

Luftfartstilsynet
E-post: postmottak@caa.no

Klage – vedtak 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 vedtak av 13. februar 2025 om forlenget klagefrist.¹ NLF vil innledningsvis takke for at klagefristen ble forlenget. NLF har noen kommentarer til rettsanvendelsen i forlengelsesvedtaket, men dette vil bli håndtert gjennom separat henvendelse.

Etter å ha vurdert vedtaket om pålegg så grundig som tilgjengelig tid har tillatt, har NLF kommet til at det dessverre er nødvendig å klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Klagen gjelder bare vedtakets del 2. Vedtakets del 1 vil etter beste evne bli håndtert i tråd med anvisningene i vedtaksbrevet.

Klagen på vedtakets del 2 gjelder pålegg om endringer i sikkerhetssystemet, men ikke pålegg nr. 3 og 9. NLF finner at disse to påleggene er godt begrunnet og forenlige med rettsgrunnlaget, og de vil følges opp av NLF gjennom adekvate tiltak innen fristen 1. juni 2025.

Klagen gjelder særlig pålegg nr. 2, 4, 5, 6, 7 og 8 som etter NLFs syn ikke kan gjøