

Motorferdsellovutvalget
Pr. e-post: motorferdsellovutvalget@kld.dep.no

Deres ref.: Jon Chr. Fløysvik Nordrum

Vår ref.: SF37ADM-1162717282-10747

4. februar 2022

Innspill til revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

Motorferdsellovutvalget skal gjennomgå reglene for motorferdsel i utmark og vassdrag. Bakgrunnen er først og fremst at Stortinget har bedt regjeringen «fremme forslag om revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven, samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivare tatt». Norges Luftsportforbund (NLF) argumenter i dette innspillet for regelverksendringer som vil bidra til dette, primært gjennom at sjøflyenes tilgang til landets større innsjøer ikke bør være betinget av konkrete vedtak. Dermed vil sjøfly behandles som motorfartøy, slik som i Sverige og Finland. Dette vil bidra til redusert byråkrati, samtidig som hensynet til lokaldemokratiet ivaretas ved at kommunene beholder hjemmel til å forby og regulere aktiviteten. Hovedargumentet for NLFs forslag er at dagens luftfartslovgivning, i motsetning til lovgivningen på 1970-tallet, setter betydelige kvantitative begrensninger for start og landing med sjøfly i utmark og vassdrag og ivaretar de hensynene som Motorferdsellovutvalget (1974) søkte å ivareta – og det på en mer treffsikker og forholdsmessig måte. Videre er sårbare områder i dag i langt større grad beskyttet gjennom opprettelse av nasjonalparker og andre verneområder, samtidig som den norske sjøflyaktiviteten er svært begrenset sammenliknet med annen motorferdsel. Dessuten bør sjøfly – som særlig miljøskånsomt transportmiddel – prinsipielt gis den samme adgangen til sjøområder som båter, slik som også havne- og farvannslovgivningen åpner for.

1. Bakgrunn

Vi viser til kongelig resolusjon av 3. september 2021 som nedsetter et utvalg som skal utrede revidering av lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven). Vi viser videre til utvalgets mandat i vedlegget til resolusjonen.

Norges Luftsportforbund (NLF) er Norges største interesseorganisasjon for allmennflyging, så vel som for luftsport. NLF organiserer følgende aktiviteter: Fallskjermhopping, hanggliding, paragliding,

speedgliding, seilflyging, motorflyging, sportsflyging, modellflyging og flyging med varmluft- og gassballonger. NLF har 245 tilsluttede klubber over hele landet med til sammen om lag 18 000 medlemskap. Blant medlemmene finner vi brorparten av dem som i dag driver sjøflyaktivitet i Norge. Av våre aktiviteter er det særlig sjøflygingen som faller inn under motorferdsellovens virkeområde. Avhengig av lovens framtidige innretning, kan også andre aktiviteter bli sterkt berørt.

2. Om lovens virkeområde

Motorferdselloven § 2 første ledd gjør det klart at loven omfatter «landing og start med motordrevet luftfartøy». En naturlig språklig forståelse av «landing og start» indikerer – i tråd med hva Høyesterett har bekreftet¹ – at motorisert ferdsel som *alene* skjer i luftrommet over vassdrag og utmark ikke er omfattet. Denne avgrensningen bør opprettholdes, siden luftfart i underveisfasen er særregulert av et komplekst sett med regler, herunder folkerettslige forpliktelser transformert til norsk rett² og EØS-regelverk på luftfartsområdet med rettskildemessig forrang,³ supplert av nasjonale særbestemmelser gitt med hjemmel i luftfartsloven § 9-1.⁴ Det er vanskelig å se for seg at en endring av virkeområdet vil kunne skje uten betydelig risiko for kollisjon med annet regelverk og med store negative konsekvenser for luftfart og luftsport.

Reglene for flyging i luftrommet er fastsatt gjennom en avbalansering av hensyn til flysikkerhet, operative forhold og beskyttelse av omgivelsene. Ved behov for begrensninger av hensyn til miljø, har luftfartsmyndigheten hjemmel til å gi «forskrifter om hva som skal iakttas ... for å trygge mot farer og ulemper herunder støy som følge av luftfart», jf. luftfartsloven § 9-1 første ledd – om enn med de begrensninger som følger av transformerte internasjonale forpliktelser og inkorporerte EØS-rettsakter. Etter NLFs syn er det viktig at lovhjemmelen for å regulere luftfart *i luftrommet* forblir hos luftfartsmyndigheten for å sikre at sektormyndighetens flyfaglige og luftrettslige innsikt får sin helt nødvendige plass. Alene det faktum at luftfartsmyndighetene ikke er representert i utvalget som skal utrede loven, ei heller i dens referansegruppe, taler mot å *utvide* lovens virkeområde til å gjelde ferdsel i luftrommet. Vi viser for øvrig til at mandatet for utvalget som utredet den gjeldende motorferdselloven begrenset seg til landing (samt start og taksing), og at flyging i luftrommet, herunder i lave høyder, falt utenfor.⁵

Motorferdselloven § 2 første ledd viser at «landing og start» må skje med «motordrevet luftfartøy» for at den skal være omfattet av loven. I lovforarbeidene bekreftes det at «f.eks. bruk av glidefly» faller utenfor.⁶ Ergo regulerer ikke loven landing og start med *umotoriserte* seilfly, luftballonger, paraglidere, hangglidere, fallskjermmer og vingedrakter. Også dette er en hensiktsmessig avgrensning, gitt lovens formål. Som Dannevig påpeker, er de umotoriserte ferdselsformene i luften «mer skånsomme for dyrelivet enn hva tradisjonell ferdsel vil kunne være» og de er «til liten ulempe for

¹ Rt. 2012 s. 752 avsn. 27.

² Eksempelvis overenskomst om internasjonal sivil luftfart av 7. desember 1944 (Chicago-konvensjonen) artikkel 5 første avsnitt og artikkel 9, jf. lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 2-2 første ledd nr. 3 og § 2-3.

³ Forordning (EU) nr. 923/2012 vedlegg (SERA), f.eks. SERA.3105, jf. forskrift 14. desember 2016 nr. 1578 om lufttrafikkregler og operative prosedyrer [BSL F 1-1] § 2, jf. luftfartsloven § 16-1 første ledd, jf. annet ledd.

⁴ BSL F 1-1 § 16.

⁵ NOU 1974: 37 *Motorferdsel i utmark og vassdrag* s. 8.

⁶ NOU 1974: 37 s. 8.

grunneier».⁷ Med avgrensningen av virkeområdet til motorisert ferdsel på bakken/vannet, unngår man at umotorisert ferdsel i luftrommet som kan være *særlig skånsom* mot naturen (ved at man unngår nedtråkking og annen skade på naturverdier på bakken mv.) avskjæres til fordel for ferdsel som etter omstendighetene kan være *mindre skånsom* (gange, sykling mv.).

Begrepet «luftfartøy» er verken legaldefinert i motorferdselloven eller luftfartsloven. I den *nasjonale* luftfartslovgivningen har lovgiver valgt et dynamisk luftfartøybegrep.⁸ Luftfartsloven skiller mellom «luftfartøy» og «innretninger som er bestemt til å bevege seg i luften, men ikke kan ansees som luftfartøyer», jf. luftfartsloven § 15-1 annet ledd. Ifølge lovforarbeidene vil spørsmålet «om hva som skal reknes for luftfartøy i lovens forstand ... bero på en tolking av de enkelte bestemmelser hvor uttrykket forekommer, og det kan tenkes at en ikke vil legge til grunn samme luftfartøybegrep i alle relasjoner».⁹ Selv om luftfartøybegrepet er kontekstuel og dynamisk, har det likevel en hard kjerne og omfatter eksempelvis bemannede flymaskiner og helikoptre, mens innretninger som for eksempel «drager», «fallskjermer» og «modellfly» faller utenfor.¹⁰ Om motorferdselloven legger samme luftfartøybegrep til grunn er ikke uten videre opplagt. Men formålet med motorferdselloven taler for at det også her gjelder (eller i det minste *bør* gjelde) en bagatellgrense som gjør at modellfly og mindre droner som ikke medfører skade eller nevneverdig ulempe ved start eller landing faller utenfor lovens virkeområde. Slike innretninger/fartøy kan uansett starte og lande uten at konsesjonsbestemmelsene for landingsplasser i luftfartsloven kap. 7 kommer til anvendelse. Sammenhengen mellom denne reguleringen og motorferdselloven § 2 siste ledd gir ytterligere støtte for en slik tolkning.

Samlet sett mener NLF at det saklige og stedlige virkeområdet for dagens lov bør opprettholdes.

3. utfordringer med dagens lovgivning i relasjon til start og landing med luftfartøy

Stortingets målsetning med utredningsarbeidet er blant annet å sikre «økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven».¹¹ Vedrørende start og landing med luftfartøy, er hensynet til lokalt selvstyre i utgangspunktet godt ivaretatt i dagens lov, siden kommunene «kan gi forskrift om adgang til ... landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og vassdrag», jf. § 5 første ledd bokstav a. Den primære materielle begrensningen er at det må angis «bestemte steder» hvor start og landing kan finne sted. Siden start og landing i utgangspunktet er forbudt, må forvaltningen foreta en konkret skjønsmessig helhetsvurdering uten at den kan støtte seg på empiri, herunder uten erfaringer om *reelle* ulemper på det aktuelle stedet. Ordningen er for øvrig svært byråkratisk. Dessuten kan hensynet til å redusere den samlede belastningen på miljøet isolert sett tale for at start og landing med luftfartøy ikke konsentreres mer enn nødvendig, noe som i sin tur taler mot å fastsette «bestemte steder». (Annen lovgivning forhindrer likevel uheldig konsentrasjon, se kap. 4.1 nedenfor.)

⁷ Dannevig, Øyvind. *Nye ferdselsformer i friluftslivet: Rettsgrunnlag og reguleringer*, Oslo 2010 s. 97.

⁸ Se Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 133. Den nye EU-grunnforordningen for sivil luftfart har derimot et statisk luftfartøybegrep, jf. forordning (EU) 2018/1139 artikkel 3 nr. 28. Det felleseuropeiske luftfartsregelverket opererer imidlertid med unntaksregler som gjør at drift av mindre flyplasser, bruk av modellfly, visse lette luftfartøy og paraglidere mv. faller (eller kan falle) utenfor store deler av regelverket, jf. forordning (EU) 2018/1139 artikkel 2 nr. 1 bokstav e (motsetningsvis), artikkel 2 nr. 3 bokstav d, artikkel 2 nr. 7 og 8, samt forordning (EU) nr. 923/2012 artikkel 1 nr. 4.

⁹ Ot.prp. nr. 52 (1959–60) s. 6.

¹⁰ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 130, 134 og 419.

¹¹ Stortingets anmodningsvedtak 25. mai 2021.

Spørsmålet er om – og tilfelle hvordan – loven kan revideres for å oppnå målet om redusert byråkrati, «samtidig som hensyn til natur og friluftsliv» i tråd med mandatet «blir ivaretatt».

Utfordringen med dagens lov kan oppsummeres slik:

- Paragraf 5 første ledd bokstav a er innrettet for å ivareta hensyn som i dag – i motsetning til i 1977 – ivaretas av annen lovgivning, og det på en mer treffsikker måte. Dette fører til unødvendig byråkratiske prosesser, selv der aktiviteten er helt bagatellmessig. I alt er det i dag over 50 kommuner som har vedtatt en lokal forskrift som tillater start og landing med sjøfly på innsjøer, og tallet har vært stigende med tiden.
- Lovens formål var å redusere miljøbelastningen med ferdsel som økte i et akselererende tempo. Ferdsel med luftfartøy i utmark og vassdrag har imidlertid ikke økt, men er sterkt redusert, blant annet som følge av konsesjonslovgivningen for landingsplasser.
- For luftfartøy skiller ikke loven mellom ferdsel på «vassdrag» og i «utmark», til tross for at hensynene bak – så vel som systembetraktninger om man sammenlikner med rettstilstanden for båter (motorfartøy) – taler for en differensiering.
- For luftfartøy skilles det ikke mellom fartøyenes virkning for omgivelsene, til tross for at eksempelvis landing og start med sjøfly typisk har vesentlig mindre virkning enn tilsvarende bevegelser med helikoptre.
- I lys av allemannsrettslige prinsipper og de formålene motorferdselloven skal ivareta, bør ikke subjektive hensyn bak ferdsel ha en framtrædende plass i reguleringen.

Disse fem punktene vil utdypes og drøftes nedenfor. Til slutt foreslår vi lovendringer.

4. Regulering av bevegelser med luftfartøy i utmark og vassdrag ivaretas nå av luftfartslovgivningen og dessuten av miljølovgivningen i langt større grad enn tidligere

4.1 I motsetning til tidligere setter luftfartslovgivningen grenser for hvor stor aktiviteten kan være

Adgangen for kommunen til å åpne for start og landing med luftfartøy på «bestemte steder» i forskrift er inngående drøftet i forarbeidene til motorferdselloven. Blant annet viser proposisjonen til utvalgets utredning, der det framkommer at «[u]tvelgelsen av slike steder vil måtte skje på grunnlag av en grundig vurdering både av miljøvern hensyn og andre interesser som knytter seg til vedkommende område, og de trafikk- og landingsbehov som gjør seg gjeldende».¹²

Behovet for bestemmelsen må sees i lys av hvordan luftfartsloven¹³ var innrettet og anvendt da motorferdselloven ble utredet. Luftfartsloven 1960 sondret mellom «landingsplass til allmenn bruk» som forutsatte «konsesjon fra Kongen», og (motsetningsvis) landingsplass til ikke-allmenn bruk hvor det *ikke* gjaldt krav til konsesjon.¹⁴ Begrepet landingsplass «til allmenn bruk» har sine røtter i Chicago-konvensjonen artikkel 15 («open to public use»), jf. Paris-konvensjonen¹⁵ artikkel 24, og skal

¹² Ot.prp. nr. 45 (1976–1977) *Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag* s. 25.

¹³ Lov 16. desember 1960 nr. 1 om luftfart [luftfartsloven 1960].

¹⁴ Sondringen gjaldt også da dagens luftfartslov ble vedtatt, se luftfartsloven § 7-5 første ledd slik den lød ved vedtakelsen.

¹⁵ Internasjonal overenskomst om regulering av luftfarten. Paris, 13. oktober 1919.

forstås som flyplass «til alminnelig benyttelse».¹⁶ Dette handler særlig om større flyplasser med publiserte åpningstider, hvor enhver kan lande og starte uten konkret avtale med innehaveren. Konesjonsordningen tok opprinnelig «sikte på å regulere adgangen til anlegg og drift av landingsplasser til almen bruk ut fra luftfartspolitiske, økonomiske o.l. synspunkter».¹⁷ Ordningen skulle hindre unødvendig konkurranse lufthavner imellom, og det skulle ikke «i utrengsmål ... legges beslag på dyrkningsjord».¹⁸ Litt forenklet kan man si at *større flyplasser og lufthavner* ble ansett som flyplasser til allmenn bruk, mens et langt større antall *mindre plasser* ble ansett som flyplasser til ikke-allmenn bruk. I sistnevnte kategori falt også de fleste (om ikke alle) *naturlige landingsplasser*, dvs. områder som «kan brukes som landingsplass uten å være særskilt innrettet for det»¹⁹ (herunder innsjøer og sjøområder langs kysten). De naturlige landingsplassene var ikke bare fritatt for konsesjonskravet, men også i utgangspunktet fra kravet til «godkjenning», sågar dersom plassen var til allmenn bruk.²⁰ Selv etter at Kongen i 1974 fastsatte generelt krav om «tillatelse» for flyplasser til ikke-allmenn bruk, krevdes slik tillatelse for naturlige landingsplasser «bare dersom Samferdselsdepartementet i det enkelte tilfelle bestemmer det», jf. kgl.res. av 5. april 1974 del I bokstav c.²¹

Resultatet av reguleringen var at *ethvert område* i utmark og vassdrag som var naturlig egnet for det i prinsippet kunne benyttes til start og landing med luftfartøy. Trafikken kunne være betydelig, særlig ved populære destinasjoner. Motorferdselloven ble følgelig et verktøy for å ta kontroll over om – og hvor – avgang og landing kan finne sted på naturlige landingsplasser. Motorferdsellovutvalget viser til at «[f]orskriftene av 5. april 1974 ... neppe [løser] det spørsmål nærværende utvalg er satt til å vurdere, nemlig i hvilken utstrekning landing med luftfartøy skal være tillatt i utmark, utenom de opparbeidede landingsplasser».²²

I dag er imidlertid luftfartslovgivningen vesensforskjellig fra reguleringen i tidsperioden 1974–1977. For det første gjelder det nå i utgangspunktet et konsesjonskrav for *enhver* landingsplass.²³ Skillet mellom flyplass til allmenn og ikke-allmenn bruk er opphevet.²⁴ Begrunnelsen for lovendringen var blant annet at det er behov for å utrede miljøforhold, uavhengig av flyplasstype, og at tillatelsesordningen for flyplasser til ikke-allmenn bruk hadde blitt byråkratisk.²⁵ I forbindelse med samme lovendring ble adgangen til å bruke naturlige landingsplasser uten konsesjon/tillatelse innsnevret til de stedene hvor «antall flybevegelser er av et *ubetydelig omfang*» (vår kursivering).²⁶ Men også i slike tilfeller kan luftfartsmyndigheten kreve konsesjon dersom «fysikkerhetsmessige eller støymessige hensyn» tilsier det.²⁷

¹⁶ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 269.

¹⁷ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 277.

¹⁸ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 277.

¹⁹ Luftfartsloven 1960 § 73 annet ledd.

²⁰ Luftfartsloven 1960 § 83 første ledd andre punktum.

²¹ NOU 1974: 37 *Motorferdsel i utmark og vassdrag* s. 33–34, samt s. 47–48, jf. Ot.prp. nr. 28 (2000–2001) *Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart* s. 21.

²² NOU 1974: 37 s. 48.

²³ Luftfartsloven § 7-5 første ledd, jf. lov 4. mai 2001 nr. 18 om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart.

²⁴ På forskriftsnivå sonderer man likevel mellom «landingsplass til offentlig» versus «privat» bruk, se forskrift 11. januar 2007 nr. 40 om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1) § 2 bokstav f og g, uten at dette har betydning for saken her. For de noe større plassene som er EU-rettslig regulert, er det imidlertid fortsatt et sentralt spørsmål hvorvidt en flyplass er «open to public use», se forordning (EU) 2018/1139 artikkel 2 nr. 1 bokstav e romertall i.

²⁵ Ot.prp. nr. 28 (2000–2001) s. 22 flg.

²⁶ Luftfartsloven § 7-5 tredje ledd.

²⁷ Luftfartsloven § 7-5 tredje ledd.

Grensen for «ubetydelig omfang» er nærmere utpenslet i konsesjonsforskriften, i det § 4 første ledd bokstav a fastsetter at fritak for konsesjon for naturlige landingsplasser bare gjelder «der det ikke foretas mer enn 12 flybevegelser per uke».²⁸ Med «flybevegelse» menes enten en landing eller en avgang med luftfartøy.²⁹ Dette betyr at i løpet av én uke kan det kun skje seks flyturer (dvs. en landing og påfølgende start) – færre enn én tur pr. dag i gjennomsnitt – før kravet til konsesjon med tilhørende miljøutredning slår inn.³⁰ Ifølge veiledningen til konsesjonsforskriften er dette «en absolutt grense», og «det er ikke anledning til å bruke et gjennomsnittlig antall flybevegelser som grunnlag for beregningen».

Luftfarten står med andre ord i en særstilling med hensyn til hvor beskjeden virksomheten må være før det inntreffer krav om offentlig konsesjon og miljøutredning. Når man også tar i betraktning at en enkelt avgang og landing kun tar få minutter, er aktivitet som konsesjonsfritt kan skje etter kommunens forskrift, jf. motorferdselloven § 5 første ledd bokstav a, i dag av *helt ubetydelig omfang*. Til sammenlikning kan eksempelvis motorisert båttrafikk (herunder vannscootertrafikk) foregå i timevis hver dag, hele året, sågar uten kommunens tillatelse for de litt større innsjøenes del.³¹ Til tross for at luftfart – med *Motorferdsellovutvalgets ord* – «i mange henseender volder mindre skade og ulemper i naturmiljøet enn annen motorferdsel, og da særlig enn den som foregår på bakken»,³² innebærer summen av offentlig regelverk at den paradoksalt nok er *særlig sterkt* begrenset. Dette taler for at motorferdselloven bør inneholde løsninger som er mindre byråkratiske enn i dag, og som i større grad samsvarer med dem som gjelder for motoriserte båter.

4.2 Rettsutviklingen på miljøutredningsfeltet, herunder betydningen av naturmangfoldloven § 7, ivaretar sårbare natur- og friluftsområder på en mer treffsikker måte enn tidligere

Som vi har sett, var konsesjonsordningen for landingsplasser ved vedtakelsen av loven i 1960 motivert av økonomiske forhold, og den hadde planøkonomiske sider. Riktignok er det sentrale vilkåret for konsesjon både i luftfartsloven av 1960 og i dagens lov at landingsplassen «finnes forenlig med allmenne hensyn».³³ Men begrepet «allmenne hensyn» er i sin natur dynamisk og vil måtte tilpasses samfunnsutviklingen. Som et helt sentralt element i dette er at hensyn til miljø (herunder støy) får en stadig sterkere betydning i luftfartsmyndighetenes konsesjonsbehandling. Samferdselsdepartementet bekrefter dette ved å gi uttrykk for at «[m]iljøforhold ... i økende grad [har] blitt det sentrale temaet når søknader om konsesjon/tillatelse til anlegg av og/eller drift av landingsplasser skal behandles».³⁴

Til ytterligere illustrasjon kreves i dag som hovedregel «støyberegning i henhold til Miljøverndepartementets retningslinjer, T 1442» når innehaver av landingsplass søker om konsesjon.³⁵ Luftfartsmyndighetenes konsesjonsvedtak innebærer samlet sett nettopp «en grundig vurdering både av miljøvern hensyn og andre interesser som knytter seg til vedkommende område, og de trafikk- og

²⁸ Forskrift 11. januar 2007 nr. 40 om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1).

²⁹ BSL E 1-1 § 2 bokstav a.

³⁰ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 7.

³¹ Motorferdselloven § 4 siste ledd.

³² NOU 1974: 37 s. 47.

³³ Luftfartsloven 1960 § 78, jf. luftfartsloven § 7-6 første ledd.

³⁴ Ot.prp. nr. 28 (2000–2001) s. 22.

³⁵ BSL E 1-1 § 11 tredje ledd.

landingsbehov som gjør seg gjeldende»,³⁶ dvs. nøyaktig de vurderingene Motorferdsellovutvalget etterlyste i sin tid og som motiverte reguleringen av luftfart i motorferdselloven.

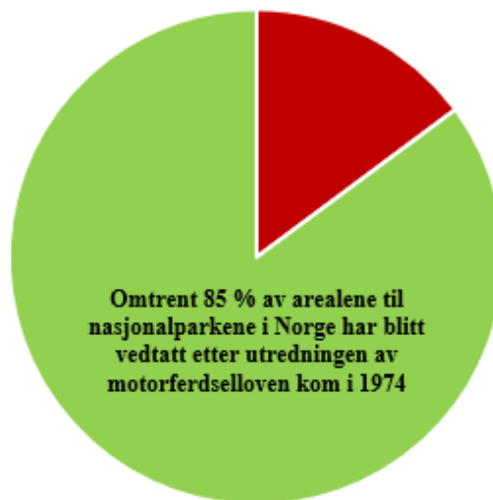
Miljøaspektet er ytterligere forsterket gjennom naturmangfoldloven, som med Backers ord er en «tverrgående lov» og legger føringer for offentlige beslutninger i sin alminnelighet.³⁷ Da motorferdselloven ble utredet, fantes ingen tilsvarende generell retningslinje til forvaltningen.

Rettsutviklingen og utviklingen i forvaltningspraksis viser at de hensynene som var svakt ivaretatt da motorferdselloven ble vedtatt *for luftfartens del* ivaretas på andre og mer treffsikre måter i dag. Motorferdsellovens regulering av start og landing med luftfartøy må langt på vei anses som en pleonasme.

4.3 Betydningen av vedtak hjemlet i naturmangfoldloven kap. V

Det er på det rene at det kan være nødvendig å beskytte sårbar natur og viktige friluftsområder mot motorisert ferdsel, herunder start og landing med luftfartøy. Naturmangfoldloven kap. V om områdevern som hjemler ferdselsforbud er i og for seg i hovedsak en videreføring av rettstilstanden etter naturvernloven.³⁸ Men utviklingen i antall vernevedtak er likevel påtakelig om man ser på areal med forbud mot start og landing med luftfartøy i 1974, sammenliknet med i dag:

Oversikt over arealer til nasjonalparker med forbud mot start og landing med luftfartøy i 2021 sammenlignet med juni 1974



- Areal nasjonalpark med forbud mot start og landing med luftfartøy per juni 1974
- Areal nasjonalpark med forbud mot start og landing med luftfartøy opprettet etter juni 1974

³⁶ Ot.prp. nr. 45 (1976–1977) *Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag* s. 25.

³⁷ Backer, Inge Lorange. «Naturmangfoldloven.» *Tidsskrift for Eiendomsrett* (2009) s. 182–213 på s. 186, jf. naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8 til 12.

