

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

Deres ref.: 18/92-5

Vår ref.: sf37-11-5861

10. juni 2019

Høringssvar – diverse endringer i luftfartsloven i forbindelse med ny grunnforordning om sivil luftfart

1.0 – Bakgrunn

Norges Luftsportforbund (NLF) er et særforbund tilsluttet Norges Idrettsforbund (NIF). Med over 20 000 medlemskap i mer enn 260 luftsportsklubber/flyklubber er NLF Norges største organisasjon for allmennflygere og luftsportsutøvere. NLFs klubber og medlemmer forholder seg daglig til luftfartsloven og forskrifter gitt med hjemmel i loven, og få andre brukergrupper er større i antall. NLF ønsker å bidra med innspill til de foreslåtte lovendringene, slik at de hensynene loven er ment å fremme blir ivarettatt på en effektiv og god måte for utøverne og samfunnet forøvrig. Innspillene er gitt i lys av regjeringens «Strategi for småflyverksemda i Noreg» (2017), EUs målsetning for allmennflysegmentet som kommer til uttrykk i «[GA Roadmap 2.0 – Making GA safer and cheaper](#)» (2019) og [NLFs utviklings- og handlingsplan](#) (2019–2021).

NLF ønsker forøvrig å bidra til at det benyttes et konsistent og forståelig språk i lovtekst, forarbeider og forskrifter, i tråd med hensynene bak Difis prosjekt «[Klart lovspråk](#)».

2.0 – Prinsipielle merknader til gjennomføring av ny grunnforordning i norsk rett

Den nye grunnforordningen utgjør et klart framskritt i retning av å gi forholdsmessighet i reguleringsverktøyene. Forordningen åpner også på visse områder for større grad av subsidiaritet i tråd med EU-traktaten artikkel 5 (3) enn den forrige grunnforordningen gjorde – følgelig også en mer optimal arbeidsdeling mellom EU og nasjonalstatene. Særlig vil NLF peke på følgende som viktige uttrykk for større grad av forholdsmessighet og subsidiaritet:

- fortale pkt. 6, pkt. 11, pkt. 12 og pkt. 25
- artikkel 2 (8), artikkel 4 (2) og artikkel 140 (3)
- artikkel 23 (1) in fine, cfr. artikkel 23 (1) (c) (i)
- omfanget av vedlegg I (sammenliknet med vedlegg II til forordning (EF) nr. 216/2008)

Gjennomføringen av den nye grunnforordningen i norsk rett er en viktig forutsetning for at norsk luftfart kan dra full nytte av regelverksforbedringene som EU-statene allerede nyter og vil nyte godt av.

Hva angår *ubemannet luftfart*, ser NLF i utgangspunktet betenkeligheter med at den letteste delen av dette segmentet omfattes av den nye grunnforordningen. Felleseuropeisk regulering av lett ubemannet luftfart bryter med det subsidiaritetsprinsippet som forordningen langt på vei bygger på, og det er NLFs syn at droneregulering minst like effektivt kunne skjedd på nasjonalt nivå. NLF har uttrykt synspunktet i EUs høringsprosesser (herunder i samband med EASA [A-NPA 2014-12](#)) og via paraplyorganisasjonen Europe Air Sports (EAS). EAS har hatt tett dialog med EU-parlamentet og Rådet i forbindelse med den nye grunnforordningen og har fått gjennomslag på mange områder, men ikke hva angår innvendingen mot at EU får kompetanse til å regulere *all* ubemannet luftfart.

Med pragmatiske briller er det imidlertid ikke avgjørende om EU sitter med lovgivningskompetanse på området, så fremt bruk av kompetansen ikke leder til dårlig regulering eller uhensiktsmessig arbeidsdeling mellom EU og medlemsstatene i praksis. NLF har derfor valgt å delta konstruktivt i EUs og EASAs arbeid med regelverk for droner, herunder med innspill til «Prototype Commission Regulation on Unmanned Aircraft Operations» i 2016. Med EU-kommisjonens vedtak av [gjennomføringsforordning om regler og prosedyrer for drift av ubemannede luftfartøy av 24. mai 2019](#), er NLF komfortabel med de subsidiaritetsmekanismene som er innarbeidet i artikkel 16, se også fortalen pkt. 27. Kort og godt gjør disse mekanismene det mulig for medlemsstatene å regulere organisert modellflyging etter nasjonale regler på samme måte som tidligere. Dermed blir NLFs prinsipielle innvending mot felleseuropeisk regulering av modellflyaktivitet – som den nye grunnforordningen gir EU kompetanse til – mindre aktuell.

Med ovennevnte presiseringer stiller NLF seg bak at den nye grunnforordningen gjennomføres i norsk rett og vil oppfordre til at gjennomføringen skjer så snart som mulig.

3.0 – Om definisjon av luftfartøy, nytt § 2-1 annet ledd (4.1 i høringsnotatet)

3.1 Gjeldende rett i Norge

Den nye grunnforordningen artikkel 3 nr. 28 opererer med en legaldefinisjon av luftfartøy som samsvarer med den internasjonale definisjonen av «aircraft» i flere av vedleggene til Chicago-konvensjonen, herunder ICAO Annex 6 og 7. Luftfartens internasjonale karakter og EU-rettens sentrale rolle i norsk luftfart kan *isolert sett* tale for at den samme definisjonen tas inn i luftfartsloven, slik høringsnotatet tar til orde for.

Legaldefinisjonen av «aircraft» som den nye grunnforordningen bygger på er imidlertid ikke ny og ble både vurdert *og forkastet* av kommisjonen som utarbeidet utkastet til luftfartsloven (av 1960).

Kommisjonen valgte bevisst ikke å legaldefinere «luftfartøy», blant annet fordi privatrettskonvensjonene på luftfartsområdet ikke «gir (...) noen definisjon av luftfartøybegrepet», se Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 133 venstre spalte (samt note 1).

Kommisjonen skriver videre:

«Spørsmålet må derfor løses ved tolking av den enkelte konvensjon, og man må regne med at konvensjonene her ikke helt ut bygger på samme begrep og at de også kan avvike fra Chicago-

konvensjonen. Også når det gjelder ICAO-anneksene, må det på tilsvarende måte undersøkes hva hvert enkelt annekst legger i begrepet luftfartøy.

Spørsmålet om hva som skal ansees som «luftfartøy» i lovens forstand, vil således etter utkastet bli å løse ved tolking av de enkelte bestemmelser hvor uttrykket brukes, eventuelt gjennom rettsavgjørelse. Det vil da kunne vise seg at man ikke i alle bestemmelser kan legge til grunn det samme luftfartøybegrep, jfr. det som er sagt i foregående avsnitt om de internasjonale konvensjoner m. v.»

Kommisjonen viser samme sted til «de betenkelighetene ved å oppstille en legaldefinisjon av luftfartøy» som *Riese*¹ framhever og som blant annet handler om faren ved at en definisjon raskt utdateres på grunn av hurtig teknisk utvikling.

Selv om mye har skjedd på luftfartsområdet siden innstillingen ble skrevet, er innvendingene fortsatt gyldige – kanskje mer nå enn noen gang: Det er holdepunkter for at det teknologiske utviklings-tempoet øker eksponensielt, se blant annet *Kurzweils* «The Law of Accelerating Returns»² som underbygger «Moore's law». Den varsomheten som lovgiverne viste ved å unnlate å legaldefinere «luftfartøy» i 1960 burde med andre ord gjelde med uforminsket styrke i dag.

Som kommisjonen forutsa, har det å la det være åpent hva som er å anse som luftfartøy *ikke* medført «noen nevneverdig ulempe».³ Det er flere grunner til det.

Et vesentlig moment er at forarbeidene klargjør at luftfartøybegrepets elasticitet ikke er uten grenser. Tvert i mot slås det fast at «[f]or en rekke typer av luftfartøyer vil det uten videre være klart at lovens bestemmelser i sin alminnelighet får anvendelse».⁴ Kommisjonen pekte på «det motordrevne fly», i tillegg til «seilfly, glidere⁵, helikoptere, autogiroer, luftskip og frie ballonger». I motsatt ende av skalaen lister kommisjonen opp en rekke eksempler på «gjenstander som ikke kan ansees som luftfartøyer i lovens forstand — og derfor faller utenfor dens bestemmelser om slike fartøyer».⁶ Her eksemplifiseres det med «faste ballonger, drager, fallskjermere, raketter og prosjektiler, skyteskiver og andre gjenstander som slepes etter luftfartøyer (unntatt glidere), og modellfly». Loven opererer med andre ord med to klare ytterpunkter, der den ene gruppen innretninger er luftfartøy og følgelig omfattet av lovens luftfartøybestemmelser, mens den andre gruppen er helt *utenfor* anvendelsesområdet for lovens regler om luftfartøy.

