

Samferdselsdepartementet  
Pr. epost: [postmottak@sd.dep.no](mailto:postmottak@sd.dep.no)

Deres ref.: NOU 2018:4

Vår ref.: sf37-33-361

14. juni 2018

## Hørings svar, NOU 2018:4

**Norges Luftsportforbund (NLF) stiller seg bak de hovedprinsippene i NOU 2018:4 som berører norsk sjøflyvirksomhet. Særlig viktig er det for NLF at utgangspunktet om fri ferdsel til sjøs videreføres, og at legaldefinisjonen av "fartøy" i lovutkastet § 3 bokstav b ikke omfatter sjøfly i avgangs- eller landingsfasen, jf. NOU 2018:4 s. 168. Det er videre positivt at kompetansen til å regulere ferdselen legges til Staten, jf. lovutkastet § 8, for å sikre at det er den nasjonale fagmyndigheten på området som er regulerende myndighet. NLF foreslår at mottakplikten ved havnene opprettholdes som lovbestemmelse og at det tydeliggjøres i loven at den også omfatter sjøfly.**

### 1.0 – Innledning

NLF er en sammenslutning av alle klubber som organiserer luftsport i Norge (ca 250 klubber med omlag 18 000 medlemskap) og som er medlemmer av Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF). Blant luftsportsgrenene NLF organiserer, finner vi allmennflyaktiviteter (GA – general aviation), herunder sjøflyging og annen motorflyging.

Utgangspunktet for norsk luftfart var opprinnelig sjøflyging, men siden kommersiell lufttransport nå hovedsakelig benytter landflyplasser, har sjøflyvirksomheten avtatt i omfang. Aktiviteten har dessuten vært under sterkt press med tanke på tilgang til landingsplasser i Norge, ettersom bruk av innsjøer og elver begrenses på grunn av lov om motorferdsel i vassdrag og utmark. For å opprettholde sjøflyaktiviteten og om mulig bidra til at samfunnet kan dra større veksler på transportformens betydelige styrker, er det avgjørende viktig at aktiviteten får sikret tilgangen til norske havner.

NLF understreker at forbedrede kår for allmennflyaktivitet, herunder sjøflyvirksomhet, har politisk forankring. I regjeringens [Strategi for småflyverksemda i Noreg](#) (august 2017) heter det blant annet på side 29:

*”Stadig fleire naturlege landingsplassar har vorte regulerte slik at det har vorte vanskelegare å utøve aktiviteten. Sjøflymiljøet i Noreg er svært sårbart for ytterlegare reduksjon i talet på sjøflyplassar. (...)*

*Regjeringa vil leggje til rette for god tilgang til landingsplassar for småflyaktivitet. (...)  
Regjeringa vil òg leggje til rette for vidare sjøflyverksemd i Noreg.”*

Det er følgelig viktig at den nye havne- og farvannsloven innrettes på en måte som underbygger Regjeringens strategi.

Vi vil videre nevne at Luftfartstilsynet søker å forbedre de regulatoriske rammevilkårene for allmennflysegmentet, slik at aktivitetens nedadgående trend kan snus. Konkret har Luftfartstilsynet gjennom policydokumentet [Fremtidens regulering av allmennflygingen i Norge](#) (2016) slått fast følgende fem bærende reguleringsprinsipper:

- Prinsippet om forholdsmessighet
- Prinsippet om delegering
- Prinsippet om bruk av andre virkemidler enn regelverk
- Prinsippet om balansert tilnærming
- Prinsippet om risikobasert regulering

Luftfartstilsynets policy er for øvrig en oppfølging av det EU-initierte veikartet [EASA Roadmap for regulation of General Aviation](#). EUs tilnærming til allmennflyging er en viktig premis, da allmennflygingen i dag for de fleste formål er felleseuropeisk regulert. Der det er motstrid mellom norsk og felleseuropeisk regelverk, har sistnevnte forrang, jf. luftfartsloven (luftl.) § 1-1 annet ledd.

EU har videre konstatert at allmennflygingens potensial ikke på noen måte er fullt utnyttet i Europa, verken som transportform eller med tanke på hvilke industrielle effekter produksjon av fly og flydeler kan gi. EU-parlamentet vedtok resolusjonen [Agenda for a sustainable future in general and business aviation](#) i 2009, og her oppfordres EU-kommisjonen og medlemslandene til å gjennomføre en rekke tiltak som skal styrke disse aktivitetene.

Vårt høringssvar tar utgangspunkt i disse politiske føringene på europeisk og nasjonalt hold.

## **2.0 – Sondringen mellom luftfartøy og sjøfartøy**

Med ”fartøy” i gjeldende lov menes ”enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmiddel [mv]”, jf. havneloven § 4 første ledd. Det framkommer av havnelovens forarbeider at fartøysbegrepet *også* omfatter ”sjøfly [...] mv”, jf. Ot prp nr 75 (2008–2009). Man ser at lovens systematikk tilsier at det er *fartøyet i seg selv* – og ikke hvordan det opereres – som er utslagsgivende.

Dette står i en viss kontrast til definisjonene i sjøloven (sjøl.), hvor ”ethvert sjøgående fartøy eller annen flytende innretning på sjøen” *nettopp ikke* kan bety luftfartøy, jf. eksempelvis sjøl. § 183 tredje ledd, sml. de materielle bestemmelsene i sjøl. §§ 183 til 190 som blant annet går på forsikringsplikt mv for skip. (For luftfartøys del – også når de opererer til sjøs – er slik forsikringsplikt hjemlet i luftfartsloven kapittel XI. Sjølovens bestemmelser kommer bare til anvendelse for luftfartøy i samband

med bergelønn, og da framkommer dette eksplisitt av luftfartsloven, jf. luftl. § 12-5 første ledd, jf. sjøl. kapittel 16.)

Luftfartsloven gjelder derimot for *all sivil luftfart i Norge*, uten hensyn til om den foregår med utgangspunkt i rullebaner på land eller avgangs- og landingsområder til sjøs, jf. luftl. § 1-1 første ledd.

Denne varierende regulatoriske tilnærmingen til sjøfly skaper visse utfordringer, blant annet med tanke på hvilket regelverk som skal gjelde til hvilken tid – og ved hvilken operasjon – samt i spørsmålet om hvilken myndighet man er underlagt.

Skjæringspunktet mellom havnelovens og luftfartslovens bestemmelser – herunder regler i underliggende forskrifter – har vært gjenstand for belysning tidligere. Vi viser eksempelvis til brev fra Luftfartstilsynet til Norges Luftsportforbund datert 26. november 2008<sup>1</sup> (vedlagt), hvor Luftfartstilsynet viser til at det er utarbeidet en definisjon som lyder slik:

*”Et sjøfly er å regne som luftfartøy fra det øyeblikk luftfartøyet er posisjonert for avgang og begynner sin akselerasjon til avgang. Om nevnte avgang avbrytes og luftfartøyet igjen har taksehastighet, defineres det som sjøfartøy. Landing defineres som innflyging og retardasjon på vannflaten, frem til at luftfartøyet har kommet til ro i vannet eller påbegynner å takse. I forbindelse med alle andre operasjoner på vannflaten enn avgang og landing, defineres luftfartøyet som sjøgående.”*

Selv om ovenstående definisjon på en utmerket måte vil kunne bidra til å avklare når et luftfartøy er å regne som et sjøfartøy og ikke – eksempelvis med tanke på når fartsbegrensningsforskrifter hjemlet i havneloven § 13 første ledd bokstav a vil komme til anvendelse – har den hittil ikke vært hjemlet verken i gjeldende luftfarts- eller havnereguleringer.

NLF er derfor meget godt tilfreds med at det i NOU 2018:4 på s. 168 venstre spalte understrekes følgende:

*”Som utgangspunkt regnes sjøfly som «fartøy», men ikke når det er posisjonert og begynner sin akselerasjon for avgang. Ved landing er sjøfly ikke «fartøy» før det begynner å takse.”*

Det er avgjørende for sjøflygernes forutberegnelighet og sjøflyaktivitetens bærekraft at denne definisjonen ligger til grunn for den nye havne- og farvannsloven.

### **3.0 – Samordningen mellom luftfarts- og sjøfartsmyndigheter**

Også i den daglige forvaltningen skaper det visse utfordringer at sjøfly av havnemyndighetene blir ansett som *sjøfartøy* – uansett driftsfase – mens de sees på som *luftfartøy* av luftfartsmyndighetene. Luftfartstilsynet er luftfartsmyndighet i Norge, og har også direktoratsoppgaver innen luftfartsområdet, jf. instruks for luftfartstilsynet (FOR-1999-12-10-1267) § 2 flg. Luftfartstilsynet er derfor nærmest til å foreta helt nødvendige flysikkerhetsmessige vurderinger av de forvaltningsmessige grep havnene og havnemyndighetene måtte ta, eksempelvis hva angår adgang for sjøfly til havner, vedtak av fartsbegrensningsforskrifter mv. Likevel ser vi at Luftfartstilsynet rutinemessig utelates fra høringer, jf. eksempelvis [Larvik Havns høringsutkast](#) til fartsforskrift med frist 24. april 2017.

