



Norges Luftsportforbund
Møllergata 39
0179 OSLO

Deres ref

Vår ref
25/4920-

Dato
17. september 2026

Avgjørelse av klage over pålegg om tiltak etter gjennomført tilsyn

Vi viser til Luftfartstilsynets oversendelsesbrev datert 19. oktober 2025 med oversendelse av Norges Luftsportsforbund (NLF) sin klage av 26. februar 2025 over Luftfartstilsynets vedtak av 22. januar 2025, hvor NLF ble gitt pålegg om å gjøre endringer i NLFs sikkerhetssystem for modellflyging. Luftfartstilsynet fastholder sitt vedtak i saken, og har oversendt klagen til Samferdselsdepartementet for avgjørelse. I brev av 12. november 2025 fra NLF til Samferdselsdepartementet imøtegår NLF det de mener er feil i Luftfartstilsynet redegjørelser i oversendelsesbrevet av 19. oktober.

Kort om sakens bakgrunn

Luftfartstilsynet godkjente NLFs sikkerhetssystem for modellflyging i januar 2023. Etter klage fra NLF ble enkelte begrensninger (bl.a. høyde, FPV og klarering) fjernet, og endelig godkjenning ble gitt 15. februar 2023 med varighet til 1. januar 2027. Luftfartstilsynet godkjente endringer i april 2024.

Ved tilsyn i desember 2024 konstaterte Luftfartstilsynet tre avvik knyttet til utilstrekkelig kontakt og oversikt over klubbene til å sikre at sikkerhetssystemet er etablert og etterlevs, uensartet innføring av nye medlemmer, og mangelfull oversikt og kontroll med etterlevelsen av sikkerhetssystemet. I januar 2025 ble NLF pålagt å rette avvikene og gjennomføre flere endringer i sikkerhetssystemet.

NLF klaget på flere av påleggene i februar 2025, og gjennomføringen av de omstridte tiltakene ble utsatt i mai 2025 i påvente av endelig avgjørelse.

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Avdeling for luftfart,
post og kjøp

Saksbehandler
Ståle Schøning
Seljenes
22 24 82 28

NLFs anførsler

NLF skriver innledningsvis at klagen gjelder vedtakets del 2, som omhandler illeggelse av pålegg om endringer i NLFs sikkerhetssystem. Videre fremgår det at NLF ikke klager på pålegg nr. 3 og 9. I brevet fra NLF av 12. november trekker NLF også klagen på pålegg nr. 1. Departementet forstår det dermed slik at klagen fra NLF omfatter pålegg nr. 2 og 4-8 i del 2 i Luftfartstilsynets vedtak av 22. januar 2025.

NLF mener at regelverket (forordning (EU) 2019/947 – droneoperatørforordningen - artikkel 16) ikke er ment å harmonisere reguleringen av modellflyging med øvrige droneregler, men tvert imot sikre at modellflyklubber kan fortsette som før det felleseuropeiske regelverket for droneoperasjoner fikk anvendelse.

Videre hevder NLF at Luftfartstilsynet ikke kan innføre nye eller strengere vilkår uten lov- eller forskriftsendring, særlig når dette i realiteten innebærer en omgjøring av tidligere godkjenning. Etter forvaltningsretten kan vedtak normalt ikke endres til ulempe for den de gjelder. Selv om tilsynet kan pålegge endringer i sikkerhetssystemet, mener NLF at dette må skje innenfor rammene av eksisterende godkjenning og ikke brukes til å ta opp igjen tidligere avklarte spørsmål eller innføre en indirekte harmonisering med annet droneregulverk.

Når det gjelder de enkelte påleggene, gjør NLF i klagen kort gjeldende:

- Pålegg 2 er en ulovlig omgjøring til ugunst av tidligere vedtak.
- Pålegg 4 angriper premisser som lå til grunn for godkjenningen og burde vært etterspurt før vedtaket i 2023.
- Pålegg 5 aksepteres for så vidt gjelder opplæring/ kompetanse, men kravet om fast horisontal avstand anses uhjemlet, lite egnet og sikkerhetsmessig uheldig.
- Pålegg 6 har karakter av forskrift uten nødvendig utredning, er teknisk usikkert og uforholdsmessig.
- Pålegg 7 er uklart, uten tilstrekkelig hjemmel og påfører en uforholdsmessig byrde.
- Pålegg 8 innebærer en materiell innstramming uten nytt faktisk grunnlag, og det kan ikke etableres klareringsplikt gjennom enkeltvedtak.

Regelverk

De operative reglene for ubemannet luftfartøy følger av forordning (EU) 2019/947, som deler operasjoner i åpen, spesifikk og sertifisert kategori, jf. artikkel 4-6, jf. artikkel 3. For operasjoner i modellflyorganisasjoner er det egne regler fastsatt i artikkel 16.