For gruppen innretninger som *utvilsomt er* luftfartøyer, er det gitt forskriftsfullmakt for å gjøre unntak fra lovens bestemmelser, så fremt luftfartøyet «ikke har fører ombord eller ikke drives frem med motor, eller (...) for øvrig er av særlig art». jf. luftfartsloven (luftl.) § 15-1 første ledd første punktum.

¹ Riese, Otto: *Luftrecht – Das internationale Recht der zivilen Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechte*, Stuttgart: K F Koehler, 1949, s. 186 flg.

² Kurzweil, Ray: «The Law of Accelerating Returns», 2001. www.kurzweil.net

³ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 133 høyre spalte.

⁴ *Op cit.*

⁵ «Glider» blir typisk brukt synonymt med seilfly, men er ofte av noe enklere konstruksjon (av og til med åpen «cockpit»). Glidere har faste vinger, rigid kropp og hale i likhet med seilfly.

⁶ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 419 venstre spalte.

Som eksempel på hvordan hjemmelen er benyttet viser vi til forskrift om flyging med mikrolette luftfartøy (BSL D 4-8) og tidligere forskrift om bruk av seilfly (BSL D 4-1 – FOR-1983-09-22-4546).

Forskriftsfullmakten er imidlertid ikke materielt ubegrenset: *For det første* er det som det framkommer av ordlyden bare visse luftfartøytyper det kan gjøres unntak for. *For det andre* er det en betingelse at unntaket ikke er «betenkelig av hensyn til luftfartens sikkerhet eller av andre grunner». Selv om dette «vel» var (og er) selvsagt, uttaler kommisjonen at «synspunktet [er] så viktig at det bør få uttrykk i selve loven».⁷ *For det tredje* «kan det ikke foretas endring i bestemmelser av privatrettslig eller strafferettslig innhold». Når en innretning først er å regne som luftfartøy, er forvaltningens materielle kompetanse med andre ord beskranket, både hva angår forskrifters anvendelsesområde og innhold.

For «innretninger som er bestemt til å bevege seg i luften, men ikke kan ansees som luftfartøyer» er utgangspunktet det stikk motsatte, jf. luftl. § 15-1 annet ledd: Her gjelder *ikke* lovens bestemmelser om luftfartøyer uten videre. Forvaltningen har derimot en åpent formulert forskriftsfullmakt for å regulere bruken av dem, uten uttrykkelige innholdsmessige materielle skranker.

Som eksempel på hvordan hjemmelen er brukt i praksis viser vi til forskrift om bruk av hengeglidere⁸ (BSL D 4-7 – FOR-1979-04-20-4566), forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord (BSL A 7-1) og forskrift om sivil fallskjermhopping (BSL D 4-2 – FOR-2006-01-12-42).

De to forskriftsfullmaktene i loven ble blant annet etablert for å ta høyde for de behov som teknologiens utvikling kunne gi, eksempelvis når et fartøy «av mer eller mindre konvensjonell type, blir brukt på en særskilt måte – annerledes enn lovens alminnelige regler forutsetter – slik som forholdet er f. eks. med fly som blir fjernstyrt og ikke har fører ombord».⁹

Kommisjonen presiserte forøvrig at den som vedtar forskrifter kunne «fastslå ved positiv bestemmelse hva som i forhold til vedkommende forskrifter skal ansees som luftfartøy». Definisjonen får da «bare virkning innenfor det begrensede område som forskriftene omfatter».¹⁰

Dagens rettstilstand kan etter dette oppsummeres slik:

- i) Tolkningen av luftfartøybegrepet varierer etter hvilken bestemmelse i loven eller hvilken forskrift som er under lupen, men begrepet *har* en hard kjerne med et utvilsomt innhold. Motsetningsvis er det en rekke innretninger som *like åpenbart faller utenfor* begrepet.
- ii) Det kan gjøres unntak fra de bestemmelser i loven som gjelder luftfartøy, selv om innretningen som anvendes er å regne som et luftfartøy. Unntaksadgangen har visse materielle skranker.
- iii) De bestemmelser som (bare) er gitt for luftfartøy i loven, kan for så vidt også gjøres gjeldende for andre innretninger som åpenbart *ikke* er luftfartøy gjennom den svært åpne forskriftsfullmakten forvaltningen har i luftl. § 15-1 annet ledd. Kompetansen er som sådan

⁷ *ibid* s. 418 høyre spalte.

⁸ Forskriften ble erstattet av forskrift om bruk av hangglider og paraglider (BSL D 4-7 – FOR-2010-01-05-1) i 2010. Sistnevnte forskrift refererer kun til luftl. § 15-4 som hjemmelsgrunnlag.

⁹ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 418 venstre spalte.

¹⁰ *ibid*, s. 134 venstre spalte.

frikoblet fra lovens bestemmelser om luftfartøy og har ingen uttrykkelige materielle skranker. (Som det påpekes i de tilsvarende danske forarbeidene, må imidlertid forskriftsreguleringen ikke lede til at staten bryter sine folkerettslige forpliktelser.¹¹⁾

Ved innføringen av forskrift 30.11.2015 nr. 1404 om luftfartøy som ikke har fører om bord, valgte imidlertid Luftfartstilsynet en reguleringstilnærming som strengt tatt faller litt på siden av ovennevnte fleksibilitetsmekanismer: Man lot det *subjektive* «formålet med flygingen» bli «avgjørende for om en drone var å anse som et luftfartøy eller ikke», som det uttrykkes i høringsnotatet, jf. ovennevnte forskrift § 4 bokstav a, sml. bokstav b. At «formålet med flygingen» er avgjørende for *hvilke krav* som stilles til flygingen og fartøyet er verken nytt eller kontroversielt. Tvert i mot er det ønskelig og helt i tråd med lovgivers forutsetning. At hvilket av to ulike subjektive flygingsformål med én og samme innretning blir avgjørende for hvorvidt innretningen *blir legaldefinert som «luftfartøy» i forskrift* kan imidlertid neppe sies å være helt i samsvar med den «den tradisjonelle, norske forståelsen» av luftfartøybegrepet. Forvaltningen kunne utvilsomt oppnådd de samme *rettsvirkningene* på et mer konvensjonelt grunnlag dersom den hadde latt innretningens definisjon ligge fast og heller latt det subjektive formålet med flyvningene styre *hvilke krav* (herunder hvilke av lovens krav som i utgangspunktet bare gjelder luftfartøyer) som stilles til innretningens bruk mv.

I det videre arbeidet med denne saken, er det etter NLFs syn avgjørende at lovens system og indre logikk gis tilstrekkelig oppmerksomhet. Loven framstår som et forbilledlig gjennomtenkt og godt «byggverk». NLF vil oppfordre til at det vises varsomhet med å ta grep som kan føre til at «byggverket» forandres på en måte som utilsiktet påvirker den bærende konstruksjonen.

3.2 Rettstilstanden i andre nordiske land

Som departementet er vel kjent med, ble den norske luftfartsloven til gjennom et tett samarbeid mellom de øvrige nordiske land. Siden den *danske luftfartsloven* har samme innretning i dag som da loven ble vedtatt, er uttalelsene om definisjon av «luftfartøy» i lovforslaget for Folketinget av interesse, se F.t.l. om luftfart (1959–1960) spalte 1429–1430:

«Under de forhandlinger, der har fundet sted mellem de nordiske lande, var det ganske vist på tale i lovens kap. 1 at optage en definition af luftfartøjer i lighed med den nugældende luftfartslovs § 1, der i øvrigt er sat ind ved ændringen af loven i 1937, men som ikke findes i de andre landes luftfartslove.

Når overvejelserne er resulteret i, at man ikke mener at burde foreslå optaget en definition i loven, skyldes det navnlig, at udviklingen inden for luftfarten er af en sådan karakter, at en definition, der er fyldestgørende i øjeblikket, forholdsvis hurtigt vil blive forældet, og at den i så fald nødvendige ændring lettest ville kunne foretages, såfremt definitionen fastsættes administrativt. Andre landes luftfartelove, herunder den schweiziske luftfartslov af 1948 overlader således også til administrationen at fastsætte, hvad der i de enkelte relationer skal forstås ved luftfartøjer. Chicago-konventionen opererer uden nærmere forklaring med begrebet luftfartøj i selve konventionen, medens det i et af konventionens tekniske annekser nærmere defineres, hvad der forstås ved et luftfartøj.»

