementet etter klage.

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 2016.¹⁶ Bestemmelsene angir flygetraseer og setter rammer for motortesting mv., men gir *ingen* begrensninger for avganger. Derimot begrenser bestemmelsene når på døgnet det kan drives landingstrening med gjentatte landingsrunder («touch and go»), jf. § 4.1. Endelig åpner bestemmelsene for en viss forskjellsbehandling til fordel for lokal skolevirksomhet, jf. § 4.4 første ledd som lyder slik:

«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

¹¹ E-post fra Sandefjord Lufthavn v/Lars Guren datert 15. oktober 2014 med vedlagte bestemmelser § 4.1

¹² Luftfartstilsynets brev av 27. mars 2015 med referanse 09/00605-42 s. 8.

¹³ Konsesjonsvedtak, Sandefjord lufthavn Torp, 26. mars 2020, side 9.

¹⁴ Konsesjonsvedtaket, Sandefjord lufthavn Torp, 26. mars 2020, side 9.

¹⁵ <https://avinor.no/konsern/om-oss/trafikkstatistikk/arkiv>

¹⁶ Samferdselsdepartementet, *Avgjørelse i klagesak om trafikkregulerende bestemmelser på Sandefjord lufthavn Torp*, 24. august 2016, departementets referanse 15/2311, jf. § 4.4 første ledd (motsetningsvis).

gjentakende bruk av landingsrunder i samme tidsrom dersom kapasiteten tillater dette.»

Bestemmelsen åpner forutsetningsvis for en bookingliknende ordning, men bare innenfor de definerte tidsrommene – og bare for treningsflyging (dvs. ikke for alminnelige avganger med allmennfly). At tilsvarende begrensninger ikke ble satt på kveldstid og i helger har sammenheng med lufthavnens rolle i å ivareta behovet for trening for andre brukere i allmennflysegmentet. Det vises til omfattende høringsprosess i forbindelse med utredning av de trafikkregulerende bestemmelsene.

Da myndighetene behandlet 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).¹⁷ 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». ¹⁸ Derfor måtte reglene fastsettes «mest mulig generelt, i de trafikkregulerende bestemmelsene». ¹⁹

De begrensningene som nå er innført ivaretar ikke hensynene som de trafikkregulerende bestemmelsene skal ivareta, de svarer ikke til bestemmelsene som myndighetene har vedtatt og de avviker markant fra de prinsippene som Luftfartstilsynets vedtak er utslag av – nemlig at det gjelder en terskel for å fastsette begrensninger vedrørende bruk av offentlig lufthavn.

Under alle omstendigheter kan ikke SLH vedta slike begrensende bestemmelser uten myndighetenes medvirkning og uten 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:²⁰

«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.»

Det har formodningen mot seg at regelverket er innrettet slik at SLH lovlig kan *omgå* ovennevnte begrensninger ved å innføre et privat bookingsystem ut fra ønsker om å redusere bemanningen.

3.5 Tidslukekoordinering

Sandefjord lufthavn har aldri vært tidslukekoordinert for allmennflyging og forretningsflyging.²¹ En utvidelse av tidslukekoordineringen fordrer en grundig kapasitetsanalyse og krever involvering av representative allmennflyorganisasjoner, se ovenfor. Det er uansett ingen holdepunkter for at det er

¹⁷ Luftfartstilsynets brev av 27. mars 2015 med referanse 09/00605-42, s. 7.

¹⁸ Samme sted.

¹⁹ Samme sted.

²⁰ Luftfartstilsynets brev av 22. september 2014 med referanse 09/00605-32, s. 2.

²¹ <https://airportcoordination.com/no-trf-torp/>

kapasitetsbrist på lufthavnen, all den tid trafikken er lavere enn konsesjonen legger opp til – og vesentlig lavere enn tidligere.

Det er neppe i tråd med en lojal etterlevelse av tidslukeforordningen at man i realiteten etablerer tidslukeordninger for visse trafikkgrupper uten at vilkårene eller mekanismene i tidslukeforordningen har kommet til anvendelse.

