

Samferdselsdepartementet
E-post: postmottak@sd.dep.no

Imøtegåelse av Luftfartstilsynets oversendelsesbrev – klage over vedtak 22. januar 2025 om pålegg om tiltak etter gjennomført tilsyn

A. Innledning

Norges Luftsportforbund (NLF) viser til Luftfartstilsynets vedtak av 22. januar 2025 om pålegg om tiltak etter gjennomført tilsyn. NLF viser videre til klage på vedtaket av 26. februar 2025, samt Luftfartstilsynets oversendelsesbrev til Samferdselsdepartementet av 19. oktober 2025.¹

I oversendelsesbrevet klargjør Luftfartstilsynet hva pålegg nr. 1 innebærer. NLF finner klargjøringen tilfredsstillende og trekker klagen på dette punktet.

For øvrig bekrefter oversendelsesbrevet dessverre det bildet NLF tegnet i klagen: Luftfartstilsynet søker å *endre* rettstilstanden gjennom virksomhetstilsynet – ikke bare *verifisere* og *følge opp* overholdelse av gjeldende regelverk. NLF kan ikke se at det er forhold som har endret seg i tiden mellom endelig vedtak om godkjenning av sikkerhetssystem 15. februar 2023² og Luftfartstilsynets påklagde vedtak av pålegg om endringer i sikkerhetssystemet av 26. februar 2025.³ At andre saksbehandlere tilfeldigvis kan ha vært involvert denne gangen, kan ikke forsvare helt nye konklusjoner. Etter NLFs vurdering strider vedtaket mot sentrale hensyn som motiverer begrensningene i omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35, herunder hensynene til forutberegnelighet, inngjøring og god forvaltningsskikk.

Luftfartstilsynets hovedanførsel er at «påleggene ikke utgjør omgjøring etter § 35». Fordi påleggene angivelig ikke utgjør omgjøring, anfører Luftfartstilsynet at påleggskompetansen etter forskrift om ubemannede luftfartøyer (BSL A 7-2) § 8 tredje ledd siste punktum også omfatter omkamp om sentrale underliggende premisser for vedtaket om godkjenning av sikkerhetssystem etter droneoperatørforordningen artikkel 16. For Luftfartstilsynet synes det å være uten betydning at påleggene på sentrale punkter samsvarer med pålegg som ble påklagd i forbindelse med opprinnelig godkjennelsesprosess og som NLF fikk medhold i at *ikke* skulle legges til grunn i Luftfartstilsynets endringsvedtak av 15. februar 2023.

I framstillingen nedenfor vil NLF vise at de påklagde påleggene utgjør omgjøring og at de rekker lenger enn oppfølgingskompetansen etter BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum. NLF vil videre imøtegå andre sentrale anførsler.

¹ Luftfartstilsynets referanse 24/46524-13.

² Luftfartstilsynets referanse 22/26893-5.

³ Luftfartstilsynets referanse 24/46524-13.

B. Innebærer vedtaket om pålegg om endringer av sikkerhetssystemet omgjøring?

Det første spørsmålet som Luftfartstilsynets oversendelsesbrev gir grunn til å behandle, er hvorvidt påleggsvedtaket innebærer forvaltningsrettslig omgjøring. Luftfartstilsynet anfører at påleggsvedtaket ikke gjelder «endring av godkjenningens eksistens eller hovedinnhold». Luftfartstilsynet viser imidlertid verken til rettslige primærkilder eller juridisk teori som gir holdepunkter for at endring av et vedtaks «eksistens» eller «hovedinnhold» er kriterier for å anse et endringsvedtak som *omgjøring* i forvaltningslovens forstand. En undersøkelse av slike kilder viser at Luftfartstilsynets anførsel må avvises.

I sin doktorgrad om omgjøring oppsummerer Tøssebro omgjøringsbegrepet slik:

«Omgjøring» vil i denne sammenheng innebære hel eller delvis endring av de rettslige virkningene som et enkeltvedtak etablerer: En forutgående avgjørelse oppheves uten at den erstattes av en ny, eller det treffes en avgjørelse som *helt eller delvis overskriver virkningen av en tidligere*. Omgjøringsvedtaket trer istedenfor det nye, med den følge at de rettslige virkningene som ble etablert ved den eldre avgjørelsen faller bort. Denne begrepsbruken er i samsvar med forvaltningslovens forarbeider, lovgivningens bruk av uttrykket og uttrykket blir beskrevet på samme måte i praksis. Den har dessuten blitt videreført av Forvaltningslovutvalget i utkast til ny forvaltningslov.⁴

I en mer summarisk framstilling beskriver Forvaltningslovutvalget fenomenet *omgjøring* på denne måten:

Omgjøring innebærer at avgjørelsen får et annet innhold enn opprinnelig. [...] Både et fullstendig tilbakekall (tilbaketrekking) og mer eller mindre omfattende endringer av vedtaket regnes som omgjøring.⁵

NLF legger denne definisjonen til grunn i det følgende og vil anføre at den som vil legge en annen definisjon til grunn må vise til rettskilder, ikke frie skjønnsmessige vurderingskriterier om «eksistens» og «hovedinnhold».