Artikkel 16 åpner for at kompetent myndighet kan autorisere modellflyvirksomhet enten i samsvar med relevante nasjonale regler, jf. artikkel 16 nr. 2 bokstav a, eller i samsvar med organisasjonens egne prosedyrer, organisasjonsstruktur og styringssystem, jf. bokstav b. Tillatelsen skal angi vilkår for virksomheten og gjelder kun nasjonalt, jf. artikkel 16 nr. 3. Operasjoner som skjer innenfor en autorisasjon gitt etter artikkel 16, krever ikke tillatelse eller deklarasjon etter reglene om spesifikk kategori, jf. artikkel 5 nr. 6 bokstav b. Fortalepunkt 27 til 2019/947 fremhever at organisert modellflyging historisk har vist et godt sikkerhetsnivå, og

begrunner at medlemsstatene kan benytte et tilpasset nasjonalt rammeverk for slik virksomhet.

Forordningen er gjennomført i norsk rett ved forskrift om ubemannede luftfartøyer (BSL A 7-2), som gjennomfører EØS-regler for ubemannede luftfartøyer og gir supplerende nasjonale regler, jf. § 1. Luftfartstilsynet er ansvarlig myndighet, jf. § 5. Forskriftens § 8 etablerer et nasjonalt rammeverk for godkjenning av modellflyorganisasjoners sikkerhetssystem, og angir både minstekrav til systemets innhold og kompetanse for Luftfartstilsynet til å sette vilkår og gi pålegg om endringer.

Etter forvaltningsloven § 35 første ledd kan et forvaltningsorgan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller c) vedtaket må anses ugyldig.

Etter bestemmelsens femte ledd gjelder ikke de begrensningene i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Samferdselsdepartementets vurdering

Vurdering av om påleggene om endring er å anse som omgjøring av Luftfartstilsynets vedtak om godkjenning av sikkerhetssystem

Luftfartstilsynet godkjente NLFs sikkerhetssystem for modellflyging i januar 2023. I sitt vedtak av 22. januar 2025 påla Luftfartstilsynet NLF å gjøre flere endringer i sikkerhetssystemet. NLF har i klagen anført at disse endringene er å anse som omgjøring av tidligere godkjenning.

Luftfartstilsynet skriver i oversendelsesbrevet at påleggene ikke er å anse som omgjøring av sitt vedtak av 2023 fordi påleggene ikke gjelder endring av *godkjenningens eksistens eller hovedinnhold*.

NLF har i sin imøtegåelse av Luftfartstilsynets oversendelsesbrev vist til flere rettskilder som NLF mener understøtter deres syn om at påleggene rent faktisk er å anse som omgjøring av Luftfartstilsynets eget vedtak fra 2023.

Departementet viser til forvaltningslovutvalget som skriver om omgjøring at *Omgjøring innebærer at avgjørelsen får et annet innhold enn opprinnelig. Det kan være aktuelt for eksempel der det frem kommer nye opplysninger om situasjonen på vedtakstidspunktet som tilsier at saken skulle eller burde vært avgjort annerledes, eller der det senere skjer noe som tilsier at vedtaket bør endres eller oppheves. Både et fullstendig tilbakekall (tilbaketrekking) og mer eller mindre omfattende endringer av vedtaket regnes som omgjøring.*¹

¹ NOU 2019:5 Ny forvaltningslov, s. 401

I en tidligere tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen fremgår det videre at

Slik forvaltningsloven § 35 i dag er utformet, omfatter omgjøringsbegrepet endringer i et tidligere vedtak uansett hva som er årsaken til endringen, herunder:

- *mangler ved det tidligere vedtaket (feil fakta, uriktig forståelse av rettsreglene, svakheter ved de overveielsene eller den saksbehandlingen som gikk forut for vedtaket),*
- *et nytt syn på saken uten at det foreligger noen endring i de faktiske eller rettslige omstendighetene som vedtaket bygger på og*
- *endringer i det faktiske eller rettslige grunnlaget for vedtaket som har inntruffet etter det opprinnelige vedtaket.²*

Slik departementet ser det er det ikke tvilsomt at påleggene om endringer som ble gitt i vedtaket fra 2025, etablerer nye plikter for godkjenningen av NLFs sikkerhetssystem. Selv om de nye pliktene ikke nødvendigvis gjelder for hele sikkerhetssystemet som sådan, så ilegges NLF og deres medlemmer nye plikter som ikke gjaldt da systemet ble godkjent i 2023, og det er derfor ikke tvilsomt at påleggene i vedtaket av 2025 gir godkjenningen et annet innhold enn hva godkjenningen hadde etter vedtaket fra 2023.