³⁸ Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern [naturvernloven], jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 197, jf. s. 407–408,

Oversikt over arealer til verneområder med forbud mot start og landing med luftfartøy i 2021 sammenlignet med juni 1974



- Verneområder med forbud mot start og landing med luftfartøy per juni 1974
- Verneområder med forbud mot start og landing med luftfartøy opprettet etter juni 1974

Hva gjelder verneområder fantes kun tre lokale forskrifter som eksplisitt forbød landing og start med luftfartøy, med et samlet areal på 63 kvadratkilometer. Da Motorferdsellovutvalget leverte sin utredning i juni 1974 var ikke mange av dagens nasjonalparker opprettet, heller ikke i de områdene som var mest populære for flyging med små fly, nemlig Jotunheimen (opprettet 1980) og Hardangervidda (opprettet 1981). I disse områdene var det også utstrakt aktivitet med skifly (dvs. fly som lander med skiunderstell) på 1960- og 1970-tallet, både på isbreer og andre steder i utmark.

Behovet for vern skal vurderes *konkret* når det treffes vedtak om områdevern, mens den mer grovmaskede reguleringen i motorferdselloven gir mindre rom for nyanser. Under alle omstendigheter viser utviklingen i vernede arealer at ferdselsforbudet i motorferdselloven er av mindre konkret betydning i dag enn da loven ble vedtatt. Det generelle forbudet som ble innført mot start og landing med sjøfly på innsjøer i 1978, må derfor ses i sammenheng med den generelle adgangen som tidligere var fri, men som nå er meget begrenset.

4.4 Betydningen av aktsomhetsplikt, jf. naturmangfoldloven § 6

Siden motorferdselloven ble vedtatt, er ytterligere reguleringer til vern av miljøet innført. Naturmangfoldloven § 6 fastsetter at «[e]nhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet». Aktsomhetsplikten kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. § 74 første ledd. Pliktsubjektet (enhver) gjør det utvilsomt at aktsomhetsplikten også gjelder flygere når de starter eller lander i utmark og vassdrag, selv om vi skulle tenke aktsomhetsplikten i motorferdselloven § 8 vekk. Som en spesialregel for luftfarten gjelder dessuten forbud mot å føre et luftfartøy «på en uaktsom eller skjødesløs måte slik at andres liv eller eiendom settes i fare».³⁹

³⁹ Forordning (EU) nr. 923/2012 vedlegg (SERA) pkt. SERA.3101.

Oppmerksomheten rundt aktsomhetskravene kan ha bidratt til at miljøskadelig adferd som kanskje kunne være mer gjengs for 50 år siden i dag synes å forekomme sjelden innenfor dette segmentet.⁴⁰

4.5 Allmenn ferdselsrett – grunneiere har i dag hjemmel til å forby motorisert ferdsel i vassdrag

Også hensynet til grunneiere er i dag langt bedre ivaretatt enn tidligere. I utgangspunktet var den tradisjonelle oppfatningen da motorferdselloven ble utredet og vedtatt at «ferdselsretten i vassdrag omfatter adgang til start og landing med luftfartøy».⁴¹ Med dagens vannressurslov kan grunneiere derimot «forby motorisert ferdsel i vassdraget».⁴² Ordlyden viser – i tråd med uttalelser i forarbeidene – at dette gjelder «i forhold til både motorfartøy og luftfartøy».⁴³ Vassdragslovutvalgets begrunnelse for hjemmelen er at «støy er et betydelig samfunnsproblem» og at «motorferdselloven ikke har vist seg tilstrekkelig til å begrense uønsket motorferdsel i vassdrag».⁴⁴ Også på dette feltet finnes med andre ord nyere spesiallovgivning som gjør motorferdselloven langt mindre relevant enn før.

Dernest har vannressursloven både en spesiell og en generell aktsomhetsnorm: For det første skal «[b]ruk av vassdrag ... skje så hensynsfullt at det ikke volder ulemper av betydning for grunneieren eller for andre brukere».⁴⁵ For det andre tilgodeser den generelle aktsomhetsnormen «allmenne eller private interesser».⁴⁶ Vassdragsloven som tidligere regulerte allmenhetens ferdsel i vassdragene inneholdt ikke samme uttrykkelige regulering.⁴⁷

Begge deler underbygger at motorferdselloven også innenfor det tingsrettslige feltet er «utkonkurrert» av mer målrettet lovgivning som (også) gjelder sjøfly.

5. Utvikling i antall sjøfly har gått ned og for tradisjonelle småfly stått stille, mens den for andre motoriserte fremkomstmidler har tiltatt vesentlig

Da motorferdselloven ble vedtatt, så lovgiver for seg at «motorferdselen i utmark og vassdrag fortsatt vil øke, kanskje i akselererende tempo».⁴⁸ Utviklingen i antall motoriserte fremkomstmidler underbygger denne antakelsen, men for luftfartøy er situasjonen ikke den samme: Siden 1974–1977 har antall tradisjonelle småfly omtrent stått stille og sjøflyaktiviteten er redusert, i likhet med den utviklingen man også har sett i Sverige og Finland. Motorferdsellovutvalget la til grunn at omtrent 450 luftfartøy tilhørte kategorien «småfly» i Norge sin utredning⁴⁹, og i dag er det sammenliknbare tallet drøye 500.⁵⁰ I tillegg kommer antall sportsfly (mikrofly) som teller 300, hvorav svært få (maksimalt 20) benyttes til sjøflyging. Da Transportøkonomisk Institutt kartla det norske luftsportsmiljøet i 2010 ble det lagt til grunn at det finnes et sted mellom 26 og 35 luftdyktige sjøfly i Norge.⁵¹ NLF anslår at dette tallet i dag er uendret, og at det totalt er maksimalt 50 fly som er utstyrt med flottørunderstell og

⁴⁰ Dette kommer til uttrykk for eksempel i ulykkesstatistikk for allmennflygingsområdet for perioden 1977–2019.

⁴¹ NOU 1994: 12 *Lov om vassdrag og grunnvann* s. 340.

⁴² Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) 16 andre ledd andre punktum.

⁴³ NOU 1994: 12 s. 420.

⁴⁴ *ibid* s. 342.

⁴⁵ Vannressursloven § 16 andre ledd første punktum.

⁴⁶ Vannressursloven § 5 første ledd, jf. § 16 første ledd bokstav d.

⁴⁷ Lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene [vassdragsloven] § 65 første ledd.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 45 (1976–1977) s. 1.

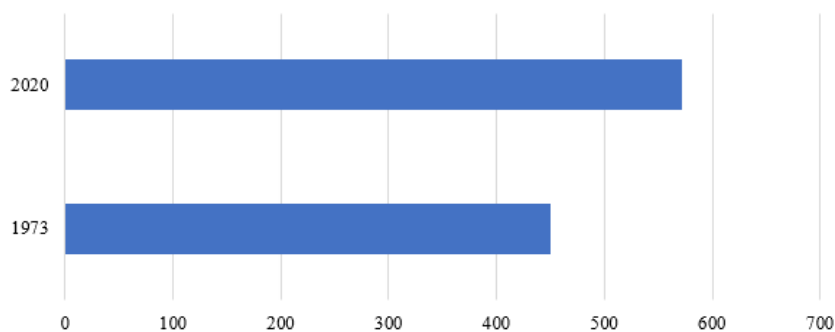
⁴⁹ NOU 1974: 37 s. 19

⁵⁰ Utdrag fra Norges Luftfartøyregister per desember 2020.

⁵¹ TØI rapport 1111/2010: *Luftsportsmiljøet i Norge: Omfang, utfordringer og samfunnsnytte*.

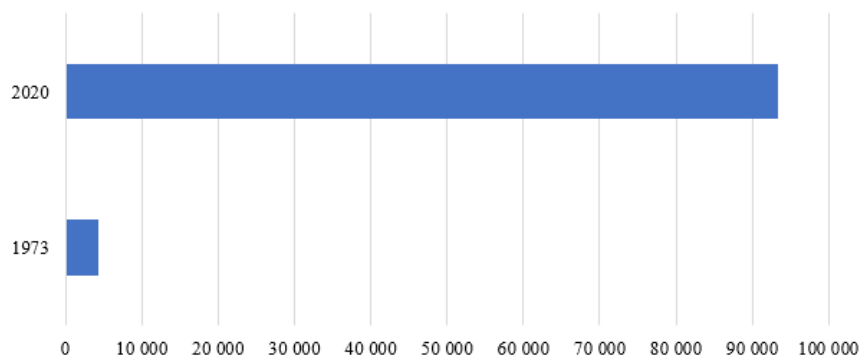
benyttes til sjøflyging. Utviklingen i antall sjøfly og småfly skiller seg dermed markant fra den utviklingen man har sett i antall andre motoriserte fremkomstmidler.