Godkjenningsvedtaket av 15. februar 2023 lød slik:

Vedtak

Luftfartstilsynet godkjenner Norges Luftsportforbundets sikkerhetssystem for modellflyging («Modellflyhåndboka») med varighet til 1. januar 2027 og med de begrensinger som følger av vilkårene satt i dette vedtak, jf. forskrift 25. november 2020 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori (BSL A 7-2) § 9 [skal vel være § 8], jf. § 1, jf. forordning (EU) 2019/947 artikkel 16 nr. 1, jf. nr. 2 bokstav a

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.

Den utgaven av Modellflyhåndboka som ble godkjent inneholder nødvendigvis ikke de påleggene Luftfartstilsynet nå har vedtatt. Tvert imot svarer flere av påleggene til endringspålegg som Luftfartstilsynet opprinnelig vedtok, som NLF påklagde og som NLF fikk *medhold* i at ikke skulle gjelde. Det er derfor utvilsomt at avgjørelsen har fått «et annet innhold enn opprinnelig». Dersom departementet skulle

⁴ Tøssebro, Henriette N., *Omgjøring utenfor klagesak*, Universitetet i Oslo 2020, s. 2. (NLFs uthevinger. Fotnoter fjernet i gjengivelsen her for lesbarhetens skyld.)

⁵ NOU 2019: 5, s. 401.

opprettholde Luftfartstilsynets pålegg, innebærer det at Modellflyhåndboka må få et annet innhold enn den hadde da den opprinnelig ble godkjent. Om NLF ikke etterlever kravet, vil forbundets modellflyvirksomhet ikke kunne videreføres. Det er ikke tale om presiseringer av eksisterende plikter, men nye rettskrav rettet mot NLF og de personene som benytter sikkerhetssystemet.

Det er videre uten betydning *hvorfor* vedtaket er truffet, slik også Lovavdelingen gir uttrykk for i en tolkningsuttalelse:

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.⁶

Selv om store deler av Luftfartstilsynets påleggsvedtak etter alle solemerker skyldes «nytt syn på saken uten at det foreligger noen endring i de faktiske eller rettslige omstendighetene som vedtaket bygger på», er det med andre ord truffet et omgjøringsvedtak.

C. Er omgjøringen til skade?

Det er mulig å lese Luftfartstilsynets oversendelsesbrev slik at man åpner for at det *kan* foreligge en omgjøring, men at det i så fall ikke er tale om omgjøring «til ugunst». I så fall må det antas at Luftfartstilsynet viser til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a som begrenser omgjøringsadgangen dersom den skjer «til skade» for den vedtaket retter seg mot.

En vanlig språklig forståelse av ordlyden, hensett til sammenhengen formuleringen inngår i, tilsier at «til skade» innebærer at vedtaket påfører plikter som ellers ikke ville vært gjeldende eller innskrenker rettigheter som følger av det omgjorte vedtaket, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a. Påleggsvedtaket medfører klart nok nye plikter. Samtidig vil retten til å anvende sikkerhetssystemet i sin nåværende form opphøre.

Videre viser NLF til at vedtaket *oppfattes av NLF* som å være til skade, noe den omfattende klageprosessen ved det opprinnelige vedtaket om liknende vilkår gir klare bevismessige holdepunkter for. NLF viser for øvrig til at det i forbindelse med utarbeidelse av ny forvaltningslov – som på dette punkt vil videreføre gjeldende rett når den trer i kraft – er uttalt fra departementets side at «partens egne oppfatninger vil være relevante ved vurderingen av om en omgjøring i det hele tatt er til skade».⁷

Etter dette kan det fastslås at vedtaket innebærer «omgjøring» «til skade» i forvaltningslovens forstand. Luftfartstilsynets hovedanførsel må derfor avvises. Forvaltningsloven § 35 kommer til anvendelse, med de begrensninger som følger av «annen lov» eller av «vedtaket selv», jf. § 35 femte ledd.

⁶ JDLOV-2005-4106 (NLFs uthevinger).

⁷ Prop. 79 L (2024–2025) punkt 22.4.4.1.

D. Følger omgjøringsadgangen av «vedtaket selv» eller av «annen lov»?

Som vist oppstiller forvaltningsloven § 35 femte ledd tilsynelatende to *parallelle* grunnlag for unntak fra de generelle begrensningene i omgjøringsadgangen, nærmere bestemt følger slik adgang av «annen lov» eller av «vedtaket selv». Bestemmelsen sier intet om forholdet mellom de to grunnlagene – nærmere bestemt om omgjøringsforbehold i vedtak kommer i *tillegg* til eller om det *utpensler* omgjøringsadgang som følger av «lov». I lys av legalitetsprinsippet, jf. Grunnloven § 113, framstår det mest nærliggende at omgjøringsforbehold i forvaltningens vedtak ikke kan rekke *lenger* enn omgjøringsadgang etter forvaltningsloven og særlovgivningen. Det er således betegnende at departementet i forarbeidene til ny forvaltningslov forklarer fjerningen av adgang til å vedta omgjøringsforbehold etter ny forvaltningslov slik:

