

Høringsnotat

Forslag til endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) om forskriftsfullmakt om restriksjonsområder

4. oktober 2016

Innhold

1. Høringsforslagets hovedinnhold
2. Bakgrunnen for forslaget
3. Arbeidsgruppens vurderinger
 - Justisdepartementet
 - Forsvarsdepartementet
 - Luftforsvaret
 - Nasjonal Sikkerhetsmyndighet
 - Oslo Politidistrikt
 - Luftfartstilsynet
4. Samferdselsdepartementets vurderinger
 - Hensyn ved utforming av hjemmelsgrunnlag for restriksjonsområder
 - Myndighet til å opprette restriksjonsområder
 - Forsvarets behov
 - Ubemannede luftfartøy (droner)
5. Økonomiske og administrative konsekvenser
6. Merknader til de enkelte bestemmelsene
7. Utkast til lovteksthovedinnhold

1. Høringsforslagets hovedinnhold

Samferdselsdepartementet foreslår i denne høringen at luftfartsloven endres ved at det tilføyes en ny § 9-1 a om restriksjonsområder. Formålet med denne endringen er å gjøre hjemmelsgrunnlaget for opprettelse av restriksjonsområder i luftrommet klarere. I dag opprettes restriksjonsområder, uansett formål, i medhold av luftfartsloven § 9-1, som lyder slik:

"Departementet gir forskrifter om hva som skal iakttas for å unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker og ellers for å trygge mot farer og ulemper herunder støy som følge av luftfart.

Departementet gir nærmere forskrifter om operative forhold."

Luftfartsloven § 9-1 retter seg etter sin ordlyd først og fremst mot flysikkerhet. Som eksempel oppretter Luftfartstilsynet restriksjonsområder knyttet til militære øvelser. Det er imidlertid behov for opprettelse av restriksjonsområder også knyttet til andre behov enn flysikkerhet, for eksempel over fengsler og i forbindelse med større markeringer, arrangementer, beskyttelse av infrastruktur og ved statsbesøk.

Det er Samferdselsdepartementets vurdering at luftfartsloven § 9-1 gir utilfredsstillende og uklart hjemmelsgrunnlag for opprettelse av restriksjonsområder for de ulike formålene. Samferdselsdepartementet mener også at opprettelse av restriksjonsområder er et særlig tiltak som bør reguleres mer eksplisitt i luftfartsloven enn hva den mer generelle formuleringen i luftfartsloven § 9-1 gjør.

Samferdselsdepartementet har i arbeidet med proposisjonen fått bistand fra en arbeidsgruppe med representanter fra Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Luftfartstilsynet, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, Luftforsvaret og Politiet (Oslo Politidistrikt).

Det foreslås at Luftfartstilsynet som en hovedregel er den myndighet som oppretter restriksjonsområder, gjennom fastsettelse av forskrift. I tillegg til at det foreslås en ny bestemmelse som presiserer og klargjør hjemmelsgrunnlaget, foreslås det også tatt inn en bestemmelse som gir den militære luftfartsmyndigheten hjemmel til å opprette restriksjonsområder i akutte eller uavklarte militære situasjoner hvor de normale saksbehandlingsprosedyrene med høring og fastsettelse av forskrift blir for tidkrevende.

2. Bakgrunn for lovforslaget

I henhold til lov 1993-06-11 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 9-1, gir Samferdselsdepartementet forskrifter om hva som skal iakttas for å unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker og ellers for å trygge mot farer og ulemper herunder støy som følge av luftfart. Myndigheten til å fastsette forskrifter er delegert til Luftfartstilsynet.

Denne forskriftshjemmelen benyttes i dag når Luftfartstilsynet fastsetter forskrift om opprettelse av restriksjonsområder i luftrommet. Et restriksjonsområde kan defineres som et luftrom av bestemte dimensjoner over en stats landområde eller territorialfarvann, der flyging med luftfartøy bare skal utføres i samsvar med særskilt fastsatte vilkår. Et praktisk eksempel på en situasjon hvor det er behov for opprettelse av restriksjonsområder er når det arrangeres militærøvelser. Det innføres da restriksjoner i aktuelt luftrom i tidsperioder hvor det foregår flyginger i forbindelse med øvelsen. Dette for å redusere faren for sammenstøt mellom luftfartøyer. Det er imidlertid behov for å opprette restriksjonsområder også i en del andre situasjoner, og Samferdselsdepartementet har kommet til at luftfartsloven § 9-1 gir utilstrekkelig og uklart hjemmelsgrunnlag med tanke på de situasjoner hvor det er behov for å opprette restriksjonsområder.

Justisdepartementet har behov for at Luftfartstilsynet oppretter restriksjonsområder i luftrommet over enkelte fengsler. Luftfartstilsynet har i den forbindelse reist spørsmålet om hvorvidt luftfartsloven § 9-1 egentlig gir god nok hjemmel til dette. Luftfartstilsynet har likevel opprettet de restriksjonsområdene Justisdepartementet har behov for. I første omgang er dette gjort for en tidsbegrenset periode, frem til man får klargjort hjemmelsgrunnlaget. Formålet med opprettelse av restriksjonsområder over fengsler er ikke først og fremst hensynet til flysikkerheten, men hensynet til sikkerhet knyttet til innsatte.

