

Samferdselsdepartementet
Pr. epost: postmottak@sd.dep.no

Deres ref.: 21/1263-

Vår ref.: SF37ADM-1162717282-10203

15. september 2021

Høringsvar – norsk luftfartsstrategi

Norges Luftsportforbund (NLF) er et særforbund tilsluttet Norges idrettsforbund (NIF) og organiserer følgende idretter under fellesbetegnelsen luftsport: Fallskjermhopping, hanggliding, paragliding, speedgliding, seilflyging, motorflyging, mikroflyging, modellflyging og flyging med varmluftballonger. NLF er også Norges ledende organisasjon til fremme for allmennflyging som transportform. Vi har 245 tilsluttede klubber over hele landet med til sammen mer enn 17 000 medlemskap.

Historisk har NLF med forløperne Norsk Luftseiladsforening og Norsk Aero Klubb (NAK) inntatt en pådriverrolle i utviklingen av norsk luftfart. Eksempelvis var organisasjonen sentral i arbeidet med å utvikle Norges første luftfartslov,¹ og den var initiativtaker til etableringen av flere av de kommunale lufthavnene som nå er del av Avinors kortbanenett. Organisasjonen og dens medlemsklubber drifter dessuten en rekke flyplasser i Norge i dag.

NLF mener vi nå står overfor et paradigmeskifte i norsk luftfart. For hver dag som går, blir elektriske biler billigere å drifte, samtidig som de blir mer miljøvennlige. Parallelt med det dette, er småfly på vei til å bli et reelt og minst like godt alternativ som transportmiddel, i motsetning til hva som er tilfellet i dag. Det er antakelig bare et spørsmål om tid før bruken av småfly er mangedoblet. Da må vi som samfunn ha forberedt oss. Ikke minst bør Norge legge aktivt til rette for den transportformen som er mest fleksibel og som med beskjedent infrastrukturbehov ikke leder til store naturinngrep. Elektrisk luftfart – både i form av kollektivtransport og til individuell ferdsel – er alene blant transportformene om å kombinere fravær av utslipp med beskyttelse av artsmangfold.

Samferdselsdepartementet har igangsatt arbeidet med en stortingsmelding om en nasjonal luftfartsstrategi. NLF er av den bestemte oppfatning av at de interessene vi representerer innenfor luftfarten, må inkluderes i en slik strategi.

¹ Innstilling til lov om luftfart (1919) s. 4.

Departementet ønsker innspill særlig knyttet til utviklingen i luftfarten etter pandemiutbruddet, men en luftfartsstrategi må også ta hensyn til forhold som ikke er spesielt aktualisert som følge av krisen i luftfarten. Vi håper ovennevnte innspill er til nytte i den videre prosessen.

Med vennlig hilsen,



John Eirik Laupsa
Generalsekretær

1. En nasjonal luftfartsstrategi må adressere småflyvirksomhetens behov for tilgang til flyplassanlegg

Tilgang til områder der fly kan lette og lande er en forutsetning for småflyaktiviteten. Landingsplasser for småflyaktivitet omfatter statlige sivile og militære lufthavner, private/kommunale lufthavner, mindre flyplasser og sjøflyhavner. I tillegg kommer naturlige landingsplasser på land- og sjøområde som ikke krever tilrettelagte eller omfattende areal for avgang og landing.

- **Tiltak for å sikre en permanent og akseptabel løsning for småflytrafikken i Oslo-området.** I forbindelse med utbyggingen av Oslo Lufthavn Gardermoen ble det satt av 50 millioner kroner til å etablere en ny småflyplass i Oslo-området². I vedtaket slås det fast at «Luftfartsverket anser det helt nødvendig å etablere en egen småflyplass i Oslo-området» og «Luftfartsverket mener det bør være en offentlig oppgave å tilrettelegge for at miljøet kan videreutviklet på en egen småflyplass». Da Fornebu ble stengt for flyging i 1998, ble mye av småfly- og luftsportsaktiviteten i Oslo-området overført til Kjeller flyplass. Når Forsvaret avslutter sin drift ved Kjeller flyplass i 2024, vil det bli behov for å finne alternativer for denne aktiviteten, noe som også ble slått fast i langtidsplanen for forsvarssektoren fra 2016.³ I juni 2021 vedtok Stortinget følgende:⁴

«1) Stortinget ber regjeringen legge frem en plan med en permanent løsning for småflyaktiviteten i Oslo-området. Inntil en slik plan foreligger og er realisert, må regjeringen medvirke til at dagens småflyaktivitet kan fortsette ved Kjeller flyplass.»