Departementet mener at den generelle adgangen til å utvide omgjøringsadgangen i vedtaket selv ikke bør videreføres slik bestemmelsen er formulert i dag. Dagens ordlyd *kan gi inntrykk* av en videre adgang til å ta forbehold om omgjøring enn det i realiteten er. Departementet mener det er mest i tråd med *legalitetsprinsippet og hensynet til klarhet og forutberegnelighet* at vilkårene for omgjøring av enkeltvedtak fremgår direkte av loven.⁸

Selv om den nye forvaltningsloven ennå ikke har trådt i kraft, viser NLF til at også gjeldende lovverk må tolkes i tråd med legalitetsprinsippet. Videre er prinsippet om «good administration», så vel som rettsikkerhetsprinsippet, herunder hensynet til klarhet og forutberegnelighet, grunnleggende EØS-rettslige prinsipper som setter rammer for forvaltningen når den treffer vedtak etter droneoperatørforordningen artikkel 16. Det vises i den forbindelse til EFTA-domstolens praksis.⁹

Omgjøringsforbehold som følger av «vedtaket selv», jf. forvaltningsloven § 35 femte ledd, må derfor tolkes innenfor rammen av omgjøringsadgang som følger av «annen lov».

Dette innebærer imidlertid ikke at omgjøringsforbeholdet i vedtaket er uten rettslig betydning. Det må her tas i betraktning at pålegget som følger av «annen lov»¹⁰ – dvs. i dette tilfellet av BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum – er *svært* upresist. Bestemmelsen lyder:

Luftfartstilsynet kan gi pålegg om endringer av sikkerhetssystemet.

Etter sin ordlyd – lest isolert – gir bestemmelsen ingen rammer for forvaltningens pålegg om endringer av sikkerhetssystemet, til tross for at slike pålegg kan være svært tyngende. Ordlyden må imidlertid tolkes i lys av kontekst og i tråd med generelle forvaltningsrettslige prinsipper. De hensyn som omgjøringsbegrensningene i forvaltningsloven § 35 første til tredje ledd forfølger, er således også relevante ved anvendelse av forbehold om omgjøring i lov. Nærmere bestemt gjør i utgangspunktet hensynene til forutberegnelighet og innrettelse seg gjeldende med samme styrke. Det er dessuten tale om unntak fra generelle regler i forvaltningsloven om omgjøringsbegrensninger. I tråd med alminnelige tolkningsprinsipper, må unntak fra generelle hovedregler tolkes snevert.¹¹ Beskyttelsen som § 35 første til

⁸ Prop. 79 L (2024–2025) punkt 22.4.4.3 (NLFs uthevinger).

⁹ Se eksempelvis forenede saker E-10/11 og E-11/11, *Hurtigruten* (avsnitt 301), sak E-10/22, *Eviny* (avsnitt 54) og sak E-5/23, *DDL* (avsnitt 68).

¹⁰ NLF legger til grunn at kravet om at omgjøringsadgang følger av «annen lov», ikke avskjærer omgjøringsadgang som bare kommer til uttrykk i *forskrift*, se Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 99.

¹¹ Se eksempelvis Platou, Oscar, *Forelæsninger over retskildernes teori*, T. O. Brøgger 1915, s. 217–219.

tredje ledd er ment å gi, blir illusorisk dersom BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum tolkes vidt eller utvidende.

Til sammenlikning er vilkårene for omgjøring etter forurensningsloven § 18 detaljerte og presise. I forarbeidene viser departementet til at «[o]mgjøringsreglene må utformes på en slik måte at det blir en rimelig balanse mellom hensynene til den som har innrettet seg etter en tillatelse, og samfunnets behov for å endre på denne».¹² En slik interesseavveining er også relevant for saken her.

Spørsmålet er da hvilke rammer som gjelder for forvaltningslovens pålegg når hjemmelen i BSL A 7-2 er så upresis. Etter NLFs vurdering, er det mest nærliggende å se det slik at det er «vedtaket selv» som detaljerer vilkårene for omgjøring som følger av BSL A 7-2. I motsatt fall blir vedtakets uttrykkelige omgjøringsforbehold virkningsløst, samtidig som hensynet til forutberegnelighet og innrettelse ikke blir ivarettatt.¹³ Videre setter nødvendigvis de alminnelige kravene til god forvaltningsskikk grenser. Det samme gjør krav til «good administration», forutberegnelighet og forholdsmessighet etter EØS-retten.¹⁴

Omgjøringsforbeholdet i vedtaket lyder slik:

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.¹⁵

Forbeholdet er formulert på en måte som viser at det må være en adekvat og saklig sammenheng mellom «etterlevelsen av gjeldende sikkerhetssystem» og de «pålegg om endringer» som gis. Videre er det ikke tilstrekkelig at pålegg som gis etter tilsyn kan begrunnes flysikkerhetsmessig: Vilket forutsetter at «sikkerhetsmessige forhold *tilsier* det» (vår utheving). Hovedbetydningen av verbet «tilsi» er «gjøre nødvendig» eller «kreve».¹⁶ Ordlyden tolket i sin kontekst – og hensett til at flysikkerhetsmessige hensyn må avbalanseres mot hensynet til forutberegnelighet og innrettelse – viser at denne hovedbetydningen av ordet «tilsi» må legges til grunn her. Pålegg om endringer forutsetter følgelig at hensyn til sikkerhet gjør endringene påkrevd.