¹¹ F.t.l. om luftfart (1959–1960) spalte 1514–1515.

Også den *svenske og finske loven* har samme tilnærming til spørsmålet. Finland har i grove trekk beholdt sin opprinnelige luftfartslov, mens den svenske undergikk en større revisjon så sent som i 2010. I forarbeidene til denne revisjonen uttales følgende vedrørende spørsmål om definisjon av «luftfartøy», se SOU 1999:42 s. 167:

«I luftfartslagstiftningen återfinns ett antal grundläggande begrepp, såsom luftfart och luftfartyg. Någon definition av sådana begrepp ges emellerid inte i lagstiftningen. Vid LL:s [luftfartslovens] tillkomst diskuterades frågan om begreppsdefinitioner skulle tas in i lagen. Det ansågs dock att man borde avstå från detta under hänvisning bl.a. till den snabba tekniska utvecklingen och till svårigheterna att fastslå enhetliga betydelser av begreppen för olika delar inom luftfarten. Flyglagutredningen avstod av samma skäl från att föreslå några definitioner av begreppen. (Se prop. 1957:69 s. 45–46, Ds 1981:12 s. 36 och prop. 1984/85:212 s. 81). Lufträttsutredningen har också funnit skäl att i sitt förslag inte uppta några begreppsdefinitioner. I detta avseende får man därför hålla sig till vedertagen begrepps-bestämning på området. Sådana finns t.ex. i bilagorna till Chicagokonventionen och i ICAO:s Definitions.»

Som konsekvens av EU-forordningers direkte virkning i EU-medlemsstater, vil nødvendigvis luftfartøydefinisjonen i den nye grunnforordningen gjelde både i Danmark, Finland og Sverige, men naturligvis bare innenfor den delen av luftretten som grunnforordningen får anvendelse for.

Så snart den nye grunnforordningen gjennomføres i norsk rett gjennom forskrift, sml. gjeldende [EASA-forskrift](#), vil situasjonen i Norge bli tilsvarende, jf. luftl. § 1-1 annet ledd.

Nordisk «rettsenhet» på dette feltet opprettholdes med andre ord bare dersom definisjonen av «luftfartøy» ikke tas inn i den norske luftfartsloven.

3.3 Fordeler med at «luftfartøy» ikke er legaldefinert i loven

Redegjørelsen ovenfor illustrerer mange av fordelene det gir at «luftfartøy» ikke er legaldefinert. Til tross for en rivende teknisk utvikling, har lovens innretning tjent oss godt i snart 60 år. Hadde lovgiver derimot *ikke* forkastet dagjeldende luftfartøydefinisjonen i ICAO Annex 6 og 7 (som altså i stor grad sammenfaller med den nye grunnforordningens), ville den vært utdatert etter få år: I sin opprinnelige støpning viste ICAO-vedleggenes definisjon seg å omfatte fartøy som luftputebåter, noe som ikke var tilsiktet. Definisjonen av «luftfartøy» i ICAO Annex 6 og 7 ble derfor justert i 1967 ved å ekskludere løft som skyldes «luftens reaksjoner mot jordoverflaten», noe også den nye grunnforordningen reflekter.

Betydningen av at Norge har ratifisert privatrettskonvensjoner som angår luftfartøyer og som *ikke* inneholder en legaldefinisjon av «luftfartøy», er noe NLF ikke har sett nærmere inn i. Vi antar imidlertid at momentet har vekt også i dag. Når traktater som *konvensjon om skade som voldes av fremmede luftfartøyer overfor tredjemann på bakken* ikke omfatter en luftfartøydefinisjon, synes det å være en fordel at dette også gjenspeiles i luftfartslovens tilnærming.

Etter at lovgiver sluttet seg til kommisjonens forslag om å avstå fra en legaldefinisjon i 1960, har dessuten Norge inngått en rekke nye traktater hvor det forekommer et luftfartøybegrep. Eksempelvis nevner vi *FNs havrettskonvensjon* (UNCLOS 1982) som trådte i kraft i for Norges del i 1996. Heller ikke UNCLOS omfatter en luftfartøydefinisjon, selv om traktaten har en rekke bestemmelser som gjelder luftfartøy. Tilsvarende opererer heller ikke *konvensjon om bekjempelse av ulovlig*

bemektigelse av luftfartøyer (Haagkonvensjonen 1970) med et legaldefinert luftfartøybegrep. Også dette kan bety at det er fordelaktig å beholde dagens mer åpne tilnærming i loven.

Ikke minst har luftfartslovens løsning gitt en hensiktsmessig kompetansefordeling mellom lovgivende og utøvende makt, der fullmaktsfriheten er størst for de «ukjente innretninger» – de innretninger verden og lovgiver ennå ikke har sett og som kan ha et stort skadepotensial selv om de ikke skulle passe inn i legaldefinisjonen av «luftfartøy». Siden de er ukjent i sin natur, kan det tenkes at det kreves foranstaltninger i reguleringen som dagens luftfartslov helt mangler.

Fullmaktsfriheten har dessuten fasilitert tilpasning av reguleringen til nye idretts- og aktivitetsformer, herunder sivil fallskjermhopping og paragliding. Luftfartslovens innretning har dertil forskånet oss fra mulige absurde utslag, som at opptrekks-frisbee-er, mer raffinerte papirfly og andre leketøy tilnærmet uten skadepotensial blir ansett for å være luftfartøy.

Under alle omstendigheter krever en ny innretning av loven at man bør utrede grundigere enn det som er gjort hittil hvilke rettslige og praktiske konsekvenser innføringen av en legaldefinisjon vil få. En utredning bør blant annet belyse hvilke rettsvirkninger det kan medføre at innretninger som tidligere ikke var omfattet av luftfartøybegrepets innhold, med ett blir omfattet. Man bør også utrede hvordan en definisjon vil påvirke kompetansefordelingen mellom lovgivende og utøvende makt. En klar fordel med å beholde dagens innretning, er følgelig at man kan bruke de ressursene en grundig utredning krever på annet og langt mer presserende lov- og forskriftsarbeid.

3.4 Tenkelige ulemper med at «luftfartøy» ikke blir legaldefinert i loven

Det kan innvendes at en så elastisk forståelse av «luftfartøy» som luftfartslovene av 1960 og 1993 bygger på, har den ulempen at det i visse tilfeller kan gi liten forutberegnlighet for utøverne: Borgerne kan risikere å benytte en innretning uten kjennskap til at innretningen er å regne som et luftfartøy og dermed uforvarende risikere å gjøre seg skyldig i regelbrudd som utløser straff, jf. luftfartsloven kapittel XIV. Dette har betenkeligheter i lys av lovkravet for straffebestemmelser og forutsetningen om en klar hjemmel, jf. Grunnloven § 96 første ledd og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 7, jf. menneskerettsloven § 2. Dette kan tale for at luftfartøydefinisjonen bør inntas i luftfartsloven, slik høringsnotatet legger opp til.

Takket være at «den harde kjerne» av hva som *er* og hva som *ikke er* «luftfartøy» kommer klart til uttrykk i forarbeidene, er imidlertid rettstilstanden klar for de fleste praktiske formål.¹² NLF viser forøvrig til at den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i fjor bekreftet at en nærmere detaljering av innholdet i et rettslig begrep som bare framkommer i lovforarbeider kan oppfylle kravet til «law», jf. EMD-2008-35252 *Case of Centrum för rättvisa v. Sverige* avsnitt 120. EMD har i en annen sak tilkjennegitt at det ikke kan stilles altfor strenge krav til lovbegrepers presisjon, fordi «it may entail excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances». EMD uttaler videre: «Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are a question of practice», se EMD-2013-18597

¹² Det kan likevel være fordelaktig om Samferdseldepartementet i forarbeidene til de foreslåtte lovendringene gjentar hva som er uttalt i Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) om luftfartøybegrepets innhold for å gjøre det mer tilgjengelig.

GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus vs. Sveits avsnitt 47.¹³ EMD respekterer med andre ord i stor utstrekning de ulike statenes lovgivningstradisjon og gir statene spillerom med hensyn til *hvordan* lovkravet oppfylles – om det skjer i lov/forskrift, forarbeider eller gjennom domstolsskapt rett. Det vesentlige er at borgerne kan forutse sin rettslige stilling med tilgjengelige midler og med en rimelig grad av sikkerhet.