---

<sup>1</sup> Luftfartstilsynets referanse 200803349-2/069/THY

Ikke-kommersiell luftfart – som her er vårt anliggende – reguleres i dag av forordning (EU) nr 965/2012 annekks VII (Part-NCO) og forordning (EU) nr 923/2012 (Part-SERA). Trafikkreglene, herunder bestemmelsene om vikeplikt for annen sjøgående trafikk, framkommer eksempelvis av sistnevnte, jf. SERA.3230 *Water operations*. Luftfartstilsynet er ”ansvarlig myndighet”, jf. forskrift om luftfartsoperasjoner (BSL D 1-1 – FOR-2013-08-07-956) § 3 og forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F 1-1 – FOR-2016-12-14-1578) § 3. Dette er regelverk som *havne-myndighetene* framstår som lite oppmerksom på. Et tettere samarbeid mellom havne- og luftfartsmyndighetene er åpenbart ønskelig.

NLF vil etter dette foreslå at havneloven får ny bestemmelse etter mønster fra gjeldende havnelov § 32:

*”Samordning med luftfartsmyndigheten*

*Myndigheten etter denne lov plikter å samordne alle vedtak etter [utvalgets utkast til] §§ 6, 8, 13, 15 og 24 som kan berøre sjøflyaktivitet med luftfartsmyndigheten.”*

#### **4.0 – Konsekvenser av at myndigheten til å fastsette fartsbegrensningsforskrifter som også omfatter sjøfly ble tilbakeført til lokalt nivå i juni 2003**

Med hjemmel i havneloven § 13 åpner forskrift av 15. desember 2009 nr. 1546 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø § 4 første ledd for at det innføres lokale fartsbegrensninger. Slike begrensninger vil normalt innebære totale ferdselsforbud for sjøfly i havnene, da sjøfly har avgangs- og landingshastigheter som av fysiske grunner er vesentlig høyere enn f eks 5, 10 eller 30 knop (typisk avgangshastighet for sjøfly i allmennflysegmentet er 50 knop).

Utformingen av forskriften slik den lyder i dag (FOR-2009-12-15-1546) må her kommenteres nærmere. Gjennom denne forskriften fra 2009 ble nemlig *den forrige fartsbegrensningsforskriften* (FOR-2003-06-19-748) tilpasset det som i 2009 var ny havnelov. Noen materielle forskjeller av betydning for denne saken er det ikke mellom de to forskriftene, men det som skjedde i 2003 har derimot vesentlig interesse for vår sak:

Den nevnte fartsbegrensningsforskriften fra 2003 (FOR-2003-06-19-748) endrer nemlig den fartsbegrensningsforskriften som ble vedtatt bare halvannen måned tidligere (FOR-2003-05-05-561). Juni-forskriften fra 2003 har som hovedformål å desentralisere beslutningsmyndigheten ved at en planlagt *nasjonal* fartsbegrensning i mai-forskriften fra 2003 (FOR-2003-05-05-561) § 2 ble fjernet og erstattet av en *lokal* adgang til å sette fartsbegrensninger, jf. FOR-2003-06-19-748 § 3. For ordens skyld legger vi ved begge disse opphevede forskriftene.

Når vi velger å gå inn i denne forskriftshistorikken, er det for å peke på at mai-forskriften av 2003 var resultat av et omfattende utredningsarbeid som kom til uttrykk i innstillingen *”Revidering av hastighetsforskrifter til sjøs i Norge – Innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kystdirektøren – desember 2002”*. I forordet til innstillingen heter det blant annet:

*”Gjeldende regler på området er ikke tilfredsstillende. De er til dels uoversiktlige og lite brukervennlige. Enkelte steder er de lokale hastighetsgrensene lite egnet sett i forhold til de fartøy som ferdes der i dag.”*

I samband med at innstillingen var på høring, hadde Norsk Aero Klubb (NLFs daværende navn) en omfattende dialog med Kystverket, hvor vi pekte på de mange utfordringene en hastighetsbegrensning har for sjøflysegmentet. Vi dokumenterte både skadevirkningene på vårt segment, de flysikkerhetsmessige utfordringene så vel som hvordan de sjøsikkerhetsmessige sidene kan bli godt ivaretatt uten at de generelle fartsbegrensningene gjelder sjøfly.