E – Er endringene påkrevd?

Luftfartstilsynets påleggsvedtak inneholder to ulike påleggstyper: *For det første* er det gitt pålegg i vedtakets del I som er «nødvendige [...] for å sikre samsvar med gjeldende regelverk» (s. 2). Påleggene er direkte følge av avvik og peker på behov for prosedyrejusteringer i sikkerhetssystemet som NLF ikke bestrider. NLF har tatt disse til følge. *For det andre* er det gitt pålegg i vedtakets del II «om endringer i sikkerhetssystem» (s. 3 og 4). Flere av disse er påklaget.

Også det stedlige tilsynet hadde *to formål* som uttrykkelig ble angitt i varslingsbrevet av 22. januar 2025.¹⁷ Nærmere bestemt var formålet «med tilsynsaktiviteten å verifisere at krav i regelverket og det godkjente

¹² Ot. prp. nr. 11 (1979–1980) s. 120.

¹³ Se til sammenlikning omgjøringsbestemmelsen i sportsflyforskriften (BSL D 4-8) § 8-2 første ledd: «Luftfartstilsynet kan begrense, midlertidig oppheve eller tilbakekalle godkjenning av sikkerhetssystem, dersom innehaveren ikke overholder kravene i denne forskriften, eller dersom sikkerhetssystemet ikke vurderes som egnet til å ivareta flysikkerheten for hele eller deler av aktiviteten som utøves.»

¹⁴ Herunder for. 2018/1139 artikkel 4 nr. 2.

¹⁵ Luftfartstilsynets referanse 22/26893-5 s. 6 (uthevet her).

¹⁶ Språkrådet, «Tilsi», *Bokmålsordboka og Nynorskordboka*, ordbokene.no, <https://ordbokene.no/nno/bm,nn/tilsi>.

¹⁷ Luftfartstilsynets referanse 24/46524-1 s. 1.

sikkerhetssystemet blir overholdt, samt sørge for harmonisering i forhold til øvrig regelverk for ubemannede luftfartøy». Det er med andre ord tale om [1] etterlevelsestiltak og [2] harmoniseringstiltak.

For så vidt gjelder etterlevelsesaspektet angitt i vedtakets del I er dette uproblematisk. Det samme kan ikke sies om harmoniseringstiltakene og de andre påleggene i vedtakets del II. Harmoniseringstiltakene undergraver formålet med en særegen modellflyregulering som skal sikre at modellflyaktiviteten kan videreføres, selv om droneaktivitet for øvrig underkastes EØS-rettslig harmonisering. De andre påleggene utgjør andre former for omgjøring utenfor rammen av Luftfartstilsynets oppfølgingskompetanse.

For så vidt gjelder harmoniseringsaspektet, er Luftfartstilsynets svar som følger:

At enkeltpålegg kan ligne løsninger i annet droneregelverk er ikke relevant. Prøvingen knytter seg til hjemmel, egnethet, nødvendighet og forholdsmessighet for den aktuelle aktiviteten. Vurderingsmomenter fra godkjenningen i 2023 binder ikke LT slik at senere risikobaserte justeringer utelukkes. Tilsynsmyndigheten skal reagere ved endret praksis eller risiko.

Luftfartstilsynet framstiller det som det er en tilfeldighet at påleggene gjør at modellflyvirksomheten blir underlagt regler som i realiteten innebærer harmonisering («kan ligne løsninger»). Selv om det ikke nødvendigvis er Luftfartstilsynets intensjon, framstår dette for NLF som et prokuratorknep, all den tid et uttrykkelig uttalt formål med «tilsynsaktiviteten» var å «sørge for harmonisering i forhold til øvrig regelverk for ubemannede luftfartøy». Ønsket om harmonisering er fremmet *før* tilsynet fant sted, noe som viser en klar forvaltningsintensjon om å *endre* rammene for modellflyging i retning av alminnelige EØS-rettslige droneregler, uavhengig av hvilke funn tilsynet ville avdekke.

Dette blir særlig tydelig, fordi flere nesten like pålegg var truffet i det påklagde godkjenningsvedtaket fra 2023. Når NLF fikk medhold i klagen, kan dette ikke være uten betydning for vurderingen av varslede harmoniseringstiltak i *forkant* av et tilsyn. Luftfartstilsynet anfører at myndighetene «skal reagere ved endret praksis eller risiko», men NLF kan ikke se at det foreligger relevante endringer med hensyn til praksis eller risiko: Den synbare forskjellen er at den personen som traff vedtaket om godkjenning i 2023 ikke lenger jobber i Luftfartstilsynet.