Utviklingen i antall småfly



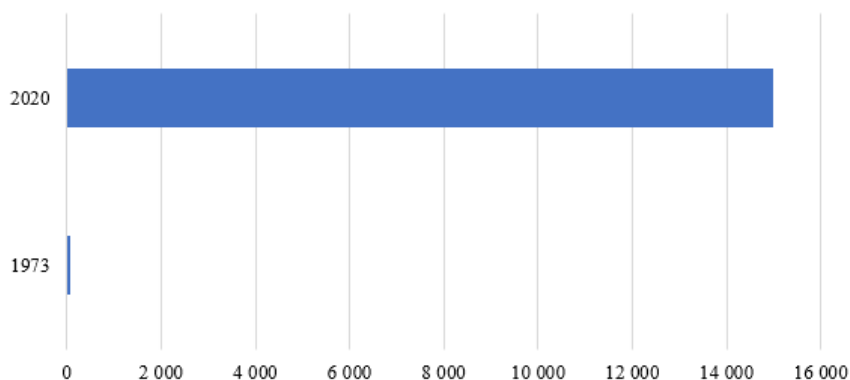
Tall for 2020 er hentet fra Norges Luftfartøyregister per desember 2020, som inkluderer enmotors luftfartøy. I tillegg kommer oppunder 300 sportsfly registrert hos NLF, hvorav et fåtall sjøfly. Antall fly med fløtterunderstell totalt summerer seg til oppunder 50.

Utviklingen i antall snøscootere



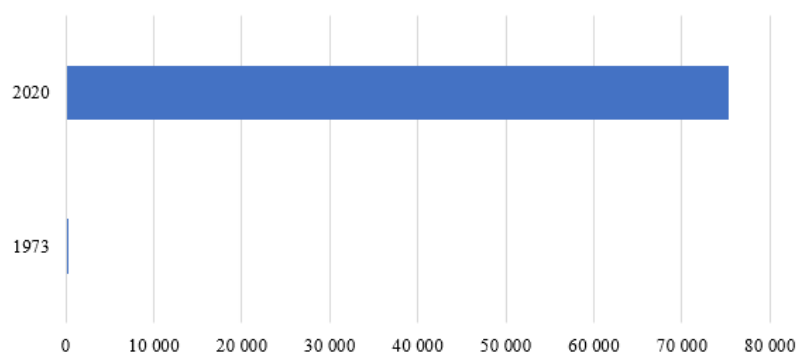
Kilde: SSB: 01960: Registrerte kjøretøy, etter år og statistikkvariabel

Utviklingen i antall vannscootere



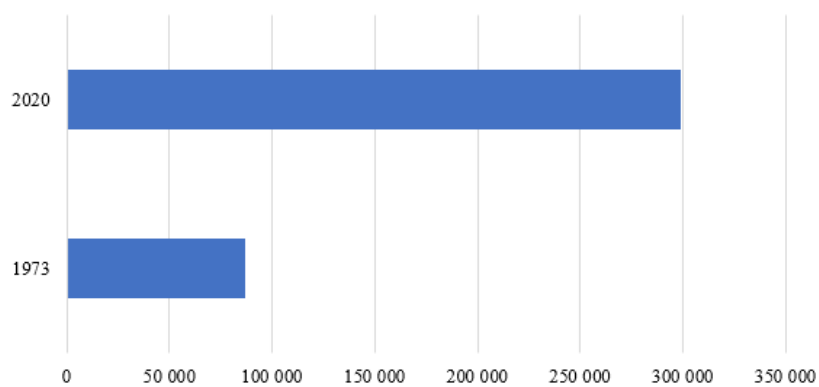
Kilde: Artikkel i Aftenposten (24. mai, 2020): Sjøfartsdirektoratet: Bekymret for at det skal skje flere alvorlige vannscooterulykker

Utviklingen i antall ATV



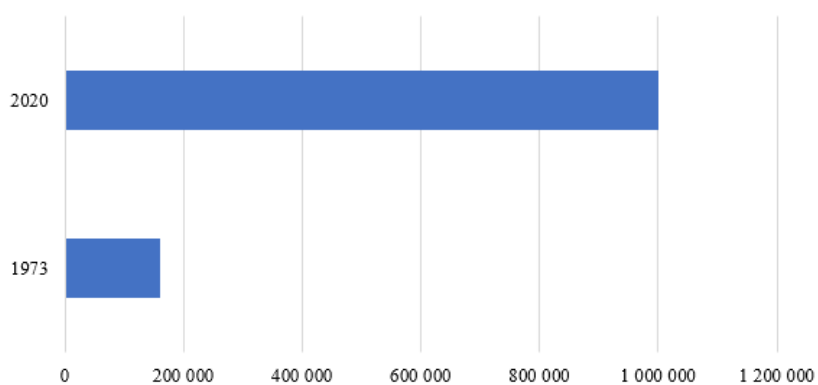
Kilde: Opplysningsrådet for veitrafikk: Kjøretøybestanden per mars 2020

Utviklingen i antall traktorer



Kilde: SSB: - 01960: Registrerte kjøretøy, etter år og statistikkvariabel

Utviklingen i antall fritidsbåter



Kilde: Pressemelding fra Båtbransjeforbundet Norboat (31. mai, 2020): *I år passerer vi 1 million fritidsbåter i Norge* og artikkel i Aftenposten (30. mai, 1972): *Sjøvettkampanjen med redningspakke*

6. Havne- og farvannsloven likestiller langt på vei fritidsbåter og sjøfly hva gjelder den generelle adgangen for bruk av sjøområder

Havne- og farvannsloven gjelder for «elver og innsjøer ... så langt de er farbare med fartøy fra sjøen, eller så langt departementet bestemmer i forskrift».⁵² Reguleringen i havne- og farvannsloven er derfor et stykke på vei direkte relevant for spørsmålet om start og landing med sjøfly i vassdrag. I forbindelse med utredning av ny havne- og farvannslov, fikk dessuten spørsmålet om bruk av sjøfly forholdsvis stor plass. En vesentlig utfordring med den tidligere havneloven var at det ikke var opplagt når et sjøfly var å regne som «fartøy» og når det var å regne som «luftfartøy». Dette fikk utilsiktede konsekvenser og gjorde kysten mindre tilgjengelig for sjøfly enn tilsiktet og ønskelig.⁵³ Havne- og farvannslovutvalget foreslo derfor å presisere at «sjøfly ikke skal anses som 'fartøy' når det er posisjonert og begynner sin akselerasjon for avgang», samt at «[v]ed landing er sjøfly ikke å anse som et fartøy i lovens forstand før det begynner å 'takse'».⁵⁴ Løsningen fikk departementets tilslutning.⁵⁵

Havne- og farvannsloven bygger på at «[o]gså for sjøfly gjelder utgangspunktet om fri ferdsel til sjøs».⁵⁶ Det kommunale selvstyret med hensyn til trafikken er ivaretatt ved at kommunen har hjemmel til «å konsentrere sjøflys avgang og landing til enkelte områder» innenfor *kommunens* sjøområde.⁵⁷ Innenfor *statens* sjøområde kan departementet «fatte enkeltvedtak eller gi forskrift om regulering av ferdsel i farvann, blant annet om ... forbud mot eller vilkår for at fartøy eller grupper av fartøy bruker bestemte farleder eller farvann».⁵⁸

Etter at loven nå har virket en stund, er det NLFs klare oppfatning at den nye reguleringen er balansert og hensiktsmessig. Stor belastning på sjøområdene unngås uansett gjennom begrensningen i antall bevegelser som gjelder for konsesjonsfrie landingsplasser, jf. over i pkt. 4.1.

7. Den norske reguleringen av start og landing med sjøfly på ferskvann harmonerer ikke med reguleringen i nært beslektede land som Sverige og Finland

I arbeidet med sin utredning på 1970-tallet anmodet Motorferdsellovutvalget via Miljøverndepartementet om at Utenriksdepartementet skulle innhente opplysninger om motorferdselen utenfor vei og i vassdrag fra enkelte fremmede land, blant annet Sverige, Finland, Østerrike, USA og Canada. Vedrørende ferdselen med fly og eventuelle regulerende bestemmelser for denne i de nevnte land mottok ikke utvalget nærmere opplysninger⁵⁹, hvilket må ansees som både merkelig og kritikkverdig all den tid det opprinnelige mandatet til lovutvalget var å regulere nettopp start og landing med luftfartøy. Nedenfor følger en oppdatert oversikt regelverket i Sverige og Finland som gjelder for ferdsel med sjøfly på innsjøer.