Luftfartstilsynet har ikke underbygd sin anførsel om at påleggene ikke gjelder endring av godkjenningens eksistens eller hovedinnhold og derfor ikke er å anse som en omgjøring av eget vedtak. Departementet kan heller ikke se at det er holdepunkter i rettskildene som støtter anførselen. Tvert om sier forvaltningslovutvalget at mer «*eller mindre omfattende endringer av vedtaket regnes som omgjøring*».

Departementet viser videre til Lovavdelingens uttalelse som at omgjøringsbegrepet omfatter endringer i et tidligere vedtak «*uansett hva som er årsaken til endringen*». Bakgrunnen for endringen har altså ingen betydning for om endringen er å anse som en omgjøring. Det er ikke tvilsomt at vedtaket fra 2023 ble endret gjennom vedtaket fra 2025, og at dette medfører en omgjøring uavhengig av hva som er grunnlaget for endringen.

Departementet er som følge av dette ikke i tvil om at påleggene i vedtaket fra 2025 er å anse som omgjøringer av Luftfartstilsynets eget vedtak fra 2023.

Vurdering av adgangen til å omgjøre vedtaket fra 2023

Etter forvaltningsloven § 35 femte ledd er forvaltningen gitt adgang til å omgjøre eget eller underordnet organs vedtak uten begrensningene i første til tredje ledd dersom endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste setning fastslår at Luftfartstilsynet kan gi pålegg om endringer i sikkerhetssystemet. En naturlig forståelse av ordlyden (*endringer*) tilsier at Luftfartstilsynet kan pålegge modellflyorganisasjoner å gjøre endringer i et allerede godkjent

² JDLOV-2005-4106

sikkerhetssystem. Som redegjort for vil endringer av et allerede godkjent vedtak være å anse som en omgjøring, og det er følgelig ikke tvilsomt at Luftfartstilsynet har adgang til å omgjøre sitt eget vedtak om godkjenning av sikkerhetssystem.

Vurdering av om omgjøringen(e) er gyldig

At Luftfartstilsynet har adgang til å omgjøre sitt eget vedtak/gi pålegg om endringer uten at begrensningene i forvaltningsloven § 35 første og tredje ledd gjelder, betyr ikke at det ikke følger skranker med tilsynets adgang til å gi slike pålegg om endringer. Nye pålegg om endringer må gjøres innenfor rammene av regelverket (forvaltningsloven, luftfartsloven, felleseuropeiske regler etc.). De alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og saksbehandlingsregler gjelder også.

Når omgjøringsadgangen er så generelt utformet som i BSL A 7-2 § 8 tredje ledd er, der det ikke følger noen vilkår for Luftfartstilsynets adgang til å gi pålegg om endringer, er departementet enig med NLF i at det må ses hen til hvorvidt vedtaket selv gir vilkår for omgjøring. Videre må det på generelt grunnlag uansett legges til grunn at fordi bestemmelsen er så upresist formulert, må det i saker om omgjøring etter bestemmelsen stilles høye krav både til presisjonen i beskrivelsen av grunnlaget for kravet om endring og nødvendigheten av endringen.

Luftfartstilsynet har i vedtaket tatt forbehold om at

Luftfartstilsynet vil følge opp etterlevelsen av gjeldende sikkerhetssystem gjennom tilsyn, og kan gi pålegg om endringer eller tilbaketrekking av tillatelsen dersom sikkerhetsmessige forhold tilsier det.

Slik forbeholdet er formulert må Luftfartstilsynet begrunne eventuelle krav om endringer i sikkerhetsmessige forhold som har oppstått som følge av manglete etterlevelse av sikkerhetssystemet.

Begrunnelsen som er gitt for påleggene i Luftfartstilsynets vedtak av 22. januar 2025 er at

Kravene om endringer begrunnes med at det fremstår som nødvendig å få en bedre oversikt over risikobildet forbundet med NLF sine operasjoner med modellfly. NLF har en godkjenning i «spesifikk kategori» som gir adgang til å fly tyngre fartøy høyere enn hva som er tillatt utenfor sikkerhetssystemet.

Utenfor sikkerhetssystemet i «åpen kategori» er modellfly begrenset til operasjoner innenfor synsvidde under 120m AGL, med modeller som veier maks 25kg. Skal man utvide disse grensene må det foreligge risikoanalyser, eller dokumentert erfaring som tilsier at operasjonen kan gjennomføres trygt, uten unødig risiko for 3.part.

Begrunnelsen som gis i vedtaket er etter departementets vurdering svært generelt utformet, og det fremstår for departementet som at påleggene heller er begrunnet i et ønske om mer

informasjon/dokumentasjon om sikkerhetssystemet, enn faktiske sikkerhetsbrister eller andre mangler som ble avdekket under tilsynet i desember 2024.