Det kan samlet sett ikke dokumenteres at de påklagde påleggene er påkrevd som følge av manglende etterlevelse, endret praksis eller endret risiko. Vilkåret om at pålegg forutsetter at sikkerheten tilsier det, er derfor ikke oppfylt.

F – Manglende sammenheng mellom funn ved tilsyn og flere av påleggene i vedtakets del II

Nedenfor vil NLF framføre ytterligere holdepunkter for at de påklagde påleggene ikke kan gis med hjemmel i BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum, fordi det mangler en nødvendig forbindelse mellom påleggene og funn under tilsyn.

Luftfartstilsynet bygger gjennomgående på at påleggene er forankret i en «risikobasert tilnærming» etter forordning (EU) 2018/1139 artikkel 4 nr. 2. NLF bestrider ikke at risikostyring er et sentralt hensyn eller at bestemmelsen er anvendelig. Men Luftfartstilsynet anvender prinsippet feil på flere måter.

En risikobasert tilnærming innebærer at tiltak skal forankres i *identifisert risiko* ved de aktuelle operasjonene. Tiltakene må være egnet til å redusere den påviste risikoen, og de skal ikke være mer tyngende enn nødvendig. Luftfartstilsynets tilsynsrapport avdekket tre avvik, alle klassifisert på nivå 2. Disse avvikene gjaldt i hovedsak *oppfølging av klubber* og *ensartet innføring av nye medlemmer*. Ingen

av avvikene gjaldt de operative parameterne som flere av påleggene nå søker å endre – som høydebegrensninger, krav til høydemåler for FPV-operasjoner eller luftromshåndtering.

Når Luftfartstilsynet likevel pålegger omfattende endringer på disse områdene, mangler det den nødvendige sammenhengen mellom påvist risiko og pålagt tiltak. Dette er særlig tydelig for pålegg nr. 2, 4, 5, 6 og 7, hvor Luftfartstilsynet ikke kan vise til konkrete hendelser, sikkerhetsmessige avvik eller risikoendringer som begrunner behovet for pålegg. Nedenfor vil disse påleggene kommenteres nærmere.

Pålegg nr. 2 om risikovurdering for operasjoner over 120 meter over terreng

Pålegg nr. 2 ber NLF om å «gjennomføre risikoanalyse som tar høyde for operasjoner i de forskjellige luftrom» for så vidt gjelder flyhøyder over 120 meter. Dette pålegget er *ikke* en endring av sikkerhetssystemet, men stiller i realiteten spørsmål ved grunnlaget for gjeldende godkjenning. Dette blir særlig tydelig når man tar i betraktning at et identisk pålegg ble fremmet av Luftfartstilsynet i vedtak av 3. januar 2023, og at dette var et av flere sentrale forhold som NLF påklagde og *fikk medhold i*.

Fra Luftfartstilsynets endringsvedtak av 15. februar 2023 siteres igjen (NLFs uthevinger):

«Klager kan [...] ikke høres med at Luftfartstilsynet er avskåret fra å stille vilkår om risikovurdering. Det er likevel et moment at hjemmel til å pålegge risikovurdering også eksisterte etter BSL A 7-1 § 6a siste ledd, som forrige versjon av sikkerhetssystemet ble godkjent etter. *Så lenge aktiviteten og prosedyrene for øvrig ikke er endret, og fordi krav til risikovurdering ikke ble stilt som vilkår i forrige godkjenningsvedtak*, deler Luftfartstilsynet klagers vurdering av at det i utgangspunktet *ikke er naturlig å innføre et slikt vilkår nå*. Særlig må dette gjelde siden det hittil ikke er identifisert sikkerhetsmessige avvik ved operasjonene.»

Vedtaket viser at Luftfartstilsynet på informert grunnlag – etter grundig vurdering av anførsler og rettskildebilde – kom til at krav om risikoanalyse ikke skulle stilles. I stedet ble det stilt vilkår om utarbeidelse av sikkerhetsinformasjon, som NLF har etterkommet.

Da pålegget ikke kan subsumeres under betegnelsen «endringer av sikkerhetssystemet», faller pålegget utenfor oppfølgingskompetansen i BSL A 7-2 § 8 tredje ledd andre punktum. Det foreligger derfor en materiell kompetansemangel.

Pålegg nr. 4 om dokumentasjon av erfaringsgrunnlag

Pålegg nr. 4 lyder: «For de deler av sikkerhetssystemet hvor NLF viser til at dette er basert på erfaring over mange år, ber Luftfartstilsynet om dokumentasjon på erfaringen som legges til grunn». Dette er heller ikke et pålegg om å endre sikkerhetssystemet, men et uttrykk for at Luftfartstilsynet stiller spørsmål ved premissene for at sikkerhetssystemet i det hele tatt skulle vært godkjent 15. februar 2023.

