

Luftfartstilsynet  
E-post: [postmottak@caa.no](mailto:postmottak@caa.no)

## Høringsvar – forskrift om reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet (FUA)

Norges Luftsportforbund (NLF) viser til Luftfartstilsynets høring om forskrift om reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet (FUA). NLF mener Luftfartstilsynet argumenterer godt for den foreslåtte løsningen og støtter utkastet til forskrift på de forutsetningene som framkommer nedenfor.

For at tiltaket skal være vellykket må Forsvaret vise nøkternhet i aktiveringen av områder i tid og rom, så vel som tilbakeholdenhet med å benytte unntaksadgangen etter forskriftsutkastets § 4 første og andre ledd. Likeledes må Luftfartstilsynet gjøre grundige rettslige og faktiske vurderinger av virkningene for sivil luftfart før det innvilges søknader om unntak fra kravet til å følge FUA-prosedyrene etter utkastets § 4 første ledd.

Både Forsvaret og Luftfartstilsynet må dessuten i lys av presumsjonsprinsippet anvende forskriften innenfor rammen av Chicago-konvensjonen artikkel 9.<sup>1</sup> De folkerettslige forpliktelsene som artikkel 9 innebærer gjelder naturligvis uavhengig av hvilken myndighet som treffer vedtak om flyforbud eller ferdselsrestriksjoner, uten hensyn til hvilken internrettslig hjemmel som anvendes, samt uavhengig av om områdene rubriseres som «forbudte områder», «restriksjonsområder» eller «reserverte områder» i intern rett.

Endelig viser NLF til at norske myndigheter klart nok må anvende forskriften innenfor rammen av EØS-retten, jf. EØS-loven § 2 og luftfartsloven § 16-1 andre ledd. Dersom aktivering av reserverte områder i realiteten sperrer den sivile luftfartens adgang til Det felles europeiske luftrom, vil dette etter omstendighetene kunne krenke rettighetene til fysiske og juridiske personer etter EØS-retten, se sak C-353/20, *Skyles mot Ryanair*, avsnitt 49.

Utover disse innledende betraktningene, vil NLF kommentere noen enkeltmomenter fra høringsnotatet punktvis:

---

<sup>1</sup> Det vises til at Høyesterett har uttalt at «[d]et følger av *presumsjonsprinsippet* at norsk lov så vidt mulig skal tolkes i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser», jf. HR-2021-822-A avsnitt 119 med videre henvisninger. Det samme gjelder nødvendigvis ved tolkning og anvendelse av forskrift. Videre kan anføres at åpne «kan»-bestemmelser i lovgivning ikke åpner for at forvaltningen treffer folkerettsstridige vedtak, se Finn Arnesen og Are Stenvik. *Internasjonalisering og juridisk metode: Særlig om EØS-rettens betydning i norsk rett*. 2. utgave, Universitetsforlaget 2015, s. 127–128. Slik også Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2019, s. 559.

- NLF er enig med Luftfartstilsynet i at det er hensiktsmessig at samtlige FUA-områder opprettes i én og samme forskrift, der også koordinatene for FUA-områdene i Nord-Norge framkommer.
- NLF støtter at FUA-områdene opprettes som «reserverte områder», i tråd med FUA-forordningens system.
- NLF støtter Luftfartstilsynets forslag om at FUA-områdene i utgangspunktet *bare* skal benyttes i samsvar med FUA-prosedyren. Høydebegrensningene står her helt sentralt.
- NLF støtter – og finner det helt avgjørende – at forskriften i § 2 tredje ledd angir eksplisitt hvilken versjon av FUA-prosedyren som skal anvendes.<sup>2</sup> NLF forutsetter at revisjoner av prosedyren utløser forskriftsendring med forutgående høring, slik at berørte parter kan bidra til sakens opplysning i tråd med forvaltningsloven § 37 og utredningsinstruksen punkt 3.3.
- Hva gjelder ordningen med unntak for bruk av prosedyren etter utkastets § 4 første ledd, forstår NLF det slik at Luftfartstilsynet vil treffe beslutning om slikt unntak som *enkeltvedtak*. NLF bemerker at et vedtak på samme tid kan være forskrift og enkeltvedtak. Unntak av den karakter som skisseres her kan i realiteten ha forskriftsvirkninger dersom det berører andre luftromsbrukere. NLF vil derfor anta at det etter omstendighetene kan være behov for offentlig høring – eller i det minste konsultasjon av berørte parter og representative interesseorganisasjoner – i forkant av at slikt vedtak treffes. Det er etter NLFs syn avgjørende at adgangen etter § 4 første ledd er en *snever* unntaksregel. (Akutte og uavklarte situasjoner ivaretas uansett av egen bestemmelse.)
- NLF legger merke til at Luftfartstilsynet har registrert at Forsvaret fastsetter forbud mot ferdsel i luftrommet gjennom forskrift om militære forbudsområder § 2, jf. sikkerhetsloven § 7-5. Reguleringen i utkastets § 4 første ledd skal redusere behovet for at Forsvaret oppretter slike forbud «utenom de ordinære prosessene i regi av Luftfartstilsynet».<sup>3</sup> NLF er enig med Luftfartstilsynet i at alle restriksjons- og forbudsområder bør opprettes gjennom Luftfartstilsynets ordinære prosesser og viser blant annet til at viktige publiserings-, koordinerings- og samferdselshensyn taler for dette. Etter NLFs vurdering er det dessuten ikke holdepunkter i rettskildene for at den beskrevne praksisen fra Forsvarets side er i tråd med loven, og den må derfor etter NLFs syn *avvikles helt*. NLF finner grunn til å utdype dette nærmere.

Som Høyesterett har påpekt, kan en forvaltningsmyndighet ikke «uten lovhjemmel definere sin egen forskriftskompetanse», jf. HR-2017-625-A avsnitt 44. Dette gjelder også Forsvaret når det treffer vedtak om ferdselsforbud etter sikkerhetsloven, jf. HR-2018-1907-A avsnitt 49.

Sikkerhetsloven § 7-5 gir hjemmel for Kongen til å nekte «adgang til eller opphold i nærheten av bestemt angitte steder eller områder», jf. bokstav b. En tilsvarende adgang gjelder for «militære områder», jf. bokstav a. Ordet «område» er ikke legaldefinert, og tolkningen må derfor ta utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Ifølge Ordbøkene skal «område» forstås som «del av land eller hav» eller «distrikt, territorium».<sup>4</sup> Begge betydninger taler *mot* at luftrommet er omfattet. Med hensyn til territorium-referansen i ordboksdefinisjonen, kan dessuten anføres at Chicago-konvensjonen av 1944 artikkel 1, i likhet med Paris-konvensjonen av 1919 artikkel 1, viser til at «airspace» (luftrom) befinner seg «*above*» en stats «territory» (uthevet her).

---

<sup>2</sup> FUA-prosedyren som var vedlagt høringen inneholder kommentarbobler som gjør det noe usikkert om prosedyren er representativ for den som vil bli gjort gjeldende. Det er viktig at høringsspartene får uttale seg om reell og aktuell prosedyre.

<sup>3</sup> Luftfartstilsynets høringsnotat, side 5.

<sup>4</sup> <https://ordbokene.no/bm/42185>

Spørsmålet er om det finnes rettskilder som tilsier at bestemmelsen likevel hjemler ferdselsforbud i luftrommet. Lovforarbeidene gir ikke et direkte svar på spørsmålet, men det framkommer av Prop. 153 L (2016–2017) på s. 183 at sikkerhetsloven § 7-5 viderefører sikkerhetsloven (1998) § 18a. Som Høyesterett påpeker i HR-2018-1907-A i avsnitt 54 har bestemmelsen «sin opprinnelse i lov om forsvarshemmeligheter 1914 § 1». I motivene til § 1 fastslås at «[d]en bestemmelse, som her foreslaes, er formulert saaledes, at den ogsaa rammer den, som med luftfartøier søker ind over forbudte omraader; herom vil man desuten foreslaa en særlig bestemmelse i utkastet til lov om luftfærdsel», se lovkomiteens innstilling vedlagt Ot.prp. nr. 48 (1914). Ved første øyekast kan dette synes å tale for at bestemmelsen også omfatter vedtak om ferdselsforbud i luftrommet, slik Forsvaret formodentlig har lagt til grunn den siste tiden.

Utsagnet i lovforarbeidene fra 1914 må imidlertid forstås i historisk og rettslig kontekst, så vel som i lys av senere lovgivning, i tråd med *lex posterior*-prinsippet. Til tross for hva motivene varslet, ble noen «lov om luftfærdsel» nemlig ikke vedtatt på dette tidspunktet. Isteden ble det med hjemmel i lov om forsvarshemmeligheter vedtatt et *alminnelig forbud* mot luftfart som gjaldt alt luftrom over norsk territorium, jf. kgl. resolusjon av 6. november 1914 § 2. Dette var ment som en midlertidig regulering med åpning for at luftfartsoperatører kunne søke om unntak fra forbudet. Nesten ti år senere ble forbudet mot luftfart hjemlet i lov om forsvarshemmeligheter historie, jf. lov om luftfart (1923). Ifølge lovforarbeidene innebar loven «at almindelig luftfart innen riket eller mellom innland og utland er fri, d.v.s. kan utøves uten nogen særskilt tillatelse fra myndighetenes side, når de forskjellige betingelser loven oppstiller, er skedd fyldest», se Innstilling til Lov om Luftfart (1919) s. 11, jf. Ot.prp. nr. 44 (1923) s. 7. Samtidig ble det forutsatt at flyforbud hjemlet i lov om forsvarshemmeligheter ble «ophevet ved lovens ikrafttreden», jf. Ot.prp. nr. 44 (1923) s. 23.