⁵² Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) § 2 første ledd.

⁵³ Prop. 86 L (2018–2019) kap. 7.3.3.2 (se herunder Luftfartstilsynets anmerkninger).

⁵⁴ Prop. 86 L (2018–2019) s. 44, jf. NOU 2018:4 *Sjøveien videre: Forslag til ny havne- og farvannslov* s. 168.

⁵⁵ Prop. 86 L (2018–2019) kap. 7.3.4.2.

⁵⁶ Prop. 86 L (2018–2019) s. 156.

⁵⁷ Prop. 86 L (2018–2019) s. 156, jf. havne- og farvannsloven § 9 første ledd bokstav e.

⁵⁸ Havne- og farvannsloven § 7 bokstav c.

⁵⁹ NOU 1974: 37 s. 38

7.1 Sverige

Det *tingsrettslige* utgangspunktet etter svensk ulovfestet rett er at det ikke kreves «uttrykklig samtykke [fra grunneieren] når en start eller landning [med luftfartøy] inte innebær något avsevært men».⁶⁰ Retten til å ta av og lande på annen persons eiendom ble kodifisert i 2010 og tatt inn i luftfartslagens bestemmelse om bruk av naturlige landingsplasser. Bestemmelsen lyder:

«För start och landning får tillfälligt eller i begränsad omfattning även ett land- eller vattenområde användas som inte särskilt har inrättats för ett sådant ändamål. Skulle start eller landning innebära nämnvärd skada eller olägenhet för områdets ägare eller innehavare krävs dennes samtycke. I fråga om användande för start och landning av områden, som inte har inrättats för sådana ändamål eller som tillfälligt har inrättats för sådana ändamål, gäller de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.»⁶¹

Vi ser at det gjelder et tingsrettslig utgangspunkt om «allemannsrett» for start og landing med luftfartøy på fremmed grunn i Sverige. I tillegg gjelder offentligrettslige rammer: Ikke helt ulikt ubetydelighetskriteriet i dagens norske luftfartslov § 7-5 tredje ledd, må flybevegelsene skje i «begränsad omfattning». Myndigheten til å fastsette forskrifter om naturlige landingsplasser er delegert til Transportstyrelsen.⁶² Transportstyrelsens forskrifter om flyplasskonsesjon («tillstånd»), viser at omfanget er «begränsad» dersom det kun handler om ikke-kommersielle trafikk og «den förväntade trafikmängden understiger 500 rörelser per år».⁶³ For «helikopterflygplats placerad inom tätort» gjelder det imidlertid krav til «certifikat» for flyplassen dersom den har 250 bevegelser i året.⁶⁴ Hva som skal til for at et omfang er «begränsad» beror altså på i hvilken grad trafikken sjenerer (helikopter nær tettsteder contra annen trafikk), eller om hensynet til uinvolverte tredjeparter kommer i spill (betalende passasjerer i kommersiell transport contra egenflyging).

For ikke-kommersiell sjøflygings del vil med andre ord 500 bevegelser pr. år kunne skje konsesjonsfritt på naturlige landingsplasser i Sverige. For plasser som brukes til kommersielle operasjoner – samt for naturlige plasser med flere årlige bevegelser enn 500 – kreves flyplasskonsesjon.

Sverige har intet tilsvarende generelt motorferdselforbud som norsk rett. Hensyn til miljø mv. ivaretas *for det første* med følgende bestemmelse i luftfartsforordningen:

«Om det behövs av hänsyn till natur- eller miljövård, friluftsliv, kommunikationer, fiske eller näringsverksamhet får Transportstyrelsen efter samråd med länsstyrelsen meddela föreskrifter om förbud för luftfartyg att landa inom ett visst område, eller att landning inom ett visst område kräver särskilt tillstånd från Transportstyrelsen.»⁶⁵

Vi ser at luftfartsmyndigheten her er satt til å vurdere (blant annet) miljøhensyn.

⁶⁰ SOU 1999: 42 *Ny luftfartslag* s. 224.

⁶¹ Luftfartslag 2010:500 6 kap. 2 § andre stycket.

⁶² Luftfartsförordning (2010:770) t.o.m. SFS 2021:361 6 kap. 2 §.

⁶³ TSFS 2019:17 Transportstyrelsens föreskrifter om tillstånd att inrätta en flygplats 1 § första stycket nr. 3, jf. 2 §.

⁶⁴ Svarer til «teknisk-operativ godkjenning», respektive «sertifikat» for EØS-regulerte flyplasser, etter norsk rett.

⁶⁵ Luftfartsförordning (2010:770) t.o.m. SFS 2021:361 6 kap. 3 § första stycket.

For det andre kan miljømyndighetene innføre ferdselsrestriksjoner gjennom etablering av nasjonalparker. Hvorvidt luftfartøy «får landa inom vissa nationalparker framgår av föreskrifter som gäller för dessa nationalparker».⁶⁶

Med disse to rettsgrunnlagene – i kombinasjon med grensen på 500 årlige bevegelser – har Sverige oppnådd god balanse mellom tilgjengelighet til naturen og beskyttelse av den, uten at det må treffes vedtak om tillatelsesforskrifter i hver enkelt kommune. Kommune og län kan likevel anmode om at Transportstyrelsen treffer vedtak om ferdselsforbud når det «behövs» av de hensynene som forskriften angir. NLF er ikke kjent med at dagens regulering har vært kilde til store konflikter.

7.2 Finland

Den finske reguleringen har fellestrekk med den svenske fra et offentligrettslig perspektiv, mens allemannsretten ikke rekker like langt. Luftfartslagen inneholder følgende bestemmelse:

«För start och landning med luftfartyg får tillfälligt användas 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.»⁶⁷

En allmenn rett til å «färdas i vattendrag och på is över vattendrag» gjelder etter vattenlagen.⁶⁸ Dersom et «vattenområde» i form av «vattendrag» er «öppet», slår med andre ord den allmenne ferdselsretten gjennom.⁶⁹ Er bruken av området mer enn «tillfälligt», slår kravet til konsesjon i bestemmelsens første ledd inn. Det har ikke lyktes NLF å fastslå om det finnes fast forvaltningspraksis som avklarer rammene for hva som er «tillfälligt», men en ordlydsfortolkning taler for at i hvert fall regelmessige landinger og avganger er avskåret.

Dersom det er opprettet «naturreservat» med hjemmel i naturvårdslagen, «är det endast med tillstånd av den myndighet eller inrättning i vars besittning området är tillåtet att färdas på andra ställen än på särskilt anvisade vägar, stigar och områden».⁷⁰ Med vedkommende myndighets godkjennelse, kan man likevel få tillatelse til å «landa med luftfarkost» på nærmere vilkår.⁷¹

8. Sjøflygingens miljømessige fordeler sammenliknet med virkningen av ferdsel med andre motoriserte fremkomstmidler

Som Motorferdsellovutvalget allerede var inne på i 1974, er sjøflyging en mer miljømessig skånsom transportform enn andre motoriserte transportformer.⁷² Noen av aktivitetens fordeler og særegenheter oppsummeres nedenfor:

- a) Det kreves tilnærmet ingen fysiske anlegg for å drive virksomheten. Dette står i stor kontrast til landbasert aktivitet som landflyging, bilkjøring, motorsykelkjøring mv.

⁶⁶ Luftfartsförordning (2010:770) t.o.m. SFS 2021:361 6 kap. 3 § andra stycket, jf. miljöbalk (1998:808) t.o.m. SFS 2021:10187 kap. 3 §.

⁶⁷ Luftfartslag 7.11.2014/864 7 kap. 76 § 2 mom.

⁶⁸ Vattenlag 27.5.2011/587 2 kap. 3 §, jf. 1 kap. 3 § nr. 2 og 3.

⁶⁹ Tilsvarende gjelder på sjø, se sjöfartslag 19.6.2019/782 1 kap. 4 §.

⁷⁰ Naturvårdslag 20.12.1996/1096 3 kap. 18 §.

⁷¹ Naturvårdslag 20.12.1996/1096 3 kap. 15 § nr. 8, jf. 13 § sista stycket.

⁷² NOU 1974: 37 s. 47.