Hele sikkerhetssystemet er erfaringsbasert, og det er sikkerhetssystemet med vedlegg (blant annet opplæringsprogram) som er dokumentasjonen Luftfartstilsynet traff sitt vedtak 15. februar 2023 på grunnlag av. Sikkerhetssystemet ble innført i 2013 og ble da samlet sammen av beste praksis i klubbene og eksisterende håndbøker for opplæring.

Siden dette ikke er tale om pålegg om endring av sikkerhetssystemet, faller det utenfor oppfølgingskompetansen i BSL A 7-2 § 8 tredje ledd andre punktum. Det foreligger derfor en materiell kompetansemangel.

Pålegg nr. 5 om opplæring og kompetansekrav for First Person View (FPV) uten observatør samt horisontal avstandsbegrensning

NLF har ingen innvendinger til den del av pålegget som gjelder utarbeidelse av «opplæring og kompetansekrav» for FPV uten bruk av observatør. Dette kan etterkommes ved å lage et nettkurs som gir kompetanse i «Min idrett»-plattformen ved bestått kurs.

Luftfartstilsynet forutsetter imidlertid også at «NLF setter en horisontal begrensning på hvor langt piloten kan fly fra seg selv». Denne delen av pålegget påklages.

Luftfartstilsynets vedtak som ble endret etter klage i 2023 inneholdt et liknende krav om «maksimal avstand fra pilot til 1 kilometer». Dette kravet ble påklagd av NLF, og NLF fikk medhold i Luftfartstilsynets endelige godkjenningsvedtak. Det er ikke påvist hendelser som følge av at medlemmer flyr FPV uten utkikksperson siden rapporteringssystemet ble innført i 2019. Det er heller ikke påvist andre forhold med FPV avdekker endret risiko og som tilsier behov for en endring. Adgang til å pålegge dette etter BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum foreligger derfor ikke.

Pålegget lider dessuten av samme grunnleggende feil som pålegg nr. 2: Luftfartstilsynet søker å gjeninnføre et krav som ble forkastet i 2023, uten at det er påvist nye omstendigheter som kan begrunne endringen. Også her foreligger det materiell kompetansemangel ved at Luftfartstilsynet forsøker å omgjøre godkjenningsvedtaket i strid med forvaltningsloven § 35.

Pålegg nr. 6 om krav til høydemåling ved First Person View (FPV) uten observatør

Pålegg nr. 6 fastsetter at «[f]artøy som benyttes til FPV uten bruk av observatør skal være utrustet med høydemåler». Begrunnelsen er at «piloten må være i stand til å vite at denne opererer under 120 meter AGL». NLF opprettholder at pålegget har karakter av et *teknisk spesifikasjonskrav* som normalt hører hjemme i forskrift. Det vises her til at denne typen krav er regulert i forskrift for andre luftsportsgrener av hensyn til forutberegnelighet, innrettelse og likebehandling, se eksempelvis sportsflyforskriften (BSL D 4-8) §§ 5-8, 5-9 og 5-10, og for så vidt også § 3-5 andre ledd.

Kravet om høydemåler er en detaljert teknisk standard som burde vært gjenstand for ordinær forskriftsprosess med forutgående høring og konsekvensutredning. Luftfartstilsynet ser formalistisk på saken ved å peke på det opplagte i at vedtaket som sådan er et enkeltvedtak rettet mot NLF. Hensynene som begrunner forutgående høring og konsekvensutredning gjør seg imidlertid gjeldende med samme styrke, uavhengig av vedtakets form. Hvorvidt utredningsplikten forankres i forvaltningsloven §§ 17 eller 37 kan da ikke være avgjørende. NLF viser for øvrig til at de krav EØS-retten stiller til norsk rett ikke beror på hvorvidt krav rettet mot den enkelte stilles gjennom forskriftsvedtak eller enkeltvedtak.

Når det gjelder påleggets forholdsmessighet, forsøker Luftfartstilsynet å myke opp kravet i oversendelsesbrevet ved å indikere at det kan tolkes som et «ytelseskrav» med adgang til «funksjonelt likeverdige løsninger». Dette er imidlertid ikke hva ordlyden i vedtaket sier.

Vedtaketets første setning er kategorisk: fartøy «skal være utrustet med høydemåler» (uthevet her). Dette er et absolutt utstyrskrav, ikke et ytelseskrav. At Luftfartstilsynet i etterkant forsøker å endre forståelsen av pålegget gjennom en «presiserende tolkning», bekrefter at pålegget er *uklart og uhensiktsmessig utformet*.

I lys av rettssikkerhetsprinsippet, herunder hensynet til klarhet og forutberegnelighet, og i lys av Luftfartstilsynets egen erkjennelse av at ordlyden – tatt på ordet – rekker lenger enn myndighetene har intendert, framstår det høyst gåtefullt at Luftfartstilsynet likevel ikke endrer pålegget.