Seksti års erfaring med luftfartsloven i rettsvesenet gir ingen grunn til å slutte at manglende legaldefinisjon av «luftfartøy» har medført betenkelig uklarhet for borgerne. Tvert i mot har luftfarten vært forskånet fra tvister som likner de man har sett innen skipsfarten og som har skyldtes uklarhet om hva som er å regne for «skip» i straffelovens forstand, se eksempelvis Rt. 1966 s. 916, Rt. 1973 s. 433 («passbåtdom I») og Rt. 1995 s. 1734 («elvebåtdommen»), sml. Rt. 1973 s. 1334 («passbåtdom II»).

Dette har formodentlig sammenheng med at en vanlig språklig forståelse av «luftfartøy» på norsk har et godt sammenfall med innholdet i det luftfartøybegrep som kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) utpenslet. Framveksten av droner skapte riktig nok en usikker gråson mellom «modellfly» og «ubemannet luftfartøy» for få år siden, men dette ble som beskrevet ovenfor løst i forskrift. Med den nært forestående gjennomføringen av [EU-forordningen om regler og prosedyrer for drift av ubemannede luftfartøy](#) i norsk rett, vil enhver eventuell rest av uklarhet på dette feltet være borte, se artikkel 2, jf. forordning (EU) 2018/1139 artikkel 3 nr. 28, jf. luftl. § 1-1 annet ledd. Saken illustrerer godt hvordan forvaltningens forskriftskompetanse er et egnet verktøy til å møte samfunns- og teknologiutviklingen på en rask og smidig måte, samtidig som man får ryddet uklårheter av veien.

3.5 Betenkeligheter knyttet til høringsnotatets forslag

Siden gjeldende luftfartøybegrep er vesentlig *snevrere* enn forslaget til legaldefinisjon, ser NLF klare betenkeligheter med utkastet. En uforbeholden utvidelse av begrepet kan få utilsiktede og dels uoverskuelige følger. Forarbeidene til luftfartsloven lister som nevnt opp en rekke eksempler på innretninger som klart ikke er å regne som luftfartøyer, herunder «faste ballonger, drager, fallskjermmer, raketter og prosjektiler, skyteskiver og andre gjenstander som slepes etter luftfartøyer (unntatt glidere), og modellfly».¹⁴

Dersom lovutkastets definisjon blir vedtatt, er spørsmålet hvilke av disse innretningene som skifter rubrisering og hvilken betydning dette får for tolkningen av bestemmelser i lov og forskrift, herunder bestemmelser som for lengst er vedtatt og som bygger på et avvikende luftfartøybegrep.

3.5.1 Legaldefinisjonens betydning for andre bestemmelser i luftfartsloven

Ettersom prinsippet om et elastisk luftfartøybegrep forlates ved å innføre en legaldefinisjon, vil *lovens* øvrige bestemmelser nødvendigvis som utgangspunkt måtte gjelde for de gjenstander som etter den nye definisjonen er å regne som «luftfartøy».

¹³ Selv om de nevnte sakene ikke angikk krenkelse av EMK artikkel 7, legger EMD til grunn at «when speaking of "law" Article 7» henspilles det til «the very same concept as that to which the Convention refers elsewhere when using that term», se EMD-1992-20166 *Case of S.W. v. The United Kingdom* avsnitt 35.

¹⁴ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 419 venstre spalte.

Med den foreslåtte legaldefinisjonen vil *modellfly* utvilsomt bli «luftfartøy» i luftfartslovens forstand. Dette innebærer en endring av rettsstilstanden som rekker vesentlig lengre enn de endringene som uansett følger av den EU-rettslige dronereguleringen.

Hvordan *hangglidere og paraglidere* blir vurdert, vil bero på en ordlydstolkning av begrepet «maskin» (evt. «apparat», se fotnote 19). Store norske leksikon definerer «maskin» som «apparat som med tilført energi utfører et visst arbeid». Det følger av leksikonartikkelen at selv svært enkle innretninger, som et spett brukt som vektstang, omfattes av maskinbegrepet. ICAOs definisjoner tilsier likeledes at «machine» skal forstås meget vidt: Også innretninger som *ikke* har motorisert framdrift (slik som «kites» og «gliders») regner som «luftfartøy» i ICAO Annex 7¹⁵, se kapittel 2.

Forordning (EU) nr. 923/2012 (SERA) artikkel 2 nr. 117 lest i lys av nr. 18 taler på sin side for at hangglidere og paraglidere – herunder umotoriserte – er omfattet av det EU-rettslige luftfartøybegrep på lufttrafikkområdet. (Hangglidere og paraglidere er likevel ikke EU-rettslig regulert utenfor SERAs anvendelsesområde, takket være den arbeidsdelingen mellom nasjonalstatene og EU som framkommer av vedlegg I bokstav i til den nye grunnforordningen.)

Spørsmålet om en hangglider er en «machine» kom forøvrig på spissen i New Zealand i saken *Smith v AG* i 2012.¹⁶ New Zealands luftfartslov opererer med en legaldefinisjon lik den nye grunnforordningens. Rettens konklusjon var at «a hang glider is a machine, therefore it is an aircraft within the meaning of the Act [New Zealands luftfartslov]». Selv om dette strider mot en vanlig språklig forståelse av «luftfartøy» etter norsk tradisjon, er saken en ytterligere indikasjon på at det er nærliggende å anse hangglidere og paraglidere som omfattet av den foreslåtte legaldefinisjonen.

Sågar *fallskjerm* kan tenkes å falle inn under den nye legaldefinisjonen. Igjen beror vurderingen på en ordlydstolkning av «maskin». Luftfartsmyndighetene i New Zealand har vurdert spørsmålet og kommet til at «it is clear that a parachute is a device that may be described as a machine». Myndighetene baserer denne konklusjonen på «the definition [av «machine»] in the Concise Oxford dictionary, and a technical appreciation of the physical operation of a parachute, and the decision in *Smith v AG*».¹⁷ Myndighetene trakk så følgende konklusjon: «Parachute is an Aircraft». Oxford dictionary og Store norske leksikon definerer forøvrig «machine»/«maskin» rimelig likt.

Det er med andre ord betydelig risiko for at fire av NLFs idrettsgrener (modellflyging, fallskjermhopping, hanggliding og paragliding) – som representerer et flertall av medlemmene – blir berørt av den foreslåtte endringen. Utøverne vil ikke lenger bruke «innretninger som er bestemt til å bevege seg i luften, men ikke kan ansees som luftfartøyer», jf. luftl. § 15-1 annet ledd, men derimot «luftfartøyer».

Som eksempel på problemer som oppstår i kjølvannet av dette, nevner NLF luftfartsloven kapittel VII om landingsplasser mv.: Her fastsettes en rekke krav til «landingsplass for luftfartøyer», jf. luftl. § 7-1 første ledd, herunder krav til konsesjon og godkjenning, jf. luftl. §§ 7-5 og 7-11. Etter dagens rettsstilstand er som nevnt verken modellfly, hangglidere, paraglidere eller forankrede varmluft-

¹⁵ Merk at ICAO Annex 1 kapittel 1.1 har en snevrere definisjon av luftfartøy enn ICAO Annex 7, i den forstand at «balloon» i Annex 1 er begrenset til å være friballonger.

¹⁶ *John Roderick Smith v Attorney General* (sued in respect of the Civil Aviation Authority) and Anor HC WN CIV 2007-485-2566 [12 November 2008].

¹⁷ Civil Aviation Authority of New Zealand: Legal Information Bulletin Number 3 (updated). Interpretation of CAR Part 1 – Parachute is an Aircraft.

ballonger å regne som luftfartøy. Innretningene kan følgelig ta av og lande uten at avgangs- eller landingsplassen har konsesjon eller er godkjent. Siden heller ikke fallskjermmer er «luftfartøyer» etter gjeldende rett i dag, berøres de tilsvarende ikke av konsesjonsbestemmelsene når de lander.

Om man ikke tar høyde for dette i lov eller forskrifter, vil det fundamentalt kunne endre retts-tilstanden for en rekke luftsportsgrener og flere tusen utøvere i Norge. Dersom luftfartsloven kapittel VII kommer til anvendelse for de flystedene som hang- og paragliderutøvere samt modellflygere benytter i dag (samt for landing med fallskjermmer), innebærer det en fullstendig desimering av aktivitetene.