- b) Uten anlegg unngår man fysiske inngrep i naturen. Typiske naturkonflikter i kjølvannet av at veier (og for den del jernbanelinjer, lufthavner og sykkelstier) skal bygges, er helt fraværende når det gjelder sjøfly. Dermed unngås også tap av artsmangfold som anleggsinngrep typisk forårsaker.
- c) Transportformen etterlater ingen spor, i motsetning til motorferdsel med eksempelvis «ATV» og andre kjøretøyer.
- d) Sammenliknet med båter, er sjøflyenes pongtonger eller skrog mye mindre dyptgående, og uten propell i vannmassene, er fly langt mer skånsomme mot visse arter som lever i vannet.
- e) Støyen til omgivelsene er svært kortvarig, i det den kun er til stede i avgangsfasen. Få sekunder etter avgang er et sjøfly bortenfor hørbar radius. Dette står i kontrast til hvor langvarig støy kan være fra båter, vannscootere, snøscootere, «ATV»-er mv.
- f) Sjøflyaktivitet fører kun et minimum av menneskelig tilstedeværelse med seg. Dyrelivet er evolusjonsmessig programmert til å bli skremt av menneskelig tilstedeværelse, noe som sjøfly gir mindre av enn annen trafikk.⁷³

Ovennevnte forhold har da også medført at sjøfly er *eneste tillatte transportmiddel* i en rekke nasjonalparker i USA – andre transportformer er forbudt. Washington State Department of Ecology bruker sjøfly til skånsom prøvetaking⁷⁴, og i «areas to be avoided» (ATBAs) for sjøtrafikk som er etablert ved Great Barrier Reef i Australia,⁷⁵ tillates ankomster og avganger med sjøfly.

Videre er det viktig å hensynta at sjøfly først og fremst er en transportform. I motsetning til for eksempel mye av den bruken man ser med spesielt snøscootere⁷⁶ og vannscootere⁷⁷, benyttes ikke sjøflyene til ren fornøyleskjøring. Aktiviteten dreier seg om å reise over lengre avstander, der formålet er å forflytte gods og mennesker fra A til B. I det norske sjøflymiljøet er det for eksempel ikke uvanlig at turene med sjøfly går på tvers, langs og ut av landet,⁷⁸ som vel ikke kan sies om de andre motoriserte fremkomstmidlene. Annerledes er det hvis det drives en virksomhet som rundflyging eller sightseeing, men som vist over, vil en slik aktivitet kreve tillatelse iht. konsesjonsforskriften på grunn av implisitt omfang, og den vil være regulert av luftfartslovgivningen. Det er også et poeng at sjøflygere må gjennomgå en praktisk og teoretisk opplæring, som må sies å være langt mer omfattende enn opplæringen for bruk av andre motoriserte fremkomstmidler.

NLF vil dessuten vise til Oslo sjøflyplass Lilløykilen som et eksempel på hvordan aktivitet med sjøfly kan eksistere side om side med viktige natur- og miljøverdier. Området ligger på vestsiden av Fornebulandet i Bærum kommune, og har hatt aktivitet med sjøfly siden 1920-tallet. Stedet utgjør Europas største sjøflyhavn med 4.500 tillatte bevegelser i året og opptil 17 stasjonerte sjøfly gjennom sommerhalvåret. Samtidig grenser området for flyplassen inn mot henholdsvis Storøykilen naturreservat (opprettet oktober 1992) og Lilleøya naturreservat (opprettet juni 2008). I flere år var

⁷³ Se f.eks. Reitan, Ole. Oppdragsmelding 425: Etterbruk av Fornebu – Konsekvens i forhold til fugl i to naturreservater. Norsk institutt for naturforskning 1996.

⁷⁴ Krembs, Christopher og Brandon Sachmann. *Strategies to increase the impact and effectiveness of long-term marine monitoring programs*. Washington State Department of Ecology – Marine Monitoring Program.

⁷⁵ Resolution MEPC.268(68) (adopted on 15 May 2015) Annex 14, Annex 4 (IMO 2015).

⁷⁶ NRK.no (24. januar, 2022): Slik ble naturoppsynet hindret i å ta ulovlige skuterkjørere

⁷⁷ Batmagasinet.no (25. januar, 2022): En svært kostbar vannscootertur

⁷⁸ Flynytt.no (12. januar, 2022): Langs Europa med sjøfly

sjøflyhavnen nedleggingstruet, etter at daværende Miljøverndepartementet i 2012 vedtok at sjøflyaktiviteten måtte avvikles. Vedtaket var i stor grad basert på hensyn til naturmangfoldet, men manglet faglig dokumentasjon. Etter en grundigere gjennomgang av saken og foreslåtte endringer i flyplassens bryggeanlegg, konkluderte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2016 med at fortsatt drift var forsvarlig ut fra hensynet til verneverdier og friluftsliv. Forut for det oppdaterte vedtaket uttalte også Klima- og miljødepartementet at sjøflyhavnen ikke ble ansett å utgjøre en så stor trussel mot naturverdiene i nærheten at det var grunnlag for å sette foten ned mot videre drift.

Ovenstående tilsier at motorferdselloven bør ha en innretning som tar tilbørlig hensyn til sjøflyenes miljømessige fordeler og *faktiske* effekt på natur- og friluftslivet sammenliknet med motorferdsel med båter mv.

9. Forslag til endringer

9.1 Virkeområde

Som forklart ovenfor, bør lovens virkeområde videreføres, herunder bør ferdsel *i luftrommet* over vassdrag og utmark forbli utenfor lovens virkeområde. Slik ferdsel bør reguleres av luftfartsloven § 9-1 første ledd, som i dag.

Det bør klargjøres at man med «luftfartøy» mener fartøy og innretninger som omfattes av bestemmelsene om «luftfartøy» i luftfartsloven *for så vidt gjelder luftfartsloven kapittel VII* om landingsplasser mv. Sagt på annen måte: Dersom en farkost er et «luftfartøy» i landingsplassbestemmelsenes forstand, vil motorferdselloven komme til anvendelse. Dermed oppnås en klart definert «bagatellgrense» som sikrer at modellfly og mindre droner – som ikke er til miljøskade under start eller landing – faller utenfor loven. Ved å vise til luftfartsloven kapittel VII sikrer man dessuten god sammenheng i rettssystemet. Fordi motorferdselloven § 2 siste ledd allerede viser til bestemmelser i luftfartsloven kapittel VII, bør denne klargjøringen være ukontroversiell.

9.2 Differensiering mellom sjøfly og andre luftfartøy

Luftfartøy representerer en stor gruppe fartøy med grunnleggende ulike egenskaper og ulik evne til å påføre miljøet i vassdrag og utmark skade eller ulempe. Sjøfly er særlig skånsomme og bør – som i havne- og farvannsloven – underlegges samme grad av bevegelsesfrihet på vassdrag som båter.

Dette kan løses ved at motorferdselloven § 4 tredje ledd omarbeides og at det legges til et nytt fjerde ledd (tillegg er merket med grå bakgrunn):

«Ferdse med motorfartøy og luftfartøy er tillatt på innsjøer som er 2 kvadratkilometer eller større, på elvestrekninger, og på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer så langt de er farbare med fartøy fra sjøen.

For ferdsel som nevnt i tredje ledd kan kommunen gi forskrift om:

- a) fartsbegrensning for motorfartøy,
- b) forbud mot eller vilkår for motorferdsel med bestemte typer motorfartøy, herunder regulering av ferdsel med vannscooter, og

c) forbud mot eller vilkår for motorferdsel med bestemte typer luftfartøy, herunder hvor sjøfly kan lande og starte.»

Endringen gjør reguleringen mindre byråkratisk, samtidig som det lokale selvstyret ivaretas med bestemmelsens siste ledd. Formuleringen i tredje ledd in fine («så langt de er farbare...») sikrer samsvar med ordlyden i havne- og farvannslovens virkeområdebestemmelse. Hensynet til miljø mv. ivaretas for øvrig av luftfartslovgivningens grenser for konsesjonsfrie landingsplasser. For landingsplasser med konsesjon, gjelder uansett ikke lovens ferdselsforbud, jf. § 2 siste ledd. Men her vil miljøhensyn stå helt sentralt når myndighetene skal vurdere spørsmålet om konsesjon er forenlig med «allmenne hensyn».

Hva gjelder helikoptre vil høyst trolig ikke den foreslåtte endringen medføre økt trafikk, fordi ytterst få, om noen, helikoptre benyttes (eller kan benyttes) for start og landing på vassdrag. Dessuten er det også for disse en begrensning i antall bevegelser på naturlige landingsplasser, og den enkelte kommune vil ha anledning til å forby slik ferdsel ved å differensiere mellom luftfartøykategorier.