3.6 Konklusjon

NLF har ikke identifisert rettsgrunnlag som understøtter at SLH kan innføre de restriksjonene som bookingordningen medfører.

4. Konsekvenser for allmennflyging

Bookingordningen er svært begrensende for NLFs medlemsklubber, fordi den kraftig reduserer tilgangen til lufthavnen. Tidslukene beslaglegges i praksis nesten unntaksfritt av de lokale kommersielle flyskolene, slik at det knapt blir kapasitet igjen for den frivillige flyskolevirksomheten eller annen allmennflyging. Fra Sandefjord flyklubbs side gjøres gjeldende at «klubbens eksistensgrunnlag i store trekk [er] revet bort med et pennestrøk». Den begrensede tårnkapasiteten blokkerer ifølge klubben for ca. 80 prosent av klubbens operative aktiviteter. Det er derfor ifølge klubben et avgjørende spørsmål om videre klubbdrift at denne problemstillingen løses raskt.

Sandefjord flyklubb har røtter lokalt tilbake på sent 1940-tall og har vært etablert på Torp siden flyplassen ble anlagt på 1950-tallet. Ifølge klubben forelå det en klar klausul fra Forsvaret om at flyklubben skulle ivaretas da flyplassen ble solgt for en symbolsk sum til Sandefjord lufthavn.

Klubben har betydelig virksomhet med egen flyskole (DTO) og er en av tre flyklubber på Østlandet som hver sommer dekker beredskap og overvåkning gjennom skogbrannvaktjenesten, under ledelse av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Restriksjonene får ikke bare konsekvenser for Sandefjord flyklubb. 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 instrumentprosedyrer. 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.

Det må videre understrekes at Sandefjord lufthavn – ved siden av Oslo lufthavn og Notodden lufthavn – er den eneste offentlige lufthavnen med instrumentinnflyging i Østlandsområdet. Geografisk, meteorologisk og med hensyn til utforming og utrustning er Sandefjord lufthavn særlig godt egnet for internasjonal allmennflytrafikk fra Europa. Dessuten har lufthavnen tollbetjening. Internasjonal allmennluftfart er følgelig helt avhengige av lufthavnen for sine operasjoner.

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 landingstrening 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.²² NLF kan ikke se annet enn at dette utgangspunktet fortsatt

²² Luftfartstilsynets brev av 2. september 2015 med referanse 09/00605-54, s. 8

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.

5. Andre forhold

NLF vil peke på at Sandefjord Lufthavn ikke driver ordinær næringsvirksomhet under fri konkurranse, men har et naturlig og geografisk monopol gjennom offentlig konsesjon. Det sentrale elementet i lufthavnens drift er at den driver offentlig infrastruktur, og eierne er i det vesentlige offentlige. Dette har bidratt til at lufthavnen har mottatt en rekke privilegier fra staten. Selv etter at styret for daværende Luftfartsverket vedtok at «all statleg subsidiering av Sandefjord lufthavn AS bør avviklast», har lufthavnen mottatt ulike fordeler fra staten.²³ Eksempelvis startet Luftfartsverket i sin tid bygging av nytt tårn som lufthavnen etter hvert betalte, men ordningen innebar at «selskapet slepp å ta opp store utbyggingslån, som ville vore negativt for likviditeten til selskapet».²⁴

Da SLH kjøpte den tidligere militære delen av flyplassen, ble prisen etter det NLF erfarer satt til 25 millioner kroner, som selv den gang var en symbolsk sum for en offentlig grunnlagsinvestering verdt hundretalls millioner kroner.

SLH har bygget opp solid egenkapital som var på 316 millioner kroner pr. 31.12.2023 på konsernnivå, overskuddet for regnskapsåret 2023 var på 17 millioner kroner, og avsatt til utbytte til utbetaling i 2024 var 6 millioner kroner. Selv om NLF erkjenner at det kan være krevende å drive offentlig infrastruktur med overskudd, er det vanskelig å se at SLH kan nedprioritere helt sentrale deler av det offentlige infrastrukturoppdraget som konsesjonen innebærer for å øke selskapets profitt.

På den annen side er det kritisk med god infrastruktur for allmennflyging, og myndighetene ønsker å legge til rette for dette gjennom adekvate tiltak. Problemstillingen omtales i *Strategi for småflyverksemda i Noreg* (punkt 4.3) hvor det heter at «Regjeringa vil leggje til rette for god tilgang til landingsplassar for småflyaktivitet»

I innstillingen fra Stortingets transport- og kommunikasjonskomité om *Bærekraftig og sikker luftfart* (2023) uttaler komiteen følgende:

«Komiteen merker seg allmennflygningens betydning for utvikling av norsk luftfart. Det er derfor viktig at allmennluftfarten har gode rammevilkår, slik som tilgang til flyplasser, luftrom og overkommelige gebyrer.»²⁵

Den betydelig forverrede situasjonen på Torp og Jarlsberg som restriksjonene ved Sandefjord lufthavn har ført til, bidrar ikke til å oppnå de målene lovgiver og regjering har på dette området. Dette bør etter NLFs syn danne grunnlag for å bruke den skjønsmessige kompetansen til å fastsette bestemmelser for de bruksmuligheter som tilbys den allmenne flyging med mindre fly på Torp, slik det også har vært gjort på Gardermoen – og direkte gjennom konsesjonsvilkår også på Rygge.

²³ St.prp. nr. 64 (1997–98) s. 5.

²⁴ St.prp. nr. 64 (1997–98) s. 6.

²⁵ Innst. 301 S (2022–2023) s. 4, jf. Meld. St. 10 (2022–2023).

6. Konklusjon

NLF ber om at Samferdselsdepartementet vurderer spørsmålene saken reiser og om mulig treffer adekvate tiltak for å sikre at lufthavnens drift er i samsvar med regelverk og forutsetninger.

For det første foreslår NLF at departementet klargjør overfor SLH at tiltaket er i strid med gjeldende regelverk og derfor må opphøre. NLF viser til at brudd på konsesjonen etter omstendighetene kan utløse tilbakekall, jf. konsesjonsvilkårene § 6 bokstav a.

For det andre forslår NLF at det treffes vedtak etter konsesjonsvedtaket § 3 bokstav d som sikrer tilgang til «den allmenne flygingen med mindre fly» på Sandefjord lufthavn, nærmere bestemt regulering som uttrykkelig klargjør at allmennflygingen skal ha tilgang uten bookingordninger, tidslukekoordinering, tvungen handling eller andre tiltak som undergraver allmennflyvirkosomhetens bærekraft. (Et slik vedtak vil samtidig kunne løse det akutte problemet på Jarlsberg flyplass som NLF kommer tilbake til i egen oversendelse.)

Et pålegg om tilrettelegging for allmennflyging harmonerer med tidligere konsesjonspraksis fra departementets og Luftfartstilsynets side. NLF viser her eksempelvis til konsesjon for Moss lufthavn Rygge (2014) § 7 og gjeldende vedtak om midlertidig fritak for konsesjon for Moss flyplass Rygge rettet til Luftforsvaret, jf. punkt 12.²⁶ NLF viser videre til de bestemmelser Luftfartstilsynet i sin tid vedtok for å tilrettelegge for allmennflyging på Oslo lufthavn, Gardermoen, med hjemmel i dagjeldende konsesjonsvilkår § 6, jf. «Bestemmelser for de bruksmuligheter som tilbys den allmenne flyging med mindre fly på Oslo lufthavn, Gardermoen».²⁷

NLF står til rådighet for nærmere informasjon og dialog i saken.

Med vennlig hilsen,
NORGES LUFTSPORTFORBUND



Jostein Tangen
Konst. generalsekretær

John Eirik Laupsa (sign.)
Rådgiver

Torkell Sætervadet (sign.)
Rådgiver

1 vedlegg.

²⁶ Moss lufthavn, Rygge – omgjøring av vedtak om midlertidig dispensasjon fra kravet om konsesjon – nytt vedtak, Luftfartstilsynets referanse 09/00625-124. Denne tilretteleggingsplikten gjaldt parkeringsmuligheter for småfly og tilgang til plassene uten tvungen «handling».