Avinor har senere fått i oppdrag av departementet å foreslå en permanent løsning. I henhold til fremdriftsplanen vil denne utredningen foreligge på forsommeren 2022. I en nasjonal luftfartsstrategi bør det inngå et tiltak om at en permanent løsning skal realiseres, enten ved at Kjeller videreføres eller at aktiviteten flyttes til Eggemoen, Rygge og/eller Gardermoen.

- **Tiltak for å sikre adgang for småflyvirksomheten ved Avinors flyplasser.** Alle de 44 lufthavnene til Avinor er åpne for småflyaktivitet. På mange av lufthavnene er det satt av areal til klubbhus, verksted, hangarer og parkering for småfly. For brorparten av flyplassene er det også åpnet for aktivitet utenom åpningstid. Denne infrastrukturen er kritisk avgjørende for det nasjonale aktivitetsnivået for småflysegmentet. I en nasjonal luftfartsstrategi må det inngå en formulering om å sikre denne adgangen for fremtiden. Som ledd i dette mener NLF at en ny finansieringsmodell for både større og mindre flyplasser kan gi større forutsigbarhet enn dagens finansieringsmodell, samt at FOT-rutene og kortbaneflyplassene bør ligge på én hånd (statens).
- **Tiltak for å sikre at arealer til allerede eksisterende flyplasser omdisponeres slik at Norge kan ta del i utviklingen av urban lufttrafikk.** Verden står overfor en elektrifisering av luftfarten. Det blir enklere, mer miljøvennlig og rimeligere å fly selv. Denne utviklingen vil føre til at små flyplasser vil oppleve en renessanse, spesielt i urbane områder. Ifølge Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) vil urban lufttrafikk, Urban Air Mobility (UAM), bli en virkelighet i Europa om bare tre

² [St. prp. Nr. 90 \(1991-92\) «Utbygging og finansiering av hovedflyplass på Gardermoen», s. 30](#)

³ [St. prp. 151 S \(2015–2016\) «Kampkraft og bærekraft - Langtidsplan for forsvarssektoren», s. 80](#)

⁴ [Dokument 8:241 S \(2020-2021\), Innst. 543 S \(2020-2021\) «Representantforslag om en permanent løsning for småflyaktiviteten i Oslo-området og luftfartøyvernssenter på Kjeller»](#)

til fem år.⁵ Med urban lufttrafikk menes i utgangspunktet et transportsystem for forflytning av mennesker og last i byer og tettbebygde strøk utviklet for å løse de trafikkbegrensninger som i dag finnes i det tradisjonelle veinettet. Dette er allerede implementert i noen av verdens største byer, vanligvis som bemannede helikopter-flyvninger. Disse er som oftest forbundet med høye transportkostnader, mye støy og er sterkt forurensende. I fremtiden vil konseptet være basert klimanøytral og ikke-forurensende framdrift og operere innenfor akseptable grenser for støy og være tilgjengelig for byens innbyggere. Når vi samtidig vet at Norges ambisjon er å akselerere elektrifiseringen for å redusere klimagassutslipp, bør en nasjonal luftfartsstrategi inkludere et mål om å sikre og videreutvikle sentrumsnære flyplasser og større lufthavner, både innenfor og utenfor Avinor-systemet. Formålet må være å legge til rette for elektrifisering og «punkt til punkt»-transport i fremtiden, samtidig som man unngår at innenrikstrafikk flyttes fra luft til bakke. Da er det behov for aktive grep for å hindre at arealer som i dag benyttes til flyplasser omdisponeres til andre formål. På samme måte som utbyggingen av jernbanens «inter-city-triangel» ikke regnes som et rent lokalpolitisk anliggende, må spørsmålet om nettverk av både små flyplasser og større lufthavner styres på et nasjonalt og regionalt nivå. NLF bemerker at så snart en sentrumsnær flyplass er avviklet, er det i prinsippet umulig å etablere en like sentrumsnær plass i fremtiden. Videre bør også forskriften om konsesjon for landingsplasser⁶ revideres, med sikte på mer fleksible terskelverdier enn tolv ukentlige bevegelser for å skille mellom naturlige landingsplasser som har fritak for konsesjon og de som ikke har det, eksempelvis gjennom gjennomsnittsberegninger.