Det samme gjelder for beskrivelsen i vedtaket av de enkelte påleggene som er pålagt (nr. 2 og nr. 4 - 8). Heller ikke her er det så langt departementet kan se beskrevet forhold som er avdekket under tilsynet fra desember 2024. Heller ikke tilsynsrapporten gir så langt departementet kan se beskrivelser av forhold som begrunner påleggene, ut over noe generelle overordnede beskrivelser av det Luftfartstilsynet vurderer som utilfredsstillende kontakt/oppfølging av klubbene fra NLF sin side.

I oversendelsesbrevet av 19. oktober 2025 beskrives behovet for påleggene noe mer detaljert, og begrunnelsen for påleggene 2, 4, 5 og 8 begrunnes her i funn fra tilsynet som ble gjennomført i desember 2024. Disse begrunnelsene er likevel svært generelt utformet i sin ordlyd. Blant annet er begrunnelsen for pålegg 2 at funnene viser *ujevn forankring av rammer og mangler i opplæring*, og for pålegg 4 at tilsynet avdekket *variasjoner i forståelse og etterlevelse*, samtidig som sentrale deler av systemet angis å være basert på «lang erfaring». Det fremstår for departementet som at påleggene er gitt med bakgrunn i forhold Luftfartstilsynet har oppdaget i forbindelse med tilsynet, men både funnene og nødvendigheten av tiltakene/påleggene er så generelt beskrevet at det er vanskelig å forstå hvorfor tiltakene er nødvendig, og hvilke vurderinger Luftfartstilsynet har lagt til grunn, herunder om mindre inngripende tiltak har vært vurdert. Departementet vurderer som følge av dette at påleggene verken oppfyller kravet om at endringene er nødvendige av sikkerhetsmessige hensyn (som følge av manglende etterlevelse av sikkerhetssystemet) og heller ikke oppfyller de alminnelige kravene til begrunnelse og saksbehandling som følger av forvaltningsretten, herunder vurdering av påleggets forholdsmessighet.

Når det gjelder pålegg 6 og 7 kan ikke departementet se at disse påleggene er begrunnet i funn fra tilsynet som ble gjort i desember 2024. Påleggene er heller ikke begrunnet i etterfølgende regelverksendringer eller andre endringer som har oppstått etter at sikkerhetssystemet ble godkjent i 2023. Departementet kan derfor ikke se at disse påleggene er gitt i medhold av annet enn at Luftfartstilsynet ønsker at NLF skal følge disse kravene. For departementet er det derfor vanskelig å forstå hvorfor det er nødvendig å pålegge NLF tiltaket i inneværende godkjenningsperiode. Departementet har følgelig kommet til at heller ikke disse påleggene oppfyller kravet om at endringene er nødvendige av sikkerhetsmessige hensyn eller de alminnelige kravene til begrunnelse og saksbehandling som følger av forvaltningsretten, herunder vurdering av påleggets forholdsmessighet.

Departementet har som følge av dette kommet til at de pålagde påleggene (pålegg 2 og 4-8 i del 2 av vedtaket) som Luftfartstilsynet ga NLF i vedtaket fra januar 2025 er å anse som ugyldige omgjøringer av Luftfartstilsynets eget vedtak.

Departementet merker seg for øvrig at NLF har blitt innrømmet utsatt virkning på vedtaket, og stiller seg derfor spørsmål om nødvendigheten av å pålegge disse endringene i det allerede godkjente sikkerhetssystemet, heller enn å vente til sikkerhetssystemet uansett skal

revideres. Sett hen til at sikkerhetssystemet på nytt skal godkjennes i 2027, vurderer departementet at spørsmålet om eventuelle nye krav mest hensiktsmessig kan vurderes som ledd i behandlingen av den nye godkjenningen. Departementet tar med dette ikke stilling til om, eller i hvilken utstrekning, det er rettslig og faktisk grunnlag for å stille de aktuelle kravene.

Oppheving av Luftfartstilsynets vedtak

Forvaltningsloven § 34 andre ledd fastslår at departementet som klageorgan kan prøve alle sider av saken. Fjerde ledd fastslår blant annet at departementet kan oppheve vedtaket og sende det tilbake til Luftfartstilsynet for ny behandling.

Departementet opphever med dette deler av Luftfartstilsynets pålegg 2 og 4-8 i del 2 av vedtak av 22. januar 2025 med hjemmel i forvaltningsloven § 34, og sender saken tilbake til Luftfartstilsynet for ny behandling.

Samferdselsdepartementets vedtak

Pålegg 2, 4, 5, 6, 7 og 8 i del 2 i Luftfartstilsynets vedtak av 22. januar 2025 oppheves.

De øvrige delene av vedtaket er ikke påklaget, og opprettholdes derfor.

Samferdselsdepartementets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Øyvind Ek (e.f.)
avdelingsdirektør

Ståle Schøning Seljenes
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Luftfartstilsynet