Uansett kan ikke pålegget forankres i endret risiko. Formålet med å fly i førstepersonsperspektiv er å fly lavt (eksempelvis gjennom porter). Krav om høydemålerkalibrering og «kontinuerlig høydebevissthet» er en urealistisk framstilling av hvordan denne type flyging foregår. Det skal sies at de fleste videobriller viser en høyde i skjermen som piloten ser, og for disse er etterlevelse av kravet om maksimal høyde mulig, men dette kalibreres ut fra startpunkt og ikke kontinuerlig over terrenget. Forslaget er ikke teknisk gjennomførbart i den form Luftfartstilsynet krever, og forbyr i praksis en aktivitet Luftfartstilsynet allerede har godkjent. Ingenting av dette er fundamentert i mangel på etterlevelse av de prosedyrer som allerede er godkjent og i daglig bruk.

Pålegget er dessuten teknisk usikkert. Høydemålere basert på barometrisk måling er upresise ved lave høyder og påvirkes av værforhold. GPS-baserte høydemålere har begrenset nøyaktighet i vertikal retning. Det er derfor ikke opplagt at et generelt krav om høydemåler faktisk øker sikkerheten.

Videre vil kravet påføre modellflyutøvere betydelige kostnader, særlig for eksisterende modeller som må ettermonteres utstyr. Dette er en uforholdsmessig byrde når behovet ikke er dokumentert gjennom påviste hendelser eller risikoanalyser.

Endelig er det påfallende at Luftfartstilsynet stiller strengere krav til modellflygere som opererer innenfor et godkjent sikkerhetssystem, enn til droneoperatører utenfor systemet. Dette strider mot hele intensjonen bak artikkel 16, som nettopp skal legge til rette for en *smidigere* ordning for organisert modellflyging.

Pålegg nr. 7 om mekanisme for å fange opp teknologisk utvikling

Pålegg nr. 7 fastsetter at «[s]ikkerhetssystemet må utformes på en slik måte at det fanger opp den raske teknologiske utviklingen på området». Pålegg etter BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum må imidlertid skje innenfor rammen av § 8 andre ledd og droneoperatørforordningen artikkel 16. Ingen av disse rettsgrunnlagene åpner for at det kan treffes pålegg om at sikkerhetssystemet skal fange opp fremtidige teknologiske nyvinninger. Av den grunn foreligger det materiell kompetansemangel.

Uansett er pålegget *svært uklart* og dermed uegnet. Hva menes med at systemet skal «fange opp» utvikling? Skal NLF kartlegge alle nye teknologier? Skal systemet oppdateres løpende? Hvilke konkrete tiltak forventer Luftfartstilsynet? Luftfartstilsynets oversendelsesbrev avklarer ikke disse spørsmålene når det kort konstateres at pålegget ikke innebærer «at NLF må forutse ukjent teknologi, men at de må ha rutiner for å følge med på ny teknologi som kan påvirke NLFs ansvarsområde».

Kapittel 6 i sikkerhetssystemet beskriver allerede en kontinuerlig forbedringsprosess for endringer som Luftfartstilsynet har godkjent og som var tilstrekkelig da vedtak om godkjennelse av sikkerhetssystem ble truffet 15. februar 2023. Systemet har fungert upåklagelig siden innføringen i 2013. Vi viser her til at Modellflyhåndboka og opplæringsprogrammene har vært i en tilstand av nærmest konstant forbedring siden da, noe som gjenspeiles i versjonshistorikken og endringsbeskrivelsene. Tanken på å skulle ytterligere utvikle ytterligere prosedyrer for endringer utenfor sikkerhetssystemet som følge av en «teknologisk utvikling» ingen kan forklare hva innebærer, strider mot de allerede godkjente prosedyrer i kapittel 6.

Pålegg nr. 8 om avtaler med lufttrafikkjenesten i kontrollsoner og trafikkinformasjonsoner

Pålegg nr. 8 fastsetter at «[f]or modellflyklubber som opererer innenfor kontrollsoner og trafikkinformasjonsoner, skal det etableres egne avtaler med lufttrafikkjenesten». NLF opprettholder anførselene vedrørende dette pålegget som framført i klagebrevet. Dette innebærer at det etter NLFs vurdering både foreligger materiell kompetansemangel og saksbehandlingsfeil, ikke minst med hensyn til krav til forsvarlig utredning.

Et pålegg om avtaler går dessuten lenger enn nødvendig, fordi det vil bli opp til den enkelte lufttrafikk-tjenesteenhet å akseptere eller avvise en avtale. Et eventuelt krav til koordinering ville vært mindre inngripende og burde derfor vært vurdert.

Endelig pålegges NLF her et krav om harmonisering av avtaler uten at forbundet har reell påvirkningsmulighet. Våre klubber som flyr modellfly i samarbeid med lufttrafikk-tjenesten, har til dels svært ulike avtaler. Disse omfatter blant annet utkikk, telefonkontakt, radiosamband, eller varslingsystem. Disse avtalene er inngått mellom en klubb som *selvstendig* juridisk enhet, og hhv. lufttrafikk-tjenesten (i noen tilfeller Saerco og andre tilfeller Avinor) eller flyplasser. NLF har ikke adgang til å opptre på klubbens vegne og forlange overfor de ulike tredjeparter hva slags ordlyd avtalene skal ha.