Endringen sikrer en reguleringsform som ligger tett opp mot den svenske, men likevel slik at det lokale selvstyret er tillagt større vekt i den norske modellen.

Regelteknisk bør motorferdselloven § 5 første ledd bokstav a og b justeres tilsvarende:

«Kommunen kan gi forskrift om adgang til:

- a) landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark. [Se pkt. 9.3 om § 5 første ledd bokstav a siste punktum.]
- b) bruk av motorfartøy og luftfartøy på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer når det foreligger særlige grunner som i tilfelle må angis i forskriften.»

9.3 Subjektivt formål med flygingen bør ha mindre plass enn i dagens lov

Motorferdselloven § 5 første ledd bokstav a siste punktum gir kommunen hjemmel til å forskjellsbehandle ut fra flygingens formål. Bestemmelsen lyder:

«Adgangen kan begrenses til landing og start til bestemte formål, til bestemte tider og til å gjelde selskaper eller enkeltpersoner som driver ervervsmessig luftfartsvirksomhet».

NLF finner denne reguleringen uhensiktsmessig av flere grunner. For det første bør utgangspunktet være at allmenne ferdselsretter – som bestemmelsen i realiteten regulerer – kan utøves av *alle*. Om vi ser hen til reguleringen i friluftsløven,⁷⁹ er det å «sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen» et sentralt formål med loven. Riktignok har Høyesterett bekreftet at lovformålet ikke står i veien for at allmenne ferdselsretter etter friluftsløven utnyttes kommersielt.⁸⁰ Men det virker fjernt fra *friluftsløvens* system å gi kommersiell virksomhet privilegier som ikke-kommersiell virksomhet helt er avskåret fra. Det er verdt å merke at friluftsløvens kodifisering av ferdselsrett med «båt» (på sjøen) må tolkes vidt, siden det i forarbeidene gis uttrykk for at begrepet gjelder for «båt eller annet fartøy».⁸¹ Som vist over, uttaler departementet i proposisjonen til havne- og farvannsloven således at

⁷⁹ Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven) § 1.

⁸⁰ Rt. 2014 s. 36 avsn. 64.

⁸¹ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 28.

«utgangspunktet om fri ferdsel til sjøs» også gjelder «sjøfly».⁸² Nå regulerer ikke friluftsløven ferdsel på vassdrag, men havne- og farvannsloven gjør i en viss utstrekning det. Det gir dårlig samsvar i rettssystemet at *erhvervsmessig* trafikk skal gis et fortrinn på et slikt snevert enkeltfelt.

Reguleringen gir dessuten dårlig indre sammenheng med kommunens hjemmel til å gi adgang til ferdsel med båt på mindre vassdrag, siden sistnevnte ikke omfatter anledning til å vektlegge ferdselens subjektive formål eller «erhvervsmessighet» (i hvert fall ikke uttrykkelig).

Utgangspunktet om at ferdselsretter bør være allmenne, understrekes også i forslaget til grunnlovfesting av allemannsretten, se Dokument 12:8 (2019–2020) s. 2. Det at «landet er for alle» er en sentral begrunnelse for allemannsretten, ifølge forslagsstillerne. En slik tilnærming har også det beste samsvar med EMK protokoll 4 artikkel 2 nr. 1, som slår fast at «[e]veryone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement». Rettighetssubjektet er her *enhver*, og som Menneskerettighetsutvalget legger til grunn, er allmenne ferdselsretter utslag av samme prinsipp.⁸³ Nå kan statene selvsagt uhindret av EMK P4-2 regulere ferdsel, herunder motorisert ferdsel av hensyn til miljøet. Men likebehandlingsprinsipper og ferdselsrettens begrunnelse taler for at innsnevring av ferdsel rammer mest mulig likt, og at vanskelig målbare subjektive formål ikke bør ha en sentral plass i innsnevringen. Slik bestemmelsen er nå, kan de mest bemidlede av oss leie inn en *erhvervsmessig* luftfartsoperatør for å bli fløyet til en destinasjon hvor en kommune har gitt forskrift med slik begrensning. Dersom en mindre bemidlet person får gratis skyss av en venn med småfly som flyr ikke-*erhvervsmessig*, kan flyingen ikke finne sted. Dette gjelder selv om det ikke-*erhvervsmessige* småflyet etter forholdene kan ha vesentlig lavere lydavtrykk. Resultatet strider mot grunnleggende likhetsprinsipper, så vel som mot motorferdsellovens formål.

Heller ikke da motorferdselloven ble utredet, var likhetsprinsippet helt uteglemt: Selv om Motorferdsellovutvalget foreslo å beskytte næringsvirksomhet særskilt, konkluderte departementet annerledes: «I motsetning til utvalget ser departementet det slik at det på de utlagte stedene som utgangspunkt skal være fri adgang til å foreta landing og start.»⁸⁴ Fri adgang bør imidlertid etter NLFs syn være langt *mer* enn et utgangspunkt.

Rettstekniske hensyn underbygger at dagens regulering er uheldig. Hva som skal rubriseres som «*erhvervsmessig* luftfartsvirksomhet» i luftfartslovens forstand⁸⁵ er nemlig ikke på noen måte opplagt og beror på kompliserte skjønnsmessige vurderinger.⁸⁶ Etter at Luftfartslovutvalget drøftet den vanskelige sondringen i 1991, er temaet senere blitt ytterligere komplisert: Grensen mellom luftfartsoperasjoner som er «commercial», respektive «non-commercial», er nå EØS-rettslig fastsatt, men sondringen er for det første fortsatt vanskelig, og for det andre kommer den bare til anvendelse for *deler* av luftfarten.⁸⁷

Ytterligere et moment som taler mot dagens regulering er at formålet med en flyging er irrelevant med hensyn til hvilken ulempe den medfører for omgivelsene. Den svenske lovgivningen viser at man like

⁸² Prop. 86 L (2018–2019) s. 156.

⁸³ Dokument 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven kap. 34.2.1.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 45 (1976–1977) s 37.

⁸⁵ Luftfartsloven § 8-1 første ledd og § 8-8 første ledd første punktum, sml. annet punktum.

⁸⁶ NOU 1991: 18 *Ny luftfartslov* kap. 3.13.

⁸⁷ Forordning (EF) nr. 216/2008 artikkel 3 bokstav i, jf. forordning (EU) nr. 965/2012 artikkel 2 nr. 1d, *contra* Forordning (EF) nr. 216/2008 vedlegg II.

gjærne kan tenke motsatt: Her er det *den ikke-erhvervsmessige bruken* av naturlige landingsplasser uten konsesjon som er beskyttet.

Lovformålet bør i større grad styre hvilke motoriserte operasjoner som kan finne sted, på en slik måte at allmenne ferdselsretter forblir mest mulig allmenne.

På denne bakgrunn foreslår vi ny ordlyd i motorferdselloven § 5 første ledd bokstav a siste punktum:

«Adgangen kan begrenses til landing og start til bestemte tider og til luftfartøy av bestemte kategorier.»

Siden ferdsel på vassdrag reguleres særskilt, vil bestemmelsen være mest praktisk for helikoptre. Men bestemmelsen vil også kunne tilpasses nye ferdselsformer i luften (som autonome multirotor-fartøy med personer om bord), dersom kommunen finner at den vil tillate start og landing med slike.

9.4 Tilpasning til ny teknologi

Motorferdselloven § 5 tredje ledd inneholder forskriftshjemmel som tilrettelegger for bruk av ny teknologi. Også for luftfart er ny teknologi – herunder elektrifisering – i ferd med å bli aktuelt.

Hensynet til sammenheng i regelverket taler derfor for at § 5 tredje ledd justeres tilsvarende:

«Kommunen kan gi forskrift eller fatte enkeltvedtak om adgang til bruk av motorfartøy med elektrisk motor med inngangseffekt opptil 800 watt, samt adgang til start og landing med luftfartøy med elektrisk motor, på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer.»

10. Videre belysning av saken

NLF håper gjennomgangen over har vært nyttig for utvalget. Luftfart er et område av spesiell karakter som i stor grad er underlagt offentlig særregulering – herunder internasjonale forpliktelser og regelverk med EØS-rettslig forrang – som det kan være krevende å få oversikt over. Etter det vi kan se, innehar heller ingen av medlemmene i utvalget særskilt kompetanse hva gjelder luftfart og luftrett. Vi stiller gjerne opp for å utdype eller drøfte momentene nærmere. Vi er også tilgjengelige dersom det er spørsmål knyttet til datagrunnlaget til statistikkene som er presentert.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



John Eirik Laupsa
Generalsekretær



Torkell Sætervadet
Rådgiver (jurist – luftrett)