²⁷ Luftfartstilsynets vedtak 200300923- 23/602/OEK. Vedtaket er vedlagt her.



Oslo Lufthavn AS
Postboks 100
2061 GARDERMOEN

Vår saksbehandler:
Øyvind Ek

Vår referanse:
200300923-
23/602/OEK

Vår dato:
26. juli 2004

Telefon direkte:
23 31 78 42

Deres referanse:

Deres dato:

Bestemmelser for de bruksmuligheter som tilbys den allmenne flyging med mindre fly på Oslo lufthavn, Gardermoen

Vi viser til konsesjon til Oslo lufthavn AS, gitt av Samferdselsdepartementet 7. oktober 2003.

Med hjemmel i konsesjonsvilkårenes § 6 har Luftfartstilsynet, etter en høringsrunde gjennomført ved AIC N 18/04, vedtatt følgende bestemmelser for de bruksmuligheter som tilbys den allmenne flyging med mindre fly på lufthavnen:

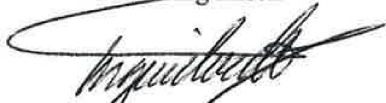
1. Alle luftfartøy som teknisk/operativt kan bruke Oslo lufthavn, Gardermoen skal gis anledning til det på ikke diskriminerende vilkår.
2. Den allmenne flyging med mindre luftfartøy skal gis sikkerhetsmessig forsvarlige muligheter til å operere i samsvar med gjeldende forskrifter, herunder tilgang til bl.a.:
 - a. oppstillingsplass,
 - b. fylling av drivstoff,
 - c. vedlikehold,
 - d. værtjeneste,
 - e. NOTAM-tjeneste,
 - f. immigrasjon og tollklarering.
3. Alle eiere eller brukere av luftfartøy og medfølgende personer skal gis hensiktsmessig adgang til der luftfartøyet står oppstilt med mindre sikkerhetshensyn skulle tilsi noe annet.
4. Den allmenne flyging med mindre luftfartøy skal gis nødvendig mulighet til trening i flyging på en så komplisert flyplass som Oslo lufthavn, Gardermoen under forutsetning av at det er kapasitet.
5. Avgifter og grunnleie må ikke under noen omstendighet benyttes for å begrense allmennflygingens adgang til flyplassen.
6. Inn- og utflygingsprosedyrer må legge til rette for en fleksibel bruk av luftrommet, dog i samsvar med gjeldende regler for støyforebygging.

7. Intet i disse bestemmelser er ment å begrense flyplassoperatørens og lufttrafikkjentestens ansvar for og myndighet til å regulere aktiviteten i luften og på bakken slik at flysikkerheten ivaretas og driften er i samsvar med gjeldende forskrifter.

Dette vedtaket kan etter forvaltningslovens regler påklages til Samferdselsdepartementet innen tre uker fra mottagelsen av dette brev. En eventuell klage stiles til Luftfartstilsynet for forberedende behandling før oversendelse til departementet. Det vises til vedlagte klageskjema.

På bakgrunn av tilbakemeldinger til Luftfartstilsynet i forbindelse med bestemmelsenes punkt 5 gjør vi oppmerksom på at vi fremover vil følge nøye den prissetting som OSL praktiserer overfor allmennflygingen med mindre fly. Dersom vi opplever denne som urimelig vil vi vurdere en innstramning og presisering av nevnte punkt for å få til en rimelig og akseptabel prissetting.

Med vennlig hilsen



Torgeir Tvedt
avdelingsdirektør
Lufthavn- og utdanningsavdelingen



Øyvind Ek
underdirektør Juridisk seksjon

Kopi: Samferdselsdepartementet, postboks 8010 Dep, 0030 Oslo
Norges Luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb, Postboks 383 Sentrum, 0102 Oslo
Norsk Allmennflyforening – AOPA Norway, Postboks 15, 1354 Bærums Verk
EAA Chapter 573 Norway, Småflyhavna, 2007 Kjeller
D, DLU, DTO, DLJ, LJJ, LUF, TOA