- **Tiltak for å sikre arealer for landingsplasser for sjøfly.** Første halvdel av 1900-tallet var sjøfly den mest egnede transportformen innen luftfart ettersom infrastrukturen med landbaserte flyplasser ikke var bygget ut. Senere har sjøfly blitt mer eller mindre en nisjeaktivitet. Med inntoget av elektrisk luftfart kan denne transportformen få et nytt gjennombrudd. Med stadig flere arealer som blir omfattet av vernerestriksjoner og en havne- og farvannsløp som gir kommunene adgang til å regulere deler av sjøflyaktiviteten, er det viktig at en nasjonal luftfartsstrategi inneholder tiltak som skal sikre arealer for landingsplasser for sjøfly. Fra før er det norske sjøflymiljøet svært sårbart for ytterligere restriksjoner. Et relevant tiltak i en nasjonal luftfartsstrategi er å lage retningslinjer for ferdsel med sjøfly til bruk i utformingen av verneområder og nasjonalparker, samt legge bedre til rette for ferdsel med sjøfly i utmark.

2. En nasjonal luftfartsstrategi må adressere hvordan luftsportens samfunnsnytte skal økes

Luftsportsmiljøet representerer samfunnsnytter innenfor en rekke ulike sektorer, herunder i luftfartssektoren, idrettssektoren, kultursektoren, frivillighetssektoren, reiselivssektoren, forsvarssektoren og innenfor beredskap, søk og redning. Hvordan denne samfunnsnyttens skal økes må inkluderes i en nasjonal luftfartsstrategi, all den tid aktiviteten er luftfartsrelatert og det er staten som setter de fleste rammevilkårene for luftsportsmiljøet. Samfunnsnyttens av luftsportsmiljøet er for øvrig drøftet av Transportøkonomisk Institutt i 2010.⁷

- **Tiltak for å sikre rekruttering av personell til luftfarten fra luftsporten.** Strategien må inkludere tiltak som legger til rette for at luftsporten fremdeles er en

⁵ <https://www.easa.europa.eu/domains/urban-air-mobility-uam>

⁶ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2007-01-11-40>

⁷ [1111/2010 «Luftsportsmiljøet i Norge: Omfang, utfordringer og samfunnsnytte»](#)

naturlig inngangsport for en karriere innenfor luftfarten. Et selvfølgelig tiltak er at staten skal legge til rette for tilstrekkelig infrastruktur på bakken og i luften.