Av andre bestemmelser i luftfartsloven som illustrerer problemet kan eksempelvis nevnes:

- *§ 2-1 – krav til nasjonalitet:* Dette forutsetter i prinsippet registrering, jf. luftl. § 3-12 første ledd. Hang- og paraglidere, modellfly og fallskjermmer registreres ikke i dag. Det er verken gjennomførbart eller ønskelig å innføre registrering heller. Også for gjestende flygere vil nasjonalitetskravet være en utfordring, da innretningene typisk *ikke* registreres i andre land (og følgelig ikke har «nasjonalitet»). Forøvrig kan besøkende fallskjermhoppere eller hang- og paragliderutøvere fra utlandet neppe påberope «trafikkrettigheter» etter Chicago-konvensjonen artikkel 5, jf. luftl. § 2-1 første ledd nr. 3, i motsetning til besøkende motorflygere: Vedleggene til Chicago-konvensjonen omfatter ikke konstruksjonsstandarder mv. for denne typen innretninger, se virkeområdet til ICAO Annex 8. Det er uansett tvilsomt om eksempelvis en paraglider er omfattet av *Chicago-konvensjonens* luftfartøybegrep.
- *§ 3-2 – nasjonalitetsvilkår:* Konsekvensen av et registreringskrav er at det stilles nasjonalitetsvilkår for innretningenes eier. Dette vil skape en rekke administrative problemer, både for innbyggere som ikke er statsborgere i Norge/andre EØS-stater og for besøkende fra utlandet.
- *Kapittel 4 – Luftdyktighet og miljødyktighet:* Kapittelet har et innhold som overhode ikke er egnet for å regulere de innretningene vi her snakker om, og det vil i praksis tilsidesette konseptet med sikkerhetssystem.

NLF antar at det ikke er lovgivers intensjon eller ønske at bestemmelser som det her er vist til skal gjelde nevnte luftsportsaktiviteter/-innretninger. En eventuell lovendring må følgelig etter NLFs syn tydeliggjøre og rydde opp i dette. Med tanke på behov for klarhet og forutsigbarhet, er det etter NLFs syn *ikke* tilstrekkelig å innfortolke en uuttalt forutsetning om at innføringen av legaldefinisjonen ikke endrer dagens rettstilstand for disse aktivitetstypene.

3.5.2 Betydningen av innføring av legaldefinisjon for tolkning av eksisterende forskrifter

Et omfattende nasjonalt forskriftsverk i serien *bestemmelser om sivil luftfart* (BSL) bygger på den klare forutsetning at ovennevnte gjenstander *ikke* rubriseres som «luftfartøy». Spørsmålet blir følgelig om – og i så fall hvordan – tolkning av forskrifter som er gitt med hjemmel i loven *før* legaldefinisjonen eventuelt blir innført påvirkes av en lovendring.

Som sitert fra lovforarbeidene ovenfor, byr det ikke på problemer der forskriften selv har en positiv definisjon av luftfartøy som samsvarer med dagens rettstilstand (og som lovlig kan avvike fra legaldefinisjonen, gitt den forskriftsfullmakten som følger av luftl. § 15-1).

Som kommisjonen påpeker, vil en slik positiv definisjon «bare [få] virkning innenfor det begrensede område som forskriftene omfatter».¹⁸

Spørsmålet blir imidlertid hvordan dette forholder seg med forskrifter *uten* en positiv luftfartøy-definisjon i selve forskriften (noe som gjelder flertallet av forskrifter i BSL-serien). En kronologisk og intensjonsorientert fortolkning burde tilsi at innholdet i det snevrere og ikke-legaldefinerte luftfartøybegrep som gjaldt da forskriften ble fastsatt burde legges til grunn. Men helt opplagt er løsningen ikke, og det bidrar ikke til et klart eller lett tilgjengelig lov- og forskriftsverk for utøverne. Tvert i mot vil den alminnelige borger ventelig anta at definisjonen av «luftfartøy» i *loven* skal legges til grunn der begrepet «luftfartøy» forekommer i forskrifter som savner en separat luftfartøy-definisjon. En slik slutning vil være særlig intuitiv, der en luftfartsforskrift er hjemlet i en bestemmelse i luftfartsloven, hvor nettopp lovens luftfartøybegrep direkte eller indirekte verserer i lovhjemmelen.

For å illustrere problematikken, nevner NLF konsesjonsforskriften (BSL E 1-1). Her er ikke «luftfartøy» legaldefinert, men BSL E 1-1 § 2 bokstav a slår fast at en flybevegelse er «[e]nten en avgang eller en landing med luftfartøy». Med luftfartøybegrepet etter gjeldende rett, vil følgelig ikke en avgang eller landing med modellfly «spise» av det antall årlige bevegelser som flyplassens/lufthavnens konsesjon er begrenset til. Dette samsvarer godt med at støyanalysene som ligger til grunn for konsesjonsbehandlingen tradisjonelt har utredet støy fra større og *bemannede* luftfartøyer.

Hvis modellfly blir å regne som «luftfartøy» i de nasjonale bestemmelsene for flyplasskonsesjoners forstand, vil det i praksis hindre bruken av flyplasser til modellflyging med de konsesjonene som gjelder nå. Dette skyldes at taket på antall bevegelser raskt blir overskredet. I dag har NLF en rekke modellflyklubber som opererer fra flyplasser som også brukes til bemannet luftfart (eksempelvis Starmoen, Elvenes og Jarlsberg). Sambruken har foregått planlagt og koordinert gjennom flere tiår, men den vil måtte opphøre umiddelbart dersom man legger den foreslåtte luftfartøydefinisjonen til grunn for konsesjonen.

En tilsvarende utfordring kan ramme flyplasser med konsesjon som benyttes for start eller landing med hangglidere eller paraglidere (og eventuelt for flyplasser hvor fallskjermhoppere lander).

En betraktningsmåte kan være at forskrifter om hanggliding, paragliding, fallskjermhopping eller modellflyging som enten er tause om avgangs- og landingssteder – eller har bestemmelser som kan *tolkes* slik at luftl. kapittel VII ikke kommer til anvendelse – er å anse som «lex specialis» og følgelig ikke berøres av legaldefinisjonen i loven hva angår lovbestemmelsene om landingsplasser. Selv om «lex superior»-prinsippet skulle stå i veien for en slik tilnærming, er det kompetansemessig ubetenkelig i den forstand at forvaltningen uansett har hjemmel til å fravike bestemmelsene i loven gjennom forskrift, jf. § 15-1 første ledd (om enn med materielle skranker). Men klarhet og forutsigbarhet gir tilnærmingen ikke.

Noe bedre ville det være om samtlige forskrifter revideres slik at de omfatter en uttrykkelig opplisting av hvilke bestemmelser i luftfartsloven om luftfartøy som ikke kommer til anvendelse. Lovteknisk er dette imidlertid arbeidskrevende og lite hensiktsmessig.

NLF understreker videre at en rekke øvrige forskrifter som gjelder luftfartøy etter dagens rettstilstand er helt uegnet til å regulere innretninger som modellfly, fallskjermer, hangglidere og paraglidere,

¹⁸ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 134 venstre spalte.

herunder forskrift om bruk av flyplasser (BSL D 1-2), forskrift om passasjerbefordring i luftfartøy (BSL D 1-6), forskrift om førstehjelpsutstyr i luftfartøy (BSL D 1-9), forskrift om registrering av luftfartøy m.m. (BSL A 1-5) og forskrift om merking av luftfartøy (BSL A 1-8).

Ovennevnte er bare noen få eksempler på hvilke grunnleggende utfordringer det vil gi å definere «luftfartøy» nasjonalrettslig på samme måte som den nye grunnforordningen gjør. Luftfartsloven dekker som kjent en rekke forhold som faller helt utenfor grunnforordningens saklige ramme, og gjennom vedlegg I til forordningen er virkeområdet ytterligere beskåret. Det vil kreve betydelig arbeid å gjennomgå alle norske lovbestemmelser og forskrifter for å sikre at utilsiktede virkninger unngås eller reparerer.

Selv dersom man antar at innføringen av definisjonen i luftfartsloven *ikke alene* endrer rettstilstanden, skaper endringen langt større uklarhet for brukerne enn hva dagens elastiske – men likevel godt innarbeidede – luftfartøybegrep innebærer.

3.5.3 Betydningen av innføring av legaldefinisjon for annen lovgivning

En rekke andre lover benytter også begrepet «luftfartøy», uten at begrepet er nærmere legaldefinert i lovtekst eller forarbeider. Eksempelvis er «luftfartøy» ikke definert i straffeloven, og uttalelsene i forarbeidene er sparsomme med henblikk på en definisjon, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 321–322, cfr. straffeloven §§ 139, 140 og 342 siste ledd. Tilsvarende framkommer det ikke av tvangsfullbyrdelsesloven (tvfbl.) hva som menes med «luftfartøy», selv om loven stiller krav til «hvor luftfartøy skal være» ved tvangssalg, jf. tvfbl. § 11-10. Uten klare holdepunkter for annet, er det lite trolig at lovgiver i tilfeller som dette har hatt andre innretninger i tankene enn det som følger av luftfartslovens underforståtte luftfartøybegrep. I Lovdatas fotnoter henvises det illustrerende nok til luftfartsloven med henblikk på å identifisere hva som skal forstås som «flydokumenter», jf. tvfbl. § 11-10 annet ledd.