G – Feil anvendelse av proporsjonalitetsprinsippet

Luftfartstilsynet bygger gjennomgående på forordning (EU) 2018/1139 artikkel 4 nr. 2 om proporsjonalitet og risikobasert regulering. NLF er enig i at bestemmelsen er anvendelig og setter rammer for forvaltningen, men Luftfartstilsynet anvender prinsippene feil.

Proporsjonalitetsprinsippet krever at et inngrep må være (1) *egnet* til å oppnå formålet, (2) *nødvendig* i den forstand at det ikke finnes mindre inngripende alternativer, og (3) *forholdsmessig* i snever forstand, dvs. at ulempene ikke er uforholdsmessige sammenlignet med fordelene. Som i EØS-retten ellers, er det myndighetene som har bevisbyrden for at et tiltak er forholdsmessig.

For flere av påleggene er det *ikke dokumentert* at tiltakene faktisk vil redusere risiko. Dette gjelder særlig:

- *Pålegg nr. 6* (høydemåler): Det foreligger ingen analyse av om høydemålere faktisk gir mer presis høydekontroll enn erfarne piloters visuelle vurdering kombinert med operasjonelle begrensninger.
- *Pålegg nr. 7* (teknologisk utvikling): Det foreligger ingen konkretisering av hvilke tiltak som faktisk vil fange opp fremtidig utvikling.
- *Pålegg nr. 8* (avtaler): Det foreligger ingen analyse av om avtaler faktisk øker sikkerheten sammenlignet med gjeldende 5 km-regel og anbefaling om kontakt.

Luftfartstilsynet har heller ikke dokumentert sin vurdering av om det finnes *mindre inngripende alternativer*. For eksempel:

- I stedet for pålegg nr. 2 (risikoanalyse): Kunne man styrket sikkerhetsinformasjonen som allerede er utarbeidet?
- I stedet for pålegg nr. 6 (høydemåler): Kunne man styrket opplæringen i høydevurdering?
- I stedet for pålegg nr. 8 (avtaleplikt): Kunne man styrket anbefalingen og informasjonen til klubbene, eller kunne man etablert en koordineringsordning som ikke gir lufttrafikk-tjenesten vetorett vedrørende bruk av luftrommet i kontrollsonene?

For flere pålegg er byrdene *åpenbart uforholdsmessige* i forhold til de dokumenterte risikoene:

- Pålegg nr. 4 krever omfattende dokumentasjonsarbeid for premisser som allerede lå til grunn for godkjenningen.
- Pålegg nr. 7 forutsetter i realiteten en umulig oppgave om fremtidsforutsigelse dersom pålegget skal tolkes slik at dagens ordninger etter Modellflyhåndboka kapittel 6 anses utilstrekkelige.
- Pålegg nr. 8 skaper praktisk uoverkommelige avtaleforpliktelser for klubber med varierende flysteder.

H – Konklusjon

De påklagde påleggene lider av følgende rettslige mangler:

- a. Påleggene utgjør omgjøring av godkjenningsvedtaket av 15. februar 2023 til skade for NLF uten at vilkårene i forvaltningsloven § 35 er oppfylt.
- b. Luftfartstilsynet har overskredet kompetansegrunnlaget i BSL A 7-2 § 8, som er en oppfølgingskompetanse, ikke en adgang til å ta omkamp på sentrale premisser for godkjenningen.
- c. Harmoniseringstilnærmingen strider mot det uttrykkelige formålet om kontinuitet i droneoperatørforordningen artikkel 16.
- d. Påleggene mangler tilstrekkelig forankring i påvist risiko og dokumenterte behov, jf. kravene til risikobasert og forholdsmessig regulering etter grunnforordningen artikkel 4 nr. 2.
- e. Flere pålegg er uklare, teknisk ugjennomførbare eller uten nødvendig sammenheng med tilsynsfunn og/eller påviste risikoendringer. Luftfartstilsynets rettsanvendelse undergraver både forutberegnelighet, innrettelse og de særlige hensyn EØS-lovgiver har lagt til grunn for regulering av organisert modellflyvirksomhet.

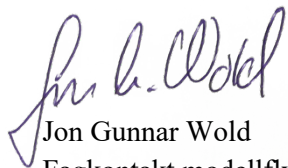
NLF ber derfor om at klageinstansen opphever de påklagde delene av vedtaket, subsidiært at Samferdselsdepartementet gir Luftfartstilsynet klare retningslinjer for utøvelsen av kompetansen etter BSL A 7-2 § 8 i tråd med droneoperatørforordningen artikkel 16, bestemmelsens formål og grunnforordningen artikkel 4 nr. 2.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



Jostein Tangen
Konst. generalsekretær



Jon Gunnar Wold
Fagkontakt modellfly

Torkell Sætervadet (sign.)
Rådgiver (jurist)