Kystverket tok hensyn til disse momentene da de fastsatte FOR-2003-05-05-561, jf. § 1 (virkeområde):

*”Denne forskriften gjelder alle fartøyer. Sjøfly regnes ikke som fartøy etter forskriften her.”*

Forskriften fra mai 2003 ble imidlertid kortlivet (formelt sett gjaldt den i 18 dager, men i praksis fikk den aldri noen betydning), av grunner NLF ikke har full oversikt over. Vi har imidlertid ingen grunn til å tro at revideringen i juni 2003 hadde noe med sjøfly å gjøre. Derimot handlet det om å flytte (i praksis beholde) hastighetsbegrensningskompetansen fra sentralt til lokalt nivå. Myndighetenes revers i saken, førte imidlertid også til – mest sannsynlig ved en inkurie – at sjøflyging igjen ble av omfattet av forskriften, jf. FOR-2003-06-19-748 § 1 første punktum, noe den også er i dag jf.

FOR-2009-12-15-1546 § 1 første punktum.

Når vi anser det som en sannsynlig inkurie har det å gjøre med at ordlyden i FOR-2003-06-19-748 § 1 første punktum er identisk med ordlyden i samme paragraf, slik den lød i perioden 1988 til mai 2003, jf. FOR-2003-05-05-561 § 1. Vi ble heller ikke kontaktet av Kystverket i anledning endringen i juni 2003, noe som hadde vært naturlig dersom det var tiltenkt en realitetsendring for sjøfly, gitt den forutgående utredningsprosessen som vi hadde en aktiv del i.

Inkurie eller ikke: Det at kompetansen ble flyttet til et annet forvaltningsnivå, innebærer imidlertid ikke at interesseavveiningen Kystverket gjorde ved vedtaket av mai-forskriften i 2003 dermed har mistet sin styrke eller begrunnelse. Tvert i mot må den faglige vurderingen Kystverket da gjorde tilsi at det er avgjørende hensyn som støtter at sjøfly i avgangs- eller landingsfasen bør unntas fra de generelle fartsbegrensningene til sjøs.

At Kystverket gjorde revers mellom mai og juni 2003, fikk den konsekvens at en rekke av de ulempene som arbeidsgruppen oppnevnt av kystdirektøren påpekte i 2002 – herunder ulempene med en tilfeldig lokal forvaltning – igjen ble aktualisert.

Etter vedtaket i juni 2003, forble situasjonen uoversiktlig og rollen krevende for NLF, siden vi må forklare de helt spesielle hensynene som ligger bak sjøflygingens behov og sikkerhetsaspekter overfor en rekke lokale havnemyndigheter. Ofte blir lokale fartsforskrifter vedtatt uten at vår organisasjon blir hørt. Det er langt fra noen automatikk i at NLF blir kontaktet i slike saker, til tross for at forbundets sjøflygende medlemmer blir sterkt berørt av forskriftene. God forvaltningsskikk tilsier som kjent at berørte organisasjoner *blir kontaktet* ved høringer av denne typen, sml. veilederen til utredningsinstruksen (FOR-2016-02-19-184) pkt 3.3.1.

Dersom verken NLF eller andre berørte organisasjoner og myndigheter med ansvar for flysikkerhet blir hørt i slike saker, er det stor risiko for at saken ikke blir godt nok belyst før vedtak er truffet, i strid med forvaltningsloven §§ 17 første ledd og 37 første ledd. Med den innretningen havneloven og fartsbegrensningsforskriften har i dag, er det stor risiko for at nettopp dette skjer, noe vi har sett flere eksempler på så sent som i fjor, jf. forskriftsprosessene for [Larvik Havn](#) og [Grenland Havn](#).

Samlet sett er det NLFs vurdering at sjøflyging i avgangs- og landingsfasen som utgangspunkt ikke bør berøres av hastighetsforskrifter, en vurdering Kystverket ved vedtaket av mai-forskriften i 2003 støttet.

Vi legger til grunn at den nye fartøydefinisjonen, se pkt 2.0 i dette brevet, ivaretar ovennevnte behov.

Videre mener NLF det er hensiktsmessig at kompetansen til å regulere ferdselen ut fra et sikkerhetsmessige ståsted legges til staten, jf. utkastet § 9.