- **Tiltak for å realisere potensialet av småflysegmentet som innovasjonsarena.** Småflysegmentet som innovasjonsplattform er åpenbar når det gjelder utprøving av elektronikk og nye fremdriftssystemer. Det er særlig i kategoriene selvbygde luftfartøy og mikrofly/sportsfly at ny teknologi prøves ut. Således spiller dette segmentet av luftfarten en vesentlig rolle i utviklingen av ny teknologi for kommersiell og militær luftfart. Denne innovasjonsrollen er viktig, siden luftfarten er tuftet på et strengt sertifiseringsregime. Et relevant tiltak i en nasjonal luftfartsstrategi kan være at et innovasjonssenter for elektrisk luftfart inkluderes i flyplassen(e) som velges som en permanent løsning for småflytrafikken i Oslo-området. Et annet tiltak er at alle elektriske småfly fritas for merverdiavgift, samt at fritaket for startavgifter for elektriske luftfartøy ved Avinors lufthavner videreføres.
- **Tiltak for å sikre potensialet i et tettere samarbeid med relevante beredskapsmyndigheter.** Klubber tilsluttet NLF har en lang tradisjon for å bistå offentlige myndigheter i oppdrag som beredskap, søk og redning. Småflyvirksomheten utfører flere beredskapsfunksjoner, der blant annet NLF har en organisert søk- og redningstjeneste («NLFs flytjeneste»), som får et årlig økonomisk tilskudd av Justis- og beredskapsdepartementet. En nasjonal luftfartsstrategi bør inkludere ytterligere tiltak som tar ut mer av potensialet i et samarbeid med frivillige utøvere i småflymiljøet, som for eksempel at ordningen med NLFs flytjeneste skal styrkes. For NLF fremstår det åpenbart at både politi, brannvesen og ambulanse kan bli bedre på å utnytte seg av småflygerne.
- **Tiltak for å sikre tilstrekkelig tilbud av drivstoff for småfly.** På stadig flere kortbaneflyplasser har selskapene sluttet å tilby drivstoffet «100LL», som store deler av småflyflåten i dag benytter. Tilgjengeligheten på flybensin kan gi drastiske forandringer på en slik reiserute. Et relevant tiltak i en nasjonal luftfartsstrategi er at luftfartsmyndighetene gjennom konsesjonsvilkår, eierstyring av Avinor AS eller lignende pålegger et utvalg flyplasser som er geografisk spredt (herunder i Nord-Norge) til å levere slikt drivstoff. På lengre sikt bør det være en målsetning å legge til rette for hurtiglading av elektriske luftfartøy ved alle offentlige lufthavner.
- **Tiltak for å sikre bærekraftige økonomiske rammevilkår for småflyvirksomheten.** Flysikringstjenestene er tilpasset behovene i den kommersielle luftfarten. Samtidig har utøvere innen luftsporten begrenset økonomisk evne til å dekke kostnadene for lufthavn- og flysikringstjenester på det nivået som den kommersielle luftfarten krever. Tiltak her inkluderer en fortsatt føring for størrelsen på de økonomiske kostnadene småflygere skal ha for å benytte Avinors nettverk, men også at staten forplikter seg økonomisk til å realisere en permanent løsning for småflytrafikken i Oslo-området. I forbindelse med utbyggingen av Oslo Lufthavn Gardermoen ble det satt av 50 millioner kroner til å etablere en ny småflyplass i Oslo-området. I 2021-penger tilsvarer dette nærmere 90 millioner kroner.
- **Tiltak for å sikre potensialet i et tettere samarbeid med forsvarssektoren.** Det er i dag et potensial som ikke er fullt ut utnyttet i et tettere samarbeid mellom Forsvaret og småflyvirksomheten. Det gjelder alt fra rekruttering til informasjonsutveksling for å bedre flysikkerheten, deltakelse på øvelser og samarbeid om forvaltning av anlegg. Et relevant tiltak i en nasjonal luftfartsstrategi

er at det nedsettes en statlig arbeidsgruppe som skal utrede hvilke muligheter som finnes for et ytterligere samarbeid. For eksempel kan man se at frivillige utøvere kan drifte et fly til bruk for slukking av skogbranner, med statlige tilskudd som finansiering.

3. En nasjonal luftfartsstrategi må adressere hvordan småflyvirksomheten sikres adgang til luftrummet

Til tross for at store deler av luftrummet over Norge er ikke-kontrollert luftrum, og at det har vært gjort tilpasninger ved å dedikere egne luftrum til luftsport innen kontrollerte luftrum, opplever småflyvirksomheten i dag vesentlige avgrensinger i tilgangen til luftrum. Norsk luftrumstrategi⁸ tar etter NLFs synspunkt ikke tilstrekkelig hensyn til dette.

Utgangspunktet for strategien bør være erkjennelsen av at luften er åpen for allmenn ferdsel etter liknende grunnprinsipper som gjelder for offentlige veier og på sjøen.⁹ Utgangspunktet om fri ferdsel i luften følger for øvrig av Norges folkerettslige forpliktelser, der nettopp *ikke-erhvervsmessig luftfart* er særlig beskyttet.¹⁰

