

Vinje kommune
Pr. epost: postmottak@vinje.kommune.no

Kopi:
Luftfartstilsynet
Samferdselsdepartementet
Norges idrettsforbund

Deres ref.: 2017/1094

Vår ref.: sf37-11-2233

17. juli 2017

Klage på vedtak, jfr forskrift 22. juni 2017 nr 1155 om motorferdsel i utmark og vassdrag

Norges Luftsportforbund (NLF) vil med dette klage på vedtak av forskrift 22. juni 2017 nr 1155 om motorferdsel i utmark og vassdrag, Vinje kommune, Telemark. NLF kan ikke se å ha blitt kontaktet i saken, til tross for at forskriften innebærer at sjøflygerne i Norge mister tilgang til "Møsvatn/Skinnarbu, Ståvatn, Vågslivatn og vatn som ligg under 750 m.o.h", jfr tidligere føresegner til motorferdselplan – Vinje kommune. Den reduserte tilgangen til vann å lande på kan få negative operative og flysikkerhetsmessige konsekvenser for det norske sjøflymiljøet.

Samtidig konstaterer vi med glede at kommunen later til å åpne for å vurdere detaljene i forskriften hva angår start og landing med luftfartøy på nytt. NLF ber derfor om et møte med Vinje kommune der vi får mulighet til å belyse saken nærmere, både operativt og rettslig.

1 – Om NLF og høringsprosessen

Vi viser til kunngjøring på Lovdata datert 7. juli 2017 om fastsettelse av forskrift 22. juni 2017 nr 1155 om motorferdsel i utmark og vassdrag, Vinje kommune, Telemark.

NLF er en sammenslutning av alle klubber som organiserer luftsport i Norge (om lag 250 klubber med cirka 18 000 medlemskap), og som er medlemmer av Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF). Blant klubbene NLF organiserer finner vi motor- og mikroflyklubber som har sjøflyging som en sentral del av sin aktivitet.

Til tross for at NLF er den største nasjonale organisasjonen for sjøflygere i Norge og dermed sterkt berørt av vedtaket, kan vi ikke se å ha blitt kontaktet av Vinje kommune som høringspart.

Som Vinje kommune er vel kjent med, forutsetter forvaltningsloven (fvl.) § 37 annet ledd at "[o]ffentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget". Vel kan forvaltningsorganet selv bestemme "på hvilken måte forhåndsvarslingen skal foregå", jfr fvl. § 37 tredje ledd, men i saker som berører aktører og interessenter langt utenfor lokalmiljøet, vil det å bli kontaktet av forvaltningsorganet i praksis være en forutsetning for å sikre at høringen blir reell.

At god forvaltningsskikk tilsier at berørte organisasjoner *blir kontaktet* ved høringer av denne typen, framkommer også av veilederen til utredningsinstruksen (FOR-2016-02-19-184). Instruksen gjelder riktignok statlige tiltak, men nedenstående prinsipp, jfr pkt 3.3.1 i veilederen, slår materielt sett også inn med full tyngde i annet offentlig forskriftsarbeid:

"Normalt bør man gjøre berørte departementer, private organisasjoner og andre berørte oppmerksomme på høringen gjennom e-post."

At NLF ikke har blitt varslet om høringen, innebærer etter vårt skjønn at saken ikke har blitt så godt belyst som den burde før vedtak ble truffet, noe som i så fall vil stride mot fvl. § 37 første ledd. Dersom NLF hadde vært hørt i saken, tror vi utfallet av vedtaket kunne ha vært et annet, noe som hadde eliminert ulemper for sjøflymiljøet og samfunnet for øvrig. Ulempene merkes allerede i inneværende flysesong.

Vi kan heller ikke se at Luftfartstilsynet er kontaktet i saken, noe som ytterligere kan ha medført et mangelfullt beslutningsgrunnlag.

Vi forstår imidlertid Vinje kommune dit hen at det er aktuelt å se nærmere på detaljene i forskriften hva angår start og landing med luftfartøy på nytt. På denne bakgrunnen ser vi fram til en ny prosess der luftfartsinteressene er tydeligere belyst.

2 – Sakens rettslige sider

I tråd med føresegner til motorferdselplan for Vinje kommune¹ § 5.0 første ledd bokstav a første punktum har sjøflygere gjennom flere år hatt anledning til å bruke "Møsvatn/Skinnarbu, Ståvatn, Vågslivatn og vatn som ligg under 750 m.o.h." for start og landing. Tillatelsen til bruken av disse vannene har vært generell, det vil si uavhengig av formålet med flygingen. Slike generelle tillatelser er svært viktige for NLFs medlemmer, og de er dessuten i tråd med prinsippet i motorferdselloven § 5 første ledd bokstav a. Vi viser i sammenhengen til lovforarbeidene, hvor det heter følgende, jfr Ot prp nr 45 (1976-1977) s 37.

*"I motsetning til utvalget ser departementet det slik at det på de utlagte stedene som **utgangspunkt skal være fri adgang** til å foreta landing og start."*

(Vår utheving.)

¹ Sist bekjentgjort av Vinje kommune i 2013

Derimot har angivelsen i føresegner til motorferdselplan for Vinje kommune av stedene man kan starte og lande med luftfartøy vært mer upresis, jfr referansen til ”vatn som ligg under 750 m.o.h.” Så vidt NLF kjenner til, har imidlertid ikke denne noe upresise stedsangivelsen medført innvendinger fra Fylkesmannen eller andre parter da føresegner til motorferdselplan i sin tid ble vedtatt. Ut fra dette må føresegnene ansees å ha vært gyldige og reflektert rettstilstanden.