### **5.0 – Diskriminering av sjøfly ved visse havner**

NLF får fra tid til annen rapporter om at visse havner ikke tillater at sjøfly legger til kais, til tross for at det finnes kapasitet og fysiske forutsetninger for fortøyning. Likeledes forekommer det at sjøfly ikke omfattes av takstregulativet for gjestehavner. Sistnevnte kan føre til uforutsigbare forhold for sjøflygerne, alternativt at manglende forankring i takstregulativet leder til avvising.

NLF mener dette kan innebære brudd på ikke-diskrimineringsprinsippet i gjeldende havnelov § 39 første ledd. Utvalget foreslår i NOU 2018:4 at mottaksplikten tas ut av loven, da den uansett følger av konkurranseretten og myndighetsmisbrukslæren. NLF mener dette rettsgrunnlaget gir for liten grad av klarhet for borgerne. NLF foreslår tvert i mot at mottaksplikten opprettholdes som eksplisitt bestemmelse i loven, og at sjøflyene uttrykkelig nevnes, eksempelvis slik:

*”Adgang til å benytte havn*

*Eiere og operatører av havner og havneterminaler har plikt til å motta fartøy, herunder sjøfly, i det omfang plassforholdene tillater det, og fartøyet ikke er til urimelig fortrenghet for eierens behov for egen bruk av havnen eller andre som er sikret rett til å bruke havnen. Eiere og operatører av havner og havneterminaler kan fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn, av hensyn til sikkerhet, miljø og fiskerinæringen. Begrensningene skal være saklig begrunnet.”*

Vi håper innspillene er nyttige i det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen,  
NORGES LUFTSPORTFORBUND



John Eirik Laupsa  
Generalsekretær



Torkell Sætervadet  
Rådgiver

Norges Luftsportforbund  
Postboks 383 Sentrum  
0102 OSLO

Vår saksbehandler:  
Thomas Hytten

Vår referanse:  
200803349-2/069/THY

Vår dato:  
26. november  
2008

Telefon direkte:  
982 61796

Deres referanse:  
246588v1

Deres dato:  
16. september  
2008

## Norges Luftsportforbund – Definisjon av sjøfly

Vi viser til Deres brev med referanse 246588v1 vedrørende Hastighetsbegrensninger til sjøs – definisjoner vedrørende sjøflys status som fly eller båt.

Luftfartstilsynet har notert Deres merknader i forhold til tolkning av eksisterende regelverk. Vi er klar over at påtalemyndighetene i enkelte tilfeller har valgt å straffe førere av luftfartøy som i tvilstilfeller har blitt vurdert og definert som båt.

Det er utarbeidet en ny definisjon som lyder følgende:

*Et sjøfly er å regne som luftfartøy fra det øyeblikk luftfartøyet er posisjonert for avgang og begynner sin akselerasjon til avgang. Om nevnte avgang avbrytes og luftfartøyet igjen har taksehastighet, defineres det som sjøfartøy. Landing defineres som innflyging og retardasjon på vannflaten, frem til at luftfartøyet har kommet til ro i vannet eller påbegynner å takse. I forbindelse med alle andre operasjoner på vannflaten enn avgang og landing, defineres luftfartøyet som sjøgående.*

Denne teksten er i høy grad tilsvarende Deres forslag og skal innarbeides som forslag i forbindelse med neste revidering av BSL F 1-1 - Forskrift om lufttrafikkregler som et tillegg til § 2-18 - Manøvrering på og nær vann.

De ønsker også å beskrive følgende:

*Fartøysjefen kan fravike stedets hastighetsbestemmelser dersom fartøysjefens vurdering er at normal taxehastighet, fordi uforutsette forhold tilsier det, gjør manøvreringen på vannet uforsvarlig.*

Når det gjelder å fravike lokale hastighetsbestemmelser for å ivareta sikkerheten viser vi til Luftfartsloven § 6-8 Fartøysjefens plikter i nødssituasjoner som lyder følgende:

*Kommer fartøyet i nød, skal fartøysjefen gjøre alt som står i hans makt for å trygge fartøy, ombordværende og gods. Må fartøyet forlates, skal han såvidt mulig sørge for å bringe fartøydokumentene i sikkerhet.*

På bakgrunn av dette anser vi det unødvendig å definere spesielt denne type operasjon, da hjemmel i forbindelse med nødssituasjoner allerede eksisterer.

Luftfartstilsynet takker for Deres henvendelse og tar innspillet til etterretning.

Med vennlig hilsen

Thomas Hytten  
Seksjonssjef operativ allmennfly  
Operativ avdeling

Fred Selim  
Overinspektør