- **Tiltak for å sikre lavest mulig grad av segregering.** Utgangspunktet om minst mulig omfang av segregert luftrum følger av ICAOs retningslinjer for kontrollert luftrum.¹¹ Med referanse til forarbeidene til luftfartsloven § 9-1 a, er det likeledes lovgivers forutsetning at «restriksjonar ikkje er større i utstrekning enn det som er nødvendig for å vareta formålet».¹² Dersom segregering innebærer flyforbud for allmennheten (som typisk er resultatet når det opprettes restriksjonsområder), bør terskelen være *særlig høy*. Dette underbygges av ICAOs retningslinjer som slår fast at flyforbud «*should be subject to particularly stringent requirements*».¹³ Dersom segregeringen finner sted bør den videre begrenses i tid så langt det lar seg gjøre. Dette kan ivaretas gjennom dynamisk rekonfigurering eller «nedklassifisering» av luftrum etter behov og lufthavners åpningstider, i tråd med felleseuropeiske forutsetninger for luftrumsdesign.¹⁴ Konseptet dynamisk rekonfigurering har for øvrig godt samsvar med U-space-forordningen artikkel 4.¹⁵
- **Tiltak for å legge til rette for digital infrastruktur som åpner for elektronisk synlighet.** For å legge bedre til rette for integrering og hindre segregering, er det nødvendig å utvikle en digital infrastruktur som åpner for elektronisk synlighet for alle brukerne. Særlig relevant er teknologien Universal Access Transceiver (UAT).¹⁶ Denne ADS-B-varianten¹⁷ som benyttes i USA og som nå utprøves i Danmark og Storbritannia vil kunne ivareta synlighetsbehovet for både bemannet og ubemannet luftfart, uten de båndbreddebegrensningene som konvensjonell ADS-B-teknologi¹⁸ innebærer. Utredning av mulighetene som teknologien gir er

⁸ Norsk luftrumstrategi (2021)

⁹ Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) § 1 første ledd, sml. lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven) § 6 første ledd første punktum, sml. lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 2-3, jf. Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 147, cfr. Lødrup, Peder: Luftfart og ansvar, Tanum, 1966 s. 570.

¹⁰ Chicago-konvensjonen om internasjonal sivil luftfart (1944) artikkel 5 første ledd, sml. annet ledd, jf. artikkel 9.

¹¹ ICAO Doc. 9426 s. I-2-1-5.

¹² Prop. 144 L (2016–2017) s. 10.

¹³ ICAO Doc. 9426 s. I-2-3-4.

¹⁴ European Route Network Improvement Plan del III (utgave 5.6, 2019) pkt. 5.6.2.3.2, jf. del I (utgave 2.1, 2019) s. 117 (anbefaling ST.5).

¹⁵ Forordning (EU) 2021/664.

¹⁶ ICAO Doc. 9861.

¹⁷ 978 MHz.

¹⁸ 1090 MHz.

inntatt i departementets tildelingsbrev til Luftfartstilsynet for 2020.¹⁹ Tiltaket kunne bedre flysikkerheten gjennom utveksling av trafikkinformasjon og kringkasting av værinformasjon til flygerne.

4. En nasjonal luftfartsstrategi må adressere hvordan staten vil gjøre småflyvirksomheten mer miljøvennlig

Forbrenning av jetdrivstoff og flybensin gir i hovedsak følgende klimagasser: Karbondioksid, metan og dinitrogenoksid. Den største utfordringen i å redusere klimagassutslipp ytterligere ligger i at det tar lang tid å modernisere småflyparken. Dette er også uheldig i lys av at nyere motor- og propellteknologi gir lavere støyavtrykk.

- **Tiltak for å stimulere til innføring av mer miljøvennlige luftfartøy, primært elektriske luftfartøy og luftfartøy som kan benytte «sustainable aviation fuel» (SAF).** Småfly i dag er i gjennomsnitt cirka 40 år, noe som betyr at flertallet av luftfartøy fortsatt baserer seg på gårsdagens motorkonstruksjoner og byggemetoder. I en nasjonal luftfartsstrategi bør det inngå tiltak som gjør det rimeligere å velge miljøvennlig:
 - Fritak for merverdiavgift ved kjøp, import og bygging
 - Fritak for startavgifter ved Avinors lufthavner (se over)
 - Legge til rette for hurtiglading og «sustainable aviation fuel» (SAF) ved samtlige av Avinors lufthavner
 - Fjerne Luftfartstilsynets årsgebyr
 - Fjerne Nkoms sektoravgift for aeromobilt radiokommunikasjonsutstyr

¹⁹ Strategi for småflyverksemda i Noreg (2017) s. 46, jf. tildelingsbrev, Samferdselsdepartementets referanse 19/2544-3, pkt. 1.5.