Dersom det nå innføres en legaldefinisjon i luftfartsloven, åpner det for tolkningstvil med henblikk på begrepet «luftfartøy» i andre lover som man tidligere ikke har hatt. Også dette burde vurderes og adresseres før man endrer luftfartsloven.

3.6 To alternative løsningsforslag

Spørsmålet er så hvordan det kan løses at EU (og på visse områder ICAO) opererer med en luftfartøydefinisjon som favner videre enn den norske. Siden avviket mellom ICAOs og Norges tilnærming til luftfartøydefinisjonen har eksistert siden 1960 uten å ha skapt uoverstigelige problemer så langt, har det formodningen mot seg at det er nødvendig å endre luftfartsloven på dette punktet.

Til det kan man kanskje innvende at Chicago-konvensjonen og dens vedlegg *ikke* har samme internrettslige virkning i Norge som en EU-rettsakt vil ha: Presumsjonsprinsippet som kommer til anvendelse ved tolkning av norsk lov i lys av folkerettslige forpliktelser skaper tross alt mer avdempede divergenser enn der norsk rett kolliderer med en EU-forordning som er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført ved forskrift, jf. EØS-loven § 2 annet punktum. Man kan dermed tenke at erfaringene vi har hatt med spriket mellom ICAO-definisjonen av «luftfartøy» og det norske luftfartøybegrep ikke fullt ut belyser hvordan et tilsvarende sprik vil fortone seg mellom norsk rett og EØS-rett.

Samtidig kan den klare «rollefordelingen» mellom norsk rett og EØS-rett tale for at problemet med ulik definisjon blir enda *mindre* vis-à-vis EU-forordninger enn vis-à-vis ICAO-vedlegg: Siden «regler om utfylling og gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område» har forrang for luftfartslovens øvrige bestemmelser, jf. luftl. § 1-1 annet ledd, har det begrenset rettslig betydning for luftfart som er omfattet av EØS-avtalen at den nye grunnforordningen opererer med en legaldefinisjon av «luftfartøy» i motsetning til luftfartsloven. Den nye grunnforordningen vil formodentlig inntas i norsk rett som forskrift, i likhet med gjeldende [EASA-forskrift](#), og luftfartøydefinisjonen vil derfor klart og tydelig gjelde i Norge som i EØS-området forøvrig. For bestemmelser i loven som ikke er berørt av EØS-avtalen – herunder konsesjonsbestemmelsene for landingsplasser – vil derimot det snevrere innholdet i det norske luftfartøybegrepet gjelde som før.

NLF anser dette tosporede systemet som helt forsvarlig, samtidig som det ikke gir slike vesentlige utilsiktede virkninger som vi her har beskrevet at utkastet til nytt § 2-1 annet ledd vil kunne gi. Det er også den eneste løsningen som gir fortsatt rettsenhet på området blant de nordiske land. NLF vil derfor sterkt oppfordre til en slik løsning.

Om lovgiver til tross for dette skulle stå fast på at det er nødvendig å innta den internasjonale luftfartøydefinisjonen i loven, foreslår NLF nytt § 2-1 annet og nytt tredje ledd:

«(2) Med «luftfartøy» menes i denne loven ethvert apparat¹⁹ som kan holdes oppe i atmosfæren av andre reaksjoner i luften enn luftens reaksjoner mot jordoverflaten. Med «ubemannet luftfartøy» menes ethvert luftfartøy som er selvstyrt eller konstruert for å være selvstyrt, eller for å fjernstyres uten flyger²⁰ om bord.

(3) Departementet kan gi forskrift om at enklere typer luftfartøy likevel ikke ansees som «luftfartøy» i denne loven eller i bestemmelser gitt i medhold av den.»

Tillegget i *annet ledd* – «i denne loven» – er lagt til for å klargjøre at begrepet «luftfartøy» i *annen lovgivning* ikke dermed også skal gis nytt innhold gjennom tolkning. NLF anser grepet for nødvendig dersom det innføres en legaldefinisjon i luftfartsloven for å hindre at det oppstår tolkningstvil med tanke på om bestemmelser i andre lover får et utvidet anvendelsesområde. Løsningen gir imidlertid dårlig sammenheng i det nasjonale regelverket. Etter NLFs syn er dette likevel et mindre onde enn at det blir usikkerhet om bestemmelser i andre lover gis en utvidende fortolkning som ingen har utredet konsekvensene av.

Uttrykket «enklere typer luftfartøy» i *tredje ledd* sikter særlig til den typen innretninger som etter luftfartslovene av 1960 og 1993 ikke ville være å anse som luftfartøyer. Dette kan med fordel framkomme av lovforarbeidene. NLF anser det som nødvendig å avgrense virkeområdet til hjemmelen i nytt § 2-1 tredje ledd for å hindre at det går ut over de klart hensiktsmessige skrankene i luftl. § 15-1 første ledd.

¹⁹ NLF foreslår uttrykket «ethvert apparat» istedenfor «enhver maskin» av to grunner: For det første fordi en naturlig språklig forståelse av «apparat» samsvarer bedre med begrepets innhold enn «maskin» på norsk. For det annet fordi «apparat» er den oversettelsen av «machine» som Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) la til grunn, se s. 134 venstre spalte, og som igjen bygger på de norske forskriftene som inkorporerte definisjonen fra ICAO Annex 6.

²⁰ Som alternativ til «flyger» kan «fører» eventuelt benyttes.

Det kan kanskje innvendes at nytt § 2-1 tredje ledd er overflødig, gitt forskriftsfullmakten i luftl. § 15-1 første ledd. NLF mener likevel at en slik klar hjemmel for det første har en pedagogisk, praktisk og regelteknisk nyttig funksjon. Ikke minst opprettholder den forvaltningens forskriftskompetanse i *ubeskåret form*, se luftl. § 15-1 annet ledd, sml. § 15-1 første ledd – det vil si fri for uttrykkelige materielle skranker der det er snakk om det som i dag er «innretninger» og ikke luftfartøy. Luftfartsmyndighetene kan med hjemmel i nytt § 2-1 tredje ledd svært enkelt utdefinere eksisterende eller framtidige luftfartøytyper hvor luftfartøyreglene i loven har liten relevans, samtidig som utøverne raskt kan bli klar over systemet med hovedregel og unntak.

Departementet/Luftfartstilsynet kan så i forbindelse med gjennomføringen av lovendringene vedta en forskrift som slår fast at følgende innretninger *ikke* er å regne som luftfartøy i luftfartsloven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven: Modellfly, hangglidere, paraglidere, speedglidere, drager, fallskjerm, andre gjenstander som slepes etter luftfartøyer enn seilfly og forankrede gass- og varmluftsballonger. Forskriften kan videre for klarhetens skyld slå fast at modellfly likevel er omfattet av *luftfartøydefinisjonen* i forordning (EU) 2018/1139 artikkel 3 nr. 28 og at slike fly vil være regulert av de rettsaktene som EU-kommisjonen har gitt med hjemmel i forordningen i den grad Norge har gjennomført dem. Det kan samtidig framkomme av forskriften at hangglidere og paraglidere er omfattet av *seilflydefinisjonen* i lufttrafikkreglene, jf. forordning (EU) nr. 923/2012 artikkel 2 nr. 117.

NLF understreker imidlertid igjen at det aller beste er å ikke legaldefinere «luftfartøy» i lov, men heller gjøre det i de forskriftene hvor det måtte være sterkt ønskelig eller nødvendig. Fra et brukersynspunkt er det et tilleggspoeng at Norge da bibeholder samme innretning som våre naboland.

3.7 Om betegnelsen «pilot»

Som departementet vil se av ovenstående, foreslår NLF at ordet «pilot» endres til «flyger» (evt. «fører») i utkastet § 2-1 annet ledd. «Pilot» er nærmest å regne som slangbetegnelse og egner seg etter NLFs syn dårlig i norsk formell lovtekst. Vi viser for det første til at både dagens lov og utkastet opererer med betegnelsen «fører», jf. luftl. §§ 5-4 første ledd og 6-13 annet ledd. Vedleggene til luftfartsloven som publisert på Lovdata benytter på sin side konsekvent betegnelsen «flyger». Ordet «pilot» forekommer ikke. Det samme gjelder offisiell oversettelse av gjeldende grunnforordning på norsk, jf. forordning (EF) nr. 216/2008 ([2016/EØS/12/02](#)) som gir 57 treff på betegnelsen «flyger» og null treff for slangbetegnelsen «pilot».