Adgangen til å forby luftfart over militære områder og liknende ble med dette videreført i lov om luftfart (1923), jf. § 31, som lød:

«Kongen, eller den han dertil bemyndiger, kan bestemme, at luftfartøi over visse omraader skal enten være helt forbudt eller bare være tillatt på visse nærmere angitte betingelser.»

Om bestemmelsen uttales i lovforarbeidene at den «er *nødvendig* hovedsakelig av militære hensyn. Av hensyn til luftfartens fremme er det dog ønskelig, at de forbudte områder begrenses mest mulig» (uthevet her), jf. Ot.prp. nr. 44 (1923) s. 14. Bestemmelsen hadde ikke vært nødvendig av militære hensyn, dersom det også *etter* vedtaket av lov om luftfart (1923) skulle innfortolkes hjemmel for ferdselsforbud i luftrommet i lov om forsvarshemmeligheter.

Lovgivningshistorikken viser at beslutningen om å legge adgangen til å forby luftfart over bestemte områder til lov om luftfart *istedenfor* lov om forsvarshemmeligheter var bevisst. For det første var en slik ordning i tråd med ordningen vedtatt i de andre nordiske land i forbindelse med lovsamarbeidet. For det andre ble det med hjemmelsgrunnlag for flyforbud i særlovgivningen lagt til rette for *koordinerte* tiltak, der også sivile luftfartshensyn kunne bli ivaretatt. Det vises i den forbindelse til at et luftfartsråd hadde blitt etablert av Forsvarsdepartementet 2. juni 1921. Rådet hadde medlemmer fra Hærens flyvåpen, Marinens flyvåpen samt en sivil representant og virket fram til 1938.<sup>5</sup> Regulering i særlovgivning fra 1923, i kombinasjon med offentlig administrasjon gjennom et militært/sivilt organ

---

<sup>5</sup> <https://www.arkivportalen.no/contributor/a86efa43-1dc8-49f0-a823-4271ac05363f?ins=AV>

fra 1921, la dessuten til rette for at det folkerettslige kravet til at «the locality and the extent of the prohibited areas shall be published and notified beforehand to the other contracting States» enkelt kunne etterleves i tråd med Paris-konvensjonen om sivil luftfart av 1919 artikkel 3.<sup>6</sup>

En ytterligere rendyrking av særlovgivningen som hjemmelsgrunnlag for etablering av flyforbud ble gjennomført med vedtaket av luftfartsloven (1960). Nærmere bestemt ble en bestemmelse om etablering av forbudte områder etter tolloven (1928) § 139 opphevet, jf. luftfartsloven (1960) § 234 nr. 4. I lovutredningen begrunnes endringen med at tollovens bestemmelse ville bli overflødig etter at ny bestemmelse om etablering av forbudte områder ble inntatt i luftfartsloven (1960) § 5.<sup>7</sup>

Et hovedformål med luftfartsloven (1960) var å gjennomføre Chicago-konvensjonen om sivil luftfart av 1944 i norsk rett. Utenfor krigstilfellene inneholder konvensjonen *klare begrensninger* i statenes adgang til å opprette områder med flyforbud i luftrommet, jf. artikkel 9, contra artikkel 89. Herunder må forbudsområdene være av «reasonable extent and location so as not to interfere unnecessarily with air navigation», jf. bokstav a. Videre krever konvensjonen at «[d]escriptions of such prohibited areas [...] as well as any subsequent alterations therein, shall be communicated as soon as possible to the other contracting States and to the International Civil Aviation Organization». Artikkel 9 ble gjennomført i norsk rett gjennom luftfartsloven (1960) § 5, og det framkommer av lovforarbeidene at opprettelse av forbudsområder skal skje i tråd med konvensjonens vilkår.<sup>8</sup>

Adgangen til å opprette flyforbud av «militære grunner» er videreført i gjeldende luftfartslov av 1993, se § 2-3, og det følger av ordlyden at den har samme innhold som luftfartsloven (1960) § 5. De samme vilkår for opprettelse i tråd med Chicago-konvensjonen artikkel 9 er følgelig fortsatt gjeldende internrettslig.

Med hensyn til forvaltningens hjemmel til å forby adgang til særlige områder av militære grunner er luftfartsloven (1993) § 2-3 – senere også § 9-1a – således *lex specialis* i relasjon til sikkerhetsloven § 7-5, for så vidt det er ønskelig at ferdselsforbud skal ramme luftfart i luftrommet *over* områder med forbud mot alminnelig ferdsel. Lovgivningshistorikken viser klart at det i dag *ikke* er plass for en parallell etablering av forbudsområder i luftrommet av militære grunner etter sikkerhetsloven § 7-5.