Jevnlig er det også ønske om å opprette restriksjonsområder av hensyn til andre formål som heller ikke har noe direkte sammenheng med flysikkerheten. Typiske eksempler er:

- å beskytte områder eller personer fra uønsket oppmerksomhet (Eksempel: Utøyamarkeringen),
- å beskytte konserter eller arrangementer og lignende fra uønsket oppmerksomhet.
- å beskytte infrastruktur på bakken (eksempelvis restriksjonsområdet over Oslo)
- statsbesøk der politiet vurderer det som sikkerhetsmessig nødvendig

Samferdselsdepartementet besluttet å igangsette et arbeid med å endre luftfartsloven for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for restriksjonsområder. Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Luftfartstilsynet, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, Luftforsvaret og Politiet (Oslo Politidistrikt) har i den forbindelse deltatt i en arbeidsgruppe ledet av Samferdselsdepartementet. Mandatet for arbeidsgruppen har blant annet vært å få identifisert hva som er ønskelig å beskytte gjennom opprettelse av restriksjonsområder, hvem som skal ha myndighet til å opprette restriksjonsområder i de ulike tilfellene, og hvem som skal ha anledning til å anmode om dette. Den myndighet som skal kunne opprette restriksjonsområder må også ha anledning til å vurdere om behovet er tilstede, basert på kriteriene gitt i loven.

Arbeidsgruppen har diskutert både behovet for opprettelse av varige restriksjonsområder og behovet for mer kortvarige restriksjonsområder som gjerne må opprettes umiddelbart som følge av en plutselig inntruffet fare eller hendelse.

3. Arbeidsgruppens vurderinger

Justisdepartementet

Formålet med opprettelse av restriksjonsområder over fengsel er ifølge Justisdepartementet ikke først og fremst hensynet til flysikkerheten, men hensynet til blant annet samfunnssikkerhet. Kriminalomsorgen har behov for å opprette restriksjonsområder over enkelte fengsler som har innsatte som kan innebære en risiko for samfunnet, eller hvor det kan være fare for innsattes sikkerhet. Restriksjonsområder vil ifølge Justisdepartementet kunne bidra til å redusere sannsynlighet for rømning med bistand fra luftfartøy, innsmugling av våpen, forsøk på å skyte bestemte personer og fotografering av innsatte og sikkerhetsinstallasjoner.

Justisdepartementet har opplyst at Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ønsker å få inn i lovtekst at Luftfartstilsynet kan innføre restriksjonsområder over fengsel for å ivareta samfunnssikkerhet, etter søknad fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Dette begrunnes i viktige samfunnsmessige hensyn for å beskytte personer, områder og for å hindre bistand til å begå

straffbare handlinger som innsmugling av våpen, narkotika og bistand til å planlegge eller gjennomføre rømning fra fengsel.

KDI ønsker også at restriksjonsområdet gjelder for ubemannede luftfartøy (modellfly og droner).

Kriminalomsorgens behov vil ifølge Justisdepartementet som regel ikke være av akutt karakter, men basert på risikovurderinger og en viss planlegging.

Justisdepartementet har også pekt på at det kan oppstå behov for å opprette restriksjonsområder i mer akutte situasjoner, for eksempel ved alvorlige hendelser, eller dersom kriminalomsorgen får opplysninger om at alvorlige hendelser er planlagt. I slike tilfeller hvor det er viktig å få fastsatt restriksjonsområde umiddelbart, antar Justisdepartementet at det vil være mer hensiktsmessig at Politiet oppretter dette i medhold av politiloven § 7 enn at det gjøres av Luftfartstilsynet etter en mer tidkrevende prosess med fastsettelse av forskrift.

Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet viser til at det vil være utfordrende å følge normale saksbehandlingsrutiner hos Luftfartstilsynet i tilfeller hvor Forsvaret raskt må håndtere situasjoner i henhold til oppdraget Forsvaret har på vegne av Norge. Slike oppgaver kan ifølge Forsvarsdepartementet være suverenitetshevdelse av norsk luftrom, håndhevelse av NATO sin luftberedskap i nordområdene og bekjempelse av luftbårne terroranslag. Forsvarsdepartementet viser til at slike oppgaver innebærer at det må være mulig å opprette restriksjonsområder innenfor de tidskrav som beredskapen tilsier. Forsvarsdepartementet nevner som en mulighet at midlertidige restriksjonsområder kan opprettes i samråd med Luftfartstilsynet med hjemmel i lov om militær politimyndighet. Alternativt kan det etableres en annen form for løsning for hurtig etablering av restriksjonsområder.

Forsvarsdepartementet har vist til at Regjeringen gjennom «Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidssektoren for 2013-2016» har beskrevet Forsvarets hovedoppgaver. Forsvaret skal forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep. Videre skal Forsvaret avverge og håndtere luftbårne terroranslag og andre episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser. Forsvaret skal også hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter. Forsvarsdepartementet viser til at det er Forsvarets ansvar å hevde norsk suverenitet, og har sitert fra iverksettelsesbrevet: "Med suverenitetshevdelse menes å markere og forsvare, om nødvendig med militærmakt, norske grunnrettigheter som stat mot andre stater som direkte eller indirekte utfordrer norsk suverenitet på norsk territorium, eller norske suverene rettigheter i norske jurisdiksjonsområder utenfor norsk territorium. Dette inkluderer håndtering av begrensede episoder, samt å hindre at uvedkommende aktører får adgang til norsk territorium og skader vitale samfunnsinteresser. Forsvaret skal ha evne til å reagere mot krenkelser over hele territoriet, og kunne utøve tvangsmakt både til sjøs, i luften og på land»

Forsvarsdepartementet har vist til at alle disse oppgavene potensielt krever at Forsvarets luftfartøy reagerer svært raskt (innen minutter) og at oppgavene er selvstendige for Forsvaret. Oppgavene utføres av Forsvaret i dag, uten at det opprettes restriksjonsområder. Forsvarsdepartementet har vist til at tidsaspektet er like viktig for Forsvaret som for Politiet for utøvelsen av sine særskilte oppgaver. Videre at Forsvaret er i stand til å vurdere de sikkerhetsmessige aspektene av en opprettelse av restriksjonsområde, samt forestå god kommunikasjon med Luftfartstilsynet og Avinor. Forsvarsdepartementet viser til at Forsvaret sitter med det komplette bildet av lufttrafikken og besitter den nødvendige faglige kompetanse.

Forsvarsdepartementet ser det som naturlig at Forsvarets behov for restriksjonsområder som hovedregel koordineres og effektueres gjennom Luftfartstilsynets etablerte prosedyrer. Forsvaret er imidlertid avhengig av at disse restriksjonsområdene opprettes når Forsvaret har behov for det og uten at vurderingene kan overprøves av Luftfartstilsynet. Forsvarets oppgaver kan være så tidskritiske av natur at heller ikke hurtigprosedyre for opprettelse av restriksjonsområder vil kunne gjennomføres før man for eksempel er nødt til å avskjære en fremmed stats fly eller reagere på en mistanke om luftbårne terroranslag. Forsvarsdepartementet har i den forbindelse uttalt at det er behov for enten at Forsvaret får en selvstendig myndighet til å fastsette restriksjonsområder eller at det etableres sikkerhet for at Forsvarets behov ikke overprøves av sivil luftfartsmyndighet når behov for restriksjonsområde fremmes. Dette vil ifølge Forsvarsdepartementet i så fall være en kodifisering av dagens praksis.

En slik løsning vil etter Forsvarsdepartementets oppfatning innebære at Luftfartstilsynet ikke skal vurdere om kriteriene for opprettelse av restriksjonsområder er oppfylt, og at man dermed unngår problemstillingen med interessekonflikt.

Forsvaret har ifølge Forsvarsdepartementet beskrevet følgende eksempler på behov for å kunne etablere restriksjonsområder for å ivareta militære behov:

- *Det oppstår en uavklart militær situasjon i en del av landet. Forsvaret kan ha behov for å operere en rekke flytyper uforstyrret for å avklare situasjonen og det kan foreligge fare for sivile å operere i et bestemt område. Dette kan oppstå hurtig (timer).*
- *Forsvaret har behov for å beskytte mot innsyn, såkalt operasjonssikkerhet. Eksempelvis kan man tenke at spesialstyrkenes forberedelser til en aksjon mot Elektron ønskes beskyttet mot innsyn fra blant annet droner.*
- *Forsvaret har behov for restriksjonsområde for å gjøre konkrete forberedelser til en bestemt aksjon, enten til støtte for politiet eller som en selvstendig situasjon. Man antar at politiet ikke vil etablere et restriksjonsområde iht politiloven § 7 for å beskytte forberedelser til en aksjon som muligens vil foregå i et annet geografisk område enn der selve aksjonen vil foregå.*

Forsvarsdepartementet ønsker også en drøftelse rundt behovet for restriksjonsområder ved deltakelse i redningsaksjoner, brannslukkingsarbeid med videre, og peker på at Forsvaret, herunder militær luftfartsmyndighet, vil ha bedre oversikt over hvilke behov Forsvaret har for luftrom, enn aktører som står utenfor etaten. Forsvarsdepartementet viser til at Politiet ikke har kompetansen som er nødvendig for å beskrive Forsvarets behov i en slik situasjon. Følgelig må Forsvarets behov meldes inn via hovedredningssentralene (hvis det er disse som har ledelsen), som igjen må melde til Politiet, før disse kan opprette det nødvendige restriksjonsområdet. Forsvarsdepartementet mener dette er en mindre effektiv løsning enn om Forsvaret selv gis myndighet til å opprette (i samråd med Luftfartstilsynet) det restriksjonsområdet det har behov for i gitt rednings- eller brannslukkingsoperasjon eller tilsvarende.

Luftforsvaret

Luftforsvaret har vist til at i henhold til forskrift om luftromsorganisering § 16, skal søknad om opprettelse av restriksjonsområde være innkommet til Luftfartstilsynet senest seks måneder før ønsket ikrafttredelse. Luftforsvaret uttaler at denne ordningen fungerer tilfredsstillende for planlagte militære øvelser. Luftforsvaret har anført at militær luftfartsmyndighet (MLFM) på samme måte som Politiet må ha myndighet til selv å opprette et midlertidig restriksjonsområde. Dette kan være situasjoner hvor prosedyren med fastsettelse av forskrift i medhold av luftfartsloven blir for tidkrevende. Luftforsvaret mener også at det kan være konkurrerende hensyn hos Avinor og Forsvaret på det forberedende stadiet ved opprettelse av restriksjonsområder, for eksempel i tilknytning til militærøvelser. Luftforsvaret har videre vist til at det kan være situasjoner hvor Politiet ikke har en naturlig rolle, men hvor Forsvarets luftbårne enheter er påkrevd. Luftforsvaret har også uttalt at det kan oppstå behov for å opprette ”luftkorridorer” f. eks. fra et vannreservoar i forbindelse med sløkkingsarbeid.

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)

NSM utfører kontroll med bruk av luftbårne sensorsystemer vedrørende Forsvarets restriksjonsområder. Slike systemer kan være fotosensorer og en rekke andre typer sensorer som kan måle ulike forhold ved terreng og bebyggelse. Kontrollen er hjemlet i lov om forsvarshemmeligheter av 1914, med utfyllende bestemmelser i forskrift 6. januar 1997 om fotografering mv fra luften og kontroll av luftfotografier og opptaksmateriale fra luftbårne sensorsystemer. Denne kontrollen er basert på at man må søke NSM før bruk av luftbårne sensorer, og formålet er å beskytte skjermingsverdig informasjon. NSM arbeider på oppdrag fra Forsvarsdepartementet med å revidere nevnte forskrift. NSM har pekt på at det de siste årene har skjedd vesentlige endringer, blant annet ved at det har vært stor teknologisk utvikling både på sensorer og luftbårne plattformer. Ubemannede luftfartøy har skapt utfordringer den senere tiden og NSM samarbeider med Luftfartstilsynet vedrørende luftbårne sensorer.

Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt mener at muligheten man har benyttet til å opprette restriksjonsområder i medhold av politiloven § 7 må videreføres. Arbeidsgruppen har diskutert hvorvidt det er nødvendig å endre politiloven § 7 ved for eksempel å presisere at lufttrafikk skal være omfattet av "ferdselen" som Politiet kan regulere i henhold til denne bestemmelsen. Oslo Politidistrikt har imidlertid opplyst til Samferdselsdepartementet at en ikke er kjent med at det har vært problematisk å anse at ferdselsbegrepet i § 7 også inkluderer luftrom. Videre at i og med at politiloven § 7 ikke er uttømmende, blir det uheldig å innta en bestemmelse som er så vidt konkret og omstendelig utformet. Oslo Politidistrikt mener at en slik presisering vil bidra til å svekke politiloven § 7 som verktøy for politiet i andre sammenhenger, idet det trolig vil forventes tilsvarende spissede bestemmelser for andre formål.

Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet er delegert myndighet til å fastsette forskrifter om opprettelse av restriksjonsområder. Dette gjøres i dag under henvisning til luftfartsloven § 9-1:

§ 9-1. Forskriftsfullmakt om lufttrafikk og operative forhold

Departementet gir forskrifter om hva som skal iakttas for å unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker og ellers for å trygge mot farer og ulemper herunder støy som følge av luftfart.

Departementet gir nærmere forskrifter om operative forhold.

Restriksjonsområder opprettes hovedsakelig av flysikkerhetsmessige hensyn. Luftfartstilsynet oppretter imidlertid også slike områder av andre hensyn, eksempelvis over fengsler eller for ivaretagelse av andre samfunnsmessige hensyn. Luftfartstilsynet har stilt spørsmål ved om luftfartsloven § 9-1 gir presis nok hjemmel for opprettelse av restriksjonsområder generelt, og om bestemmelsen egentlig gir hjemmel for slik opprettelse når begrunnelsen er noe annet enn ivaretagelse av flysikkerheten. Det siste spørsmålet har kommet opp i forbindelse med Justisdepartementets behov for opprettelse av restriksjonsområder over enkelte fengsler. Formålet med restriksjonsområder i slike tilfeller er ikke hensynet til flysikkerheten, men samfunnssikkerhet knyttet til særskilte innsatte som kan innebære høy risiko.

Luftfartstilsynet mener at det bør vurderes tatt inn i politiloven § 7 at opprettelse av restriksjonsområde i medhold av politiloven § 7 skal foretas i samråd med yter av lufttrafikkteneste. Luftfartstilsynet mener også at restriksjonsområder som må etableres umiddelbart som følge av akutte situasjoner, bør kunne fastsettes av Politiet, uten at Luftfartstilsynet involveres.

Luftfartstilsynet er opptatt av utgangspunktet om at luftrommet styres av luftfartslovens sivile del. Når det gjelder Forsvarets behov for selv å kunne opprette restriksjonsområder i visse situasjoner, har Luftfartstilsynet bemerket at Forsvaret både er myndighet og bruker og at dette vil medføre rolleutfordringer. Luftfartstilsynet mener derfor at den myndighet som eventuelt tillegges Forsvaret må angis svært konkret, og at det må forutsettes at myndigheten gis til «den militære luftfartsmyndighet selv», dvs. forsvarssjefen eller den forsvarssjefen bemyndiger, jf kgl.res. 15 februar 2015 om militær luftfartsmyndighet § 1. På den måten

sikrer man at beslutningene blir tatt på et tilstrekkelig høyt nivå. Forutsatt at disse betraktningene tas til følge, er Luftfartstilsynet positive til at Forsvaret kan gis hjemmel til å opprette restriksjonsområder innenfor et saklig avgrenset område når det for eksempel oppstår en uavklart militær situasjon som krever at det straks må opprettes restriksjonsområder.

4. Samferdselsdepartementets vurderinger

Samferdselsdepartementet mener det kan være formålstjenlig å dele inn behovene for opprettelse av restriksjonsområder i to grupper:

- Flysikkerhetsmessige hensyn
- Viktige samfunnsmessige hensyn

De flysikkerhetsmessige hensynene kan etter departementets vurdering ivaretas ved at en benytter formuleringen *”unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker og farer”* fra luftfartsloven § 9-1. Departementet foreslår at formuleringen *”og ulemper herunder støy”* i § 9-1 ikke tas med i en særskilt bestemmelse om opprettelse av restriksjonsområder, fordi opprettelse av restriksjonsområder normalt ikke anses som et egnet tiltak for å redusere støy.

Med ”viktige samfunnsmessige hensyn” tenkes i denne sammenheng på hensynet til å beskytte personer, områder, arrangementer, infrastruktur osv. fra uønsket tilgang fra luften. Departementet mener at opprettelse av restriksjonsområder forutsetter at det er tale om samfunnsmessige interesser av *viktighet*, og foreslår derfor å presisere dette i loven.

Hva som er samfunnsmessige interesser av viktighet må bero på en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilfelle, hvor interessen som ønskes beskyttet må veies opp mot eventuelle ulemper for luftfarten forøvrig.

Hensyn ved utforming av hjemmel for opprettelse av restriksjonsområder

Luftfartsloven § 9-1 er generelt utformet ved at den gir Samferdselsdepartementet (delegert til Luftfartstilsynet) myndighet til å fastsette forskrifter om hva som skal iakttas for å unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker og ellers for å trygge mot farer og ulemper herunder støy som følge av luftfart. Behovet for å opprette restriksjonsområder ser ikke ut til å være omtalt i forarbeidene. Samferdselsdepartementet mener imidlertid at gjeldende § 9-1 gir saklig sett hjemmel for å opprette restriksjonsområder når dette er begrunnet i hensynet til flysikkerheten. Departementet mener likevel at opprettelse av restriksjonsområder er et særlig tiltak av en slik karakter at det er ønskelig med en mer eksplisitt hjemmel. Departementet er videre av den oppfatning at ordlyden i luftfartsloven § 9-1 både er upresis og utilstrekkelig med tanke på å gi tilstrekkelig klar hjemmel for opprettelse av restriksjonsområder i de ulike tilfellene hvor dette er ønskelig. Samferdselsdepartementet har derfor kommet frem til at det er behov for et bredere og mer presist hjemmelsgrunnlag for opprettelse av restriksjonsområder.

KDI ønsker at det skal lovfestes eksplisitt at Luftfartstilsynet kan innføre restriksjonsområder over fengsel, for å ivareta samfunnssikkerhet, etter søknad fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Samferdselsdepartementet mener imidlertid at det synes mer hensiktsmessig å ha en mer

generell hjemmelsbestemmelse som er utformet slik at ulike typer samfunnsmessige interesser kan begrunne opprettelse av restriksjonsområder. Samferdselsdepartementet mener man risikerer å kunne utelukke andre interesser dersom det velges en "kasuistisk" tilnærming.

Myndighet til å opprette restriksjonsområder

Arbeidsgruppen har diskutert hvem som bør ha myndighet til å opprette restriksjonsområder i de ulike tilfellene. Luftfartstilsynet mener at adgangen til å opprette restriksjonsområder generelt og som hovedregel bør ligge hos dem. Unntak gjelder for de situasjoner hvor det er behov for å opprette midlertidige restriksjonsområder straks pga. ulykker, søk, redningsoppdrag, skogbranner eller andre situasjoner. I dag oppretter Politiet restriksjonsområder i slike situasjoner i medhold av politiloven § 7. Luftfartstilsynet mener at det fortsatt bør være mulig for Politiet å opprette restriksjonsområder umiddelbart, uten at Luftfartstilsynet involveres. Luftfartstilsynet fastsetter i dag opprettelse av restriksjonsområder i forskrift, med forutgående høring osv. En slik saksbehandling vil ofte ikke gjøre det mulig å opprette midlertidige restriksjonsområder tilstrekkelig raskt i akutte situasjoner. Samferdselsdepartementet deler Luftfartstilsynets vurdering om at det er nødvendig for Politiet å raskt kunne opprette restriksjonsområder. Samferdselsdepartementet mener også at det er nødvendig at Politiet rådfører seg med yter av lufttrafikkjeneste i forbindelse med opprettelse av midlertidige restriksjonsområder. Arbeidsgruppen har vurdert om det er behov for å klargjøre hjemmelen for å opprette restriksjonsområder i politiloven § 7. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra Politiet, blant annet om at det aldri har vært problematisk å anse at ferdselsbegrepet i politiloven § 7 også omfatter luftrom, har Samferdselsdepartementet kommet til at det ikke legges frem forslag om endring av politiloven § 7 i forbindelse med endringen av hjemmelsgrunnlaget for opprettelse av restriksjonsområder i luftfartsloven.

Samferdselsdepartementet deler Luftfartstilsynets vurdering av at myndighet til å opprette restriksjonsområder som hovedregel må ligge hos Luftfartstilsynet da restriksjonsområder i første rekke berører brukerne av luftrommet. Departementet mener imidlertid også det er viktig at opprettelse av restriksjonsområder som har andre formål som en hovedregel fastsettes av Luftfartstilsynet. Dette gjelder også som en hovedregel restriksjonsområder som Forsvaret har behov for å opprette, herunder restriksjonsområder som opprettes i forbindelse med NSMs kontroll med bruk av luftbårne sensorsystemer. Samferdselsdepartementets vurderinger av Forsvarets behov er imidlertid nærmere omtalt nedenfor. Et annet hensyn som etter departementets oppfatning taler for at myndigheten ligger hos Luftfartstilsynet, er at Luftfartstilsynet behandler flere slike saker årlig og dermed har praksis og kompetanse på området. Hvis myndigheten legges til andre organer, kan saksmengden hos disse bli så moderat at det er utfordrende å opparbeide tilstrekkelig kompetanse på området. Luftforsvarets behov vil uansett i de aller fleste tilfeller være dekket av Politiets eller Luftfartstilsynets kompetanse. Redningstjenestens arbeid, eller Luftforsvarets bistand ved brannsløkking, vil normalt være knyttet opp mot en av hovedredningssentralene. Hovedredningssentralene vil gjennom politimesteren ha myndighet til å opprette nødvendige akuttområder i medhold av politiloven.

Samferdselsdepartementet fremhever at når Luftfartstilsynet mottar anmodning om opprettelse av restriksjonsområder, er det viktig at Luftfartstilsynet viderefører dagens praksis hvor de har dialog med rekvirenten om restriksjonsområdets utstrekning med videre, hva enten dette er Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet, KDI, Politiet eller andre. På den måten kan man sikre både de hensyn som restriksjonsområdet er ment å ivareta, og at konsekvensene for brukerne av luftrommet blir minst mulig.

KDI har ytret ønske om at det lovfestes særskilt at KDI skal kunne søke om å få opprettet restriksjonsområder over fengsler. Samferdselsdepartementet har på generelt grunnlag vurdert om man bør regulere hvem som skal ha anledning til å anmode om at det opprettes restriksjonsområder, samt hva slags reell prøvingsmyndighet Luftfartstilsynet bør ha når de mottar slike anmodninger. Samferdselsdepartementet er av den oppfatning at behovene for opprettelse av restriksjonsområder kan være mangeartet, og at man derfor bør være varsom med å begrense adgangen gjennom å fastsette en for snever gruppe av rekvirenter. Samferdselsdepartementet antar dessuten at det er lite sannsynlig at den foreslåtte lovendringen vil medføre at bildet av rekvirenter endrer seg særlig. Dessuten må det kunne antas at de foreslåtte kriteriene i utkastet til lovtekst vil være med på å begrense omfanget av rekvirenter. Departementet foreslår derfor å ikke regulere dette i luftfartsloven. Samferdselsdepartementet er av den oppfatning at det er mer hensiktsmessig å si helt generelt i lovteksten at anmodninger om opprettelse av restriksjonsområder behandles og avgjøres av Luftfartstilsynet. Det legges derfor ikke opp til å lovfeste særskilt at KDI kan søke om å få opprettet restriksjonsområder.

Samferdselsdepartementet mener videre det bør være slik at den som har myndighet til å opprette restriksjonsområde også må ha reell mulighet til å vurdere hvorvidt vilkårene for dette er tilfredsstillende. Det innebærer da at Luftfartstilsynet også må kunne avslå å opprette et restriksjonsområde dersom kriteriene angitt i den foreslåtte nye lovbestemmelsen ikke vurderes å være oppfylt. Departementet fremhever i den forbindelse at Luftfartstilsynet i dag praktiserer ordningen med restriksjonsområder slik at det sjelden forekommer at Luftfartstilsynet avslår opprettelse av restriksjonsområde når det anmodes om dette. Departementet presiserer at man med den foreslåtte lovendringen har til hensikt å regelfeste den gjeldende praksisen, og ikke å endre den.

Luftforsvaret har tatt opp at det kan være konkurrerende hensyn mellom Forsvaret og Avinor ved opprettelse av restriksjonsområder knyttet til militærøvelser. Det er imidlertid Samferdselsdepartementets oppfatning at slike konkurrerende hensyn sjelden kommer på spissen og at Forsvaret har fått opprettet de restriksjonsområder som er nødvendige for å kunne gjennomføre øvelsene på hensiktsmessig måte.

Forsvarets behov

Samferdselsdepartementet er enig i Forsvarsdepartementets vurderinger av at Forsvaret i *visse situasjoner* kan ha behov for øyeblikkelig å reagere dersom det oppstår situasjoner som gjør det nødvendig for Forsvaret å ivareta oppgaver som omtalt ovenfor

Samferdselsdepartementet ser i den forbindelse at den normale prosedyren med fastsettelse av forskrift om opprettelse av restriksjonsområde da blir for omstendelig og tidkrevende. Etter hva Samferdselsdepartementet kjenner til, er det i dag slik at Forsvarets behov ved luftbårne terrorangrep og lignende i praksis gis prioritet over all annen flyging når situasjonene oppstår. Samferdselsdepartementet mener det er hensiktsmessig å lovfeste denne ordningen ved at militær luftfartsmyndighet gis myndighet til å innføre restriksjoner i luftrommet ved akutte og uavklarte situasjoner. Også Luftfartstilsynet gir støtte til en slik ordning under de forutsetninger som er beskrevet under Luftfartstilsynets kommentarer ovenfor. Samferdselsdepartementet legger til grunn at det må ligge til den militære luftfartsmyndighet å vurdere om situasjonen er slik at kriteriene for opprettelse av restriksjonsområder er oppfylt, og at denne vurderingen ikke kan overprøves av Luftfartstilsynet. Samferdselsdepartementet foreslår at Forsvarets opprettelse av

restriksjonsområde skal skje i samråd med ansvarlig yter av lufttrafikktenester. Det presiseres i den forbindelse at det her tenkes på at yter av lufttrafikktenesteyter informeres og konsulteres vedrørende praktiske spørsmål knyttet til restriksjonsområdet, og at vedkommende ikke vil ha anledning til å forhindre at Forsvaret oppretter slikt restriksjonsområde som det mener er nødvendig.

Når det gjelder Forsvarets behov for å opprette restriksjonsområder ved deltakelse i redningsaksjoner, brannslukningsarbeid osv, er det Samferdselsdepartementets oppfatning at dagens ordning med at Politiet oppretter restriksjonsområder fungerer tilfredsstillende.

Særskilt om ubemannede luftfartøy (droner)

NSM har som nevnt ovenfor blant annet pekt på at det de siste årene har vært en stor teknologisk utvikling både på sensorer og luftbårne plattformer, og at ubemannede luftfartøy har skapt utfordringer den senere tiden. Luftfartstilsynet har vedtatt forskrift om bruk av ubemannede luftfartøy, som trådte i kraft 1. januar 2016. Luftfartstilsynet har innført rutiner om at personer eller firma som ønsker å starte med RPAS-operasjoner, må søke Luftfartstilsynet om tillatelse til slik flyging. Videre fremgår det av denne rutinen at da operasjoner med droner anses som luftfart omfattet av luftfartsloven, gjelder i utgangspunktet de samme regler som for bemannet luftfart. Operatører av ubemannede luftfartøy plikter derfor å gjøre seg kjent med utstrekningen av og betydningen av de forskjellige typer ATS luftrom, aktuell luftromsklassifisering og ansvarlig lufttrafikktenesteenhet der operasjonene planlegges utført. I det nasjonale regelverket som trådte i kraft 1. januar 2016, er det innført forbud mot å benytte ubemannede luftfartøy over visse høyder. Høydebegrensningene vil være generelle og vil variere med vekt osv. på det ubemannede luftfartøyet. I det kommende felles europeiske regelverket vil det trolig også bli fastsatt en slik høydebegrensning, antagelig på 150 meter.

I det europeiske luftfartsbyråets (EASA) forslag til rammeverk for felleseuropeisk regulering av operasjoner med ubemannede luftfartøy, er det foreslått at statene kan definere soner hvor droner ikke er tillatt uten særskilt tillatelse (no-drone-zone) og soner hvor det stilles krav til utstyr eller funksjon som sikrer blant annet identifikasjon av dronen.

Forslaget til regulatorisk rammeverk har vært på høring i EU/EØS i perioden juni-september 2015. EU tar sikte på at det skal vedtas endring i byråets rammeforordning (forordning 216/2008) i løpet av 2016. Gjennomføringsregelverk i tilknytning til små droner planlegges også vedtatt på dette tidspunkt og regelverk for større droner planlegges fremlagt i perioden 2017-2019.

Samferdselsdepartementet mener det er viktig å ha hjemmel for å kunne gi restriksjoner for bruk av ubemannede luftfartøyer i luftrommet fra bakken og opp til de nivåer som vil være høydebegrensninger i nasjonalt og senere felleseuropeisk regelverk. Behov for dette kan oppstå ved for eksempel større arrangementer, statsbesøk osv.

Samferdselsdepartementet viser imidlertid til at ubemannede luftfartøy vil være dekket av begrepet "luftfartøy" i lovforslaget, og at det derfor er overflødig å presisere i luftfartsloven at

det kan gis forskrifter om opprettelse av restriksjonsområder for bruk av ubemannede luftfartøy.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget som legges frem innebærer kun en klargjøring av hjemmelsgrunnlaget for opprettelse av restriksjonsområder. Departementet legger til grunn at det i dag opprettes de restriksjonsområder det er behov for selv om hjemmelsgrunnlaget er mangelfullt. Departementet mener derfor at den foreslåtte lovendringen ikke vil innebære at det blir mer arbeid verken for Luftfartstilsynet, Forsvaret, Politiet eller andre instanser knyttet til opprettelse av restriksjonsområder enn hva som har vært tilfellet hittil. Det forventes derfor ingen administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

6. Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til § 9-1 a første og annet ledd:

Bestemmelsen presiserer hjemmelsgrunnlaget og det saklige virkeområdet for opprettelse av restriksjonsområder. Bestemmelsen favner både flysikkerhetsmessige behov og behov av mer samfunnsmessig karakter. Restriksjonsområder skal som hovedregel opprettes ved fastsettelse av forskrift. Luftfartstilsynet er delegert forskriftsfullmakt i forskrift 10. desember 1999 nr. 1273 om delegering av myndighet til Luftfartstilsynet etter luftfartsloven, og vil derfor være den myndighet som oppretter restriksjonsområder med mindre annet er bestemt.

Til § 9-1 a tredje ledd

Bestemmelsen gir den militære luftfartsmyndigheten adgang til å opprette restriksjonsområder i særlige tilfeller. Denne adgangen går foran Luftfartstilsynets alminnelige adgang til å opprette restriksjonsområder, og vil ivareta Forsvarets behov for å kunne reagere resolutt ved akutte eller uavklarte situasjoner. Det vil ligge til den militære luftfartsmyndighet å vurdere om situasjonen er slik at kriteriene for opprettelse av restriksjonsområder er oppfylt, og denne vurderingen kan ikke overprøves av Luftfartstilsynet. Opprettelsen må imidlertid skje i samråd med ansvarlig yter av lufttrafikktenester. Ansvarlig tjenesteyter vil i dag være Avinor, men det kan komme inn andre ytere av lufttrafikktenester på det norske markedet. Luftfartstilsynet skal varsles skriftlig og umiddelbart. Når det gjelder formen på det skriftlige varselet til Luftfartstilsynet, mener Samferdselsdepartementet det i første omgang må være tilstrekkelig at luftfartsdirektøren, eller eventuelt dennes stedfortreder, varsles per e-post eller sms, og at en mer fylldig redegjørelse om bakgrunnen for opprettelsen av restriksjonsområder ettersendes.

7. Utkast til lovtekst - forslag til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart

§ 9-1 a. Forskriftsfullmakt om restriksjonsområder

Departementet gir forskrifter om restriksjonsområder i luftrommet når dette er nødvendig for å unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker, eller det er nødvendig av hensyn til ivaretagelse av viktige samfunnsmessige interesser.

Ved akutte eller uavklarte militære situasjoner, kan den militære luftfartsmyndighet opprette restriksjonsområder i den utstrekning dette er nødvendig. Opprettelse av slike restriksjonsområder må skje i samråd med ansvarlig tjenesteyter, og med umiddelbart skriftlig varsel til Luftfartstilsynet.

Det foreslås også en endring av henvisningen i luftfartsloven § 17-7, ved at det henvises til ny § 9-1 a.

§ 17-7. Forskrifter som også gjelder militær luftfart

Forskrifter som blir gitt i medhold av §§ 7-3, 7-4, 9-1 og 9-1 a, skal gjelde også for norsk militær luftfart for så vidt ikke annet blir bestemt av Kongen.