Tilsvarende har EUs flygebesetningsforordning (EU) nr. 1178/2011 i offisiell oversettelse ([2017/EØS/62/25](#)) 493 treff på «flyger» og null treff på «pilot».

NLF mener derfor det gir en lite konsistent praksis å innføre et *tredje* begrep i luftfartsloven. NLF kan heller ikke se at «pilot» er en mer treffende betegnelse eller gir større klarhet ut fra et «Klart lovspråk»-perspektiv. Tvert i mot er «pilot» et homonym i motsetning til «flyger». Om departementet mener at «fører» gir bedre konsistens, er også dette et bedre alternativ enn «pilot», jf. ovenfor.

4.0 – Øvrige kommentarer til terminologi

I høringsbrevet betegnes forordning (EU) 2018/1139 som «ny basisforordning». Det vises til at forordningen «ofte» gis en slik betegnelse. Selv om «basisforordning» kan framstå som en

nærliggende oversettelse av det engelske begrepet «basic regulation» og derfor forekommer i dagligtale blant «innvidde», benyttes begrepet «grunnforordning» i EU-rettsakter om sivil luftfart som er hjemlet i forordningen og gjennomført i norsk rett. NLF viser eksempelvis til forordning (EU) nr. 1178/2011 som inntatt i EØS-tillegget i Den europeiske unions tidende, se [2017/EØS/62/25](#), jf. vedlegg I (del-FCL) FCL.1010 bokstav b, samt forordning (EU) nr. 290/2012, se [2017/EØS/62/26](#), jf. vedlegg VI (del-ARA) ARA.GEN.105. På dansk og svensk benyttes likeledes begrepene «grundforordning» og «grundförordning» i EU-rettsakter på luftfartens område.

For NLFs medlemmer er det selvsagt ikke avgjørende *hvilken* oversettelse lovgiver velger, men det er derimot ikke helt uvesentlig at det benyttes *konsistent terminologi* så langt det er mulig. NLF har gjennom kommunikasjon med medlemmer tidligere brukt betegnelsene «basisforordning» og «grunnforordning» om hverandre. Tilbakemeldingen fra medlemmene er imidlertid at denne vekslingen ikke gir språklig variasjon som beriker, men tvert i mot forvirrer. All den tid rettsakter som er inntatt i EØS-avtalen er rettslig bindende i den oversettelsen som er kunngjort i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende, jf. EØS-avtalen artikkel 129 nr. 1 tredje ledd, bør den oversettelsen som er valgt i EØS-rettsakter på norsk etter NLFs syn benyttes i norsk lov, forarbeider og forskrifter.

NLFs medlemmer driver med allmennflyging og luftsport primært på fritiden. Regelverket utøverne må sette seg inn i både på det nasjonale og internasjonale feltet har et betydelig omfang og oppfattes av mange som tilnærmet ugjennomtrengelig. Når *samme* forordning gis *ulike* kortnavn på norsk, gjør det regelverket mindre forståelig. NLF har derfor valgt å betegne forordning (EU) 2018/1139 som «ny grunnforordning» i dette høringsbrevet og vil oppmuntre til at forvaltningen velger samme begrep.

5.0 – Om lufttrafikkstyring, § 9-1 (4.2.3.3 i høringsnotatet)

NLF har ingen prinsipielle innvendinger mot at departementet får fullmakt til å gi forskrifter om trafikkstyringssystemer. NLF vil likevel understreke viktigheten av at slike systemer underlegges detaljert og grundig utredning på norsk nivå, der interesseorganisasjoner og allmennheten forøvrig gis en særlig vidtrekkende anledning til involvering i forskriftsprosessen. «U-space»-konseptet – slik det hittil er presentert i diverse arbeidsgrupper i EU – bygger på en rekke forutsetninger og antakelser som ikke uten videre kan legges til grunn i praksis, herunder at luftrommet under 500 fot i praksis er «ledig» pr. i dag. Etter NLFs syn må «U-space»-arbeidet på europeisk plan realitetsorienteres, og det må sikres en *reelt* ikke-diskriminerende adgang til ferdsel i luftrommet. Videre vil de ulike europeiske landenes forutsetninger med henblikk på topografi, geografi, demografi og trafikk tetthet tilsi at subsidiaritetsprinsippet får gjennomslag ved at det åpnes for betydelig nasjonale tilpasninger.

6.0 – Ny forskriftshjemmel for dronebegrensninger, § 9-1a (4.2.3.4 i høringsnotatet)

NLF ser klart behovet for å etablere særskilte restriksjonsområder der ubemannet luftfart er forbudt, selv om bemannet luftfart kan skje. Som NLF anførte da luftl. § 9-1a ble utredet av departementet i 2016, er det nødvendig at restriksjonsområder «differensierast mellom ulike typar lufttrafikk» i større grad enn i dag, se Prop. 144 L (2016–2017) s. 14 venstre spalte. Ved å åpne for «andre begrensninger» som ikke er restriksjonsområder for bemannet lufttrafikk, vil det tilrettelegges for differensiering.

NLF ser likevel med en viss bekymring på deler av Luftfartstilsynets anførte motivasjon for å innføre hjemmelen og ikke minst den ordlyden bestemmelsen har fått i utkastet. I høringsnotatet uttrykkes det at restriksjonsområder «ikke [er] egnet for oppretting av denne typen områder, blant annet på grunn av lang saksbehandlingstid». Luftfartstilsynet uttaler videre at det er «behov for å etablere fleksible ordninger som gjør at nødvendige begrensninger kan fastsettes, fast eller midlertidig, gjennom en mer hensiktsmessig saksbehandling enn dagens system med vedtakelse av forskrifter som fastsetter restriksjonsområder».

Hvorfor og hvordan det å innføre begrepet «andre begrensninger» som supplement til «restriksjonsområder» i seg selv kan nedkorte saksbehandlingstiden eller gi mer fleksibilitet med tanke på de krav som stilles til utredning, redegjøres det ikke for i høringsbrevet. Det er imidlertid nærliggende å anta at Luftfartstilsynet ser for seg at begrepet «andre begrensninger»...

- a) potensielt fritar Luftfartstilsynet fra de prosessuelle reglene som bare for få måneder siden ble innført etter anmodning fra Samferdselsdepartementet²¹ for å kvalitetssikre etablering av restriksjonsområder, jf. forskrift om luftromsorganisering (BSL G 4-1) §§ 16a til 16h, se Prop. 144 L (2016–2017) s. 8 høyre spalte, og
- b) kan gjøre saksbehandlingstiden kortere enn den som følger av en normal og forsvarlig saksbehandling etter hovedreglene i utredningsinstruksen, se f. eks. pkt. 3-3 første avsnitt.

Det er ikke helt klart for NLF om «andre begrensninger» etter Luftfartstilsynets forslag bare skal kunne innføres for å begrense bruk av droner, eller om begrensningene *også* skal kunne ramme bemannet luftfart. Deler av teksten i høringsnotatet tyder på at kun droner skal kunne rammes, mens ordlyden i lovutkastet ikke gir en tilsvarende klar begrensning.

NLF vil peke på at «restriksjonsområder» for bemannet luftfart og «andre begrensninger» for droner har det til felles at begge deler begrenser borgernes alminnelige handlefrihet. Det er videre utvilsomt at også vedtak av «andre begrensninger» i luftrommet enn restriksjonsområder vil måtte være å regne som *forskrift* i forvaltningslovens (fvl.) forstand, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav c. Dette følger også av den foreslåtte ordlyden i luftl. § 9-1a første ledd. I forlengelsen av dette, vil kravene til en forsvarlig utredning gjelde uansett hva man velger å kalle begrensningen/restriksjonen, jf. fvl. § 37. Herunder vil utgangspunktet om krav til alminnelig høring i utredningsinstruksen pkt. 3-3 første avsnitt gjelde.

NLF ser likevel at det går et skille mellom de begrensningene/restriksjonene som hindrer fri ferdsel på den ene siden og de som hindrer bruk av et bestemt verktøy/innretning (drone) på et avgrenset sted på den andre siden. Den frie ferdselen står åpenbart i en særstilling som beskyttelsesverdig, sågar et helt grunnleggende element i et åpent og demokratisk samfunn. NLF viser til Grunnloven § 106 første ledd og EMK protokoll IV artikkel 2. At terskelen for å hindre den frie ferdselen er – og skal være – meget høy framkommer også av forarbeidene til politiloven § 7. NLF viser til Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) som setter klare rammer for bruk av generalfullmakten i politiloven § 7 første ledd nr. 1 og nr. 2.

De prosessuelle bestemmelsene i forskrift om luftromsorganisering (BSL G 4-1) §§ 16a til 16h må nettopp sees i lys av at restriksjonsområder typisk vil hindre fri ferdsel. Dessuten kan restriksjonsområder i mange tilfeller gjøre bemannede flyoperasjoner mindre sikre, siden de kan ramme «dårligværsruter» for flyvninger som skjer etter de visuelle flygeregler (VFR). Dette taler med

²¹ Samferdselsdepartementets saksnr. 15/404, brev 12. juli 2017.

styrke for at opprettelse av restriksjonsområder som rammer bemannet luftfart bare bør skje etter en grundig utredning med involvering av allmennheten/interesseorganisasjonene.

Motsetningsvis kan NLF se at det kan være noen færre betenkeligheter knyttet til å vedta «andre begrensninger» som kun rammer droner, så fremt dronen ikke har personer om bord. At det i de *helt ubemannede* tilfellene vil være noe mindre betenkelig å benytte adgangen til en mer kompakt utredning, se utredningsinstruksen pkt. 3.3 annet avsnitt, kan følgelig hende.

Når det er sagt, er borgernes alminnelige handlefrihet også en beskyttet interesse, uavhengig av ferdselsaspektet. Etter omstendighetene kan forbud mot bruk av droner på et avgrenset område få store negative konsekvenser for droneoperatører som myndighetene ikke overskuer når forskrift om begrensninger blir fastsatt. Unødvendige ulemper kan ventelig avverges ved at droneoperatørene blir konsultert. NLF vil derfor sterkt advare mot en utglidning av det å fatte vedtak om «andre begrensninger» uten at det har funnet sted en forsvarlig saksbehandling hvor allmennheten og utøverne er konsultert.

NLF konkluderer på bakgrunn av ovenstående med følgende:

1. Det bør klart framkomme av lovteksten og/eller forarbeidene at «andre begrensninger» ikke kan ramme bemannet luftfart og/eller fri ferdsel
2. Det bør fastsettes en opprettelsesforskrift for forvaltningens bruk av hjemmelen for «andre begrensninger» som ivaretar en forsvarlig saksbehandling, selv om saksbehandlingsreglene kan være noe enklere enn de som framkommer av forskrift om luftromsorganisering (BSL G 4-1) §§ 16a til 16h.

7.0 – Registrering av mikrolette luftfartøy (4.2.6.1 i høringsnotatet)

NLF stiller seg bak høringsnotatets utsagn om at «endringen i vektgrense» ikke i seg selv innebærer at det «er behov for å gjøre endringer i luftfartsloven kapittel III». NLF er både beredt og ser svært positivt på at NLFs mikroflyregister i framtiden også vil omfatte de noe tyngre mikroflyene. NLF vil imidlertid presisere at vektgrensen på 600 kg gjelder landfly, mens amfibie- eller sjøfly har en ny grense på 650 kg, se den nye grunnforordningen artikkel 2 (8) første ledd bokstav a.

I høringsnotatet spørres det om det skal være «mulig å velge om mikrolette luftfartøy med en maksimal avgangsmasse mellom gammel og ny vektgrense skal innføres i Norges luftfartøyregister eller registeret over mikrolette luftfartøy». NLF antar at dette spørsmålet vil belyses i framtidig forskriftsarbeid, men det understrekes at spørsmålet kun vil få aktualitet for luftfartøy som omfattes av vedlegg I til den nye grunnforordningen, jf. artikkel 2 (8) siste ledd. NLFs utgangspunkt er at de luftfartøyene som opereres i henhold til et sikkerhetssystem, jf. forskrift om flyging med mikrolette luftfartøy (BSL D 4-8) § 4, også bør registreres i det registeret som «eieren» av sikkerhetssystemet drifter, jf. BSL D 4-8 § 5. Et myndighetsgodkjent sikkerhetssystem er et holistisk reguleringskonsept som også omfatter flygetillatelse og registrering av fartøy. For at systemet skal ha effektivitet og ikke forvitte som følge av fragmentering, er det vesentlig at ikke enkeltelementer trekkes ut. Derimot har NLF ingen innvendinger mot at luftfartøy som omfattes av forordning (EU) 2018/1139 vedlegg I bokstav a, b, c, d, f, g, og i kan benyttes innenfor sikkerhetssystemet av flyeiere som skulle ønske dette. Ved et slikt valg fra eierens side, bør følgelig fartøyet innføres i det mikroflyregisteret som innehaveren

av sikkerhetssystemet drifter. Betingelsen er naturligvis at fartøyene forøvrig har en slik beskaffenhet og karakter at de oppfyller de kravene til luftfartøy som sikkerhetssystemet og forskriftene oppstiller.

Når det gjelder ubemannede luftfartøy, foreslår Luftfartstilsynet 600 kg som vektgrense for obligatorisk registrering i Norges luftfartøyregister. NLF har ingen bemerkninger til dette, skjønt man kan tenke seg at 600 kg for landluftfartøy og 650 kg for amfibie- eller sjøfly gir en bedre sammenheng med innretningen for mikrofly. Som nevnt bygger betraktningen på ordlyden i forordning (EU) 2018/1139 artikkel 2 (8) første ledd bokstav a og b.

8.0 – Om kvalifiserte enheter (4.3 i høringsnotatet)

NLF stiller seg bak høringsnotatets forslag til nytt tredje ledd i luftl. § 15-3. Innretningen med kvalifiserte enheter kan få stor betydning for allmennflyging og luftsport. Vi viser til at vedlegg VI til den nye grunnforordning («Essential requirements for qualified entities») i nr. 1 annet ledd uttrykkelig legger til rette for at «an organisation created with the aim of promoting aerial sport or leisure aviation» skal kunne kvalifisere til å bli kvalifisert enhet.

Innretningen kan vise seg særlig aktuell når Luftfartstilsynet gjennom PAL-prosjektet skal legge «prinsippet om delegering» til grunn for det regelverksarbeidet som pågår. «Prinsippet om delegering» er forøvrig eksplisitt lagt til grunn i Luftfartstilsynets policydokument, «Fremtidens regulering av allmennflygingen i Norge» (2016). Vi viser også til regjeringens «Strategi for småflyverksemda i Noreg» på side 35 høyre spalte.

9.0 – Overtredelsesgebyr for luftsportsutøvere (5.2.2.1 i høringsnotatet)

NLF slutter seg til utsagnet i høringsnotatet om at «mulighetene for håndhevelse av reglene ikke er tilfredsstillende når det gjelder luftsportsutøvere som ikke følger påbudet om å være tilsluttet en organisasjon som har et godkjent sikkerhetssystem». Dette har flere negative sider – herunder at personer som ikke ser seg tjent med å følge lover og bestemmelser får et friere spillerom dersom personene ikke knytter seg til organisasjon med godkjent sikkerhetssystem.

NLF har også erfart at lokale politimyndigheter kan ha begrenset kunnskap om hvordan de kan hjemle en straffereaksjon mot personer som utøver luftsport utenfor et sikkerhetssystem.

NLF støtter derfor at bestemmelsen i luftfartsloven § 13 a-5 endres, slik at det gis hjemmel for overtredelsesgebyr for å håndheve forskriftsreglene som gjelder fallskjermhopping, hang- og paragliding og flyging med mikrolett luftfartøy overfor personer som ikke er tilsluttet organisasjon med godkjent sikkerhetssystem. Siden endringen skjer ved et tillegg av luftl. § 15-1 i opplistingen i luftl. § 13 a-5 nr. 6, antar NLF at også modellflygere som opererer utenfor et sikkerhetssystem vil omfattes av adgangen til håndhevelse ved hjelp av overtredelsesgebyr.

10.0 – Dom om tap av førerrett for luftfartøy (5.3 i høringsnotatet)

NLF stiller seg bak utkastet til ny § 14-32, der det i første ledd framkommer at det heretter vil være domstolene, og ikke lenger Luftfartstilsynet, som skal avgjøre om noen skal tape retten til å føre

sertifikatpliktig luftfartøy på grunn av en straffbar handling. NLF legger i dette spørsmålet avgjørende vekt på rettssikkerhetshensyn.

NLF har forøvrig ingen ytterligere kommentarer til utkastet, men vi står gjerne til disposisjon for nærmere samtaler eller avklaringer.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



John Eirik Laupsa
Generalsekretær



Torkell Sætervadet
Rådgiver