Gjennom Vinje kommunes *Retningslinjer for handsaming av søknader etter motorferdselslova* vedtatt 15. desember 2016, ble imidlertid bestemmelsene for luftfartøy endret slik at det ble ”lov å lette og lande med fly på [alle] vatn som er 2 km² eller større”. Bestemmelsen i retningslinjene minner om ordlyden i motorferdselloven § 4 siste ledd. Sistnevnte bestemmelse i motorferdselloven gjelder imidlertid bare motorfartøy (f eks båter og motorkjøretøy), ikke luftfartøy. For luftfartøy forutsetter loven at bruken tillates på ”bestemte steder”, jfr motorferdselloven § 5 første ledd bokstav a første punktum. Innsjøens størrelse har i den sammenheng ingen selvstendig betydning. Skillet mellom motorfartøy og luftfartøy i dette henseendet var helt bevisst fra lovgivers side, jfr Ot prp nr 45 (1976-1977) s 26:

”Departementet mener i likhet med utvalget at det bør legges ut bestemte steder i utmark og vassdrag hvor det skal være adgang til landing og start med luftfartøy. En er enig i at miljøvern hensyn tilsier å få kanalisert trafikken slik at landing og start med luftfartøy ikke skal kunne foretas hvor som helst i utmark og vassdrag, men så langt det er praktisk mulig, bli lagt til steder som velges ut på grunnlag av en grundig vurdering både av miljøvern hensyn og andre interesser som knytter seg til området, og av de trafikk- og landingsbehov som gjør seg gjeldende.”

Det følger av dette at Vinje kommunes retningslinjer av 15. desember 2016 ikke er i tråd med lovens forutsetninger.

I Vinje kommunes høringsutkast til ny forskrift (løpenr 10042/2017) ble det så foreslått en betydelig innstramming: Istedenfor at kommunen fjernet referansen til vann større enn 2 km² og videreførte de tidligere bestemmelsene i føresegner til motorferdselplan, ble den generelle adgangen til å bruke visse vann for start og landing fjernet i sin helhet. Høringsutkastet fikk en formålsorientert innretning og ga blant annet adgang til å bruke uspesifiserte vann for landing og avgang til jaktformål, jfr utkastet § 5 første ledd bokstav c. Fylkesmannens innvending, jfr brev av 31. mai 2017, er – som det framkommer av ovenstående – betimelig, da løsningen ikke angir ”bestemte steder” slik loven krever.

Fra NLFs ståsted er dessuten løsningen i høringsutkastet svært dårlig, da den ikke hjemler annen bruk av de aktuelle vannene enn til konkrete og svært begrensede formål. Dette er i strid med lovens utgangspunkt om ”fri adgang”, jfr over, så vel som langvarig og god historikk med slik bruk i tråd med Vinje kommunes føresegner til motorferdselplan.

I forskrift 22. juni 2017 nr 1155 om motorferdsel i utmark og vassdrag har Vinje kommune tatt innvendingen til Fylkesmannen til følge ved å fjerne utkastets § 5 første ledd bokstav c. Forskriften er dermed lovkonform.

Samtidig rammer den det norske sjøflymiljøet hardt – og etter NLFs syn helt unødvendig. Forskriften burde isteden videreført alle spesifiserte vann som start- og landingssteder der man tidligere har tillatt slik bruk: Som et minimum burde de navngitte vannene som var anført i føresegner til motorferdselplan for Vinje kommune § 5.0 første ledd bokstav a første punktum kunne videreføres. Det er her ikke snakk om noen ny og ukjent belastning på miljø og omgivelser, men derimot videreføring av eksisterende aktivitet. Eventuelle innvendinger fra Fylkesmannen eller andre om at konsekvenser for omgivelsene må utredes taper sin tyngde, så lenge man viderefører tidligere aktivitet. Ved at nærmere spesifiserte vann angis, vil også motorferdsellovens krav om knytning til ”bestemte steder” være oppfylt.

3 – Forholdet til allmennflyging

I et møte med Vinje kommune vil NLF kunne redegjøre nærmere for regelverket, luftsportens samfunnsnytte og hvilken betydning denne forskriften har for våre aktiviteter. Vi vil imidlertid gjerne allerede nå gjøre oppmerksom på at Samferdselsdepartementet for tiden utarbeider en strategi for småflyging i Norge. Det regulatoriske presset som småflyging er utsatt for, samt den stadig mer pressede tilgangen til flysteder, er viktige momenter i strategiarbeidet.

I lys av dette, håper vi Vinje kommune vil prioritere arbeidet med en revidering av forskriften med tanke på luftfartøy.

4 – Veien videre

Vi ber herved om et møte med Vinje kommune, der NLF får anledning til å framlegge de samfunns- og luftsportsinteressene som med den vedtatte forskriften ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Vi oppfordrer videre til at saken behandles på nytt snarest mulig, men tidligst etter ultimo august 2017: På dette tidspunktet vil regjeringen etter det vi forstår ha behandlet den nasjonale småflystrategien som Samferdselsdepartementet i disse dager utarbeider. Det vil klart gi det beste beslutningsgrunnlaget om strategien er vedtatt og publisert før ny behandling av saken finner sted.

Vi ser fram til den videre dialogen i saken.

Med vennlig hilsen,



John Eirik Laupsa
Generalsekretær



Torkell Sætervadet
Rådgiver, luftfartsregelverk