Senere lovgivning underbygger dette. Det vises til luftfartsloven § 9-1a andre ledd som ble vedtatt så sent som i 2017. I departementets framlegg til bestemmelse heter det:

«Forsvarsdepartementet har [...] 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.»<sup>9</sup>

Sitatet er ikke forenlig med at forskrift om militære forbudsområder § 2, jf. sikkerhetsloven § 7-5, jf. dagjeldende sikkerhetslov (1998) § 18a, allerede ga slik myndighet til «den kommanderende generalen eller admiralen». Forsvarsdepartementet beskrev dessuten en slik uttrykkelig myndighet som

---

<sup>6</sup> Lov om luftfart (1923) er utarbeidet med henblikk på kompatibilitet med Paris-konvensjonen, se Ot.prp. nr. 44 (1923) s. 2. Norge tiltrådte konvensjonen i 1932.

<sup>7</sup> Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957), s. 147.

<sup>8</sup> Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957), s. 147.

<sup>9</sup> Samferdselsdepartementet, *Høringsnotat. Forslag til endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) om forskriftsfullmakt om restriksjonsområder*, 4. oktober 2016, s. 5.

en «kodifisering av dagens *praksis*» (uthevet her), ikke som en parallell regulering i luftfartsloven av noe sikkerhetsloven allerede hjemlet.

Om bakgrunnen for luftfartsloven § 9-1a andre ledd skrev Samferdselsdepartementet i tråd med dette følgende:

«Samferdselsdepartementet meiner at det er formålstenleg å lovfeste denne ordninga ved at militær luftfartsstyresmakt får myndigheit til å innføre restriksjonar i luftrommet ved akutte og uavklarte situasjonar.»<sup>10</sup>

Det er verdt å merke at også Samferdselsdepartementet viste til hva som ble antatt å gjelde på *ulovfestet* grunnlag. Følgelig og forutsetningsvis antok heller ikke Samferdselsdepartementet at sikkerhetsloven ga hjemmel. Da Stortinget vedtok luftfartsloven § 9-1a, var det med andre ord lovgivers *klare forutsetning* at det ikke eksisterte et alternativt hjemmelsgrunnlag i lovgivningen. Også dette taler mot å tolke sikkerhetsloven så vidt som Forsvaret synes å ha gjort gjennom sin nyere praksis.

Forsvarets praksis må derfor omlegges for å bli lovkonform. NLF støtter av samme grunn Luftfartstilsynets initiativ i saken. Adgangen for Luftfartstilsynet til å treffe vedtak etter forskriftsutkastet § 4 første ledd må imidlertid praktiseres innenfor de begrensninger som følger av luftfartsloven 9-1a.

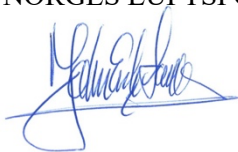
For NLF framstår det videre som korrekt – og i tråd med lovgivers forutsetning – at unntaksadgangen i forskriftsutkastets § 4 andre ledd knyttes opp mot vilkårene i luftfartsloven § 9-1a andre ledd, nærmere bestemt at adgangen er forbeholdt «akutte eller uavklarte militære situasjoner». NLF viser til departementets merknader i Prop. 144 L (2016–2017), punkt 6.3.

NLF vil presisere at under alle omstendigheter gjelder samtlige begrensninger etter Chicago-konvensjonen artikkel 9 i fredstid, i lys av presumsjonsprinsippet. Videre vil EØS-retten kunne være til hinder for inngripende flyforbud/reservasjoner. **NLF mener at det kunne hatt en pedagogisk funksjon at begge forhold synliggjøres i forskriften, eksempelvis i § 4 nytt tredje ledd.**

NLF håper disse innspillene er til nytte og kan gjerne supplere med ytterligere informasjon ved behov.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



John Eirik Laupsa  
Generalsekretær

Jostein Tangen (sign.)  
Kontorsjef, luftromskontakt

Torkell Sætervadet (sign.)  
Rådgiver

*Norges Luftsportforbund (NLF) er et særforbund tilsluttet Norges idrettsforbund (NIF). Forbundet organiserer syv luftsportsgrener: Fallskjermhopping, hang- og paragliding, seilflyging, motorflyging, modellflyging, mikroflyging og flyging med varmluftballonger. De 250 tilsluttede klubbene har til sammen 18 000 medlemskap. NLFs administrasjon har i dag 13 ansatte med kontor i Oslo sentrum og på Rikssenteret for seilflyging i Elverum. For mer informasjon, se vår hjemmeside [nlf.no](http://nlf.no).*

<sup>10</sup> Prop. 144 L (2016–2017) *Endringer i luftfartslova (restriksjonsområde)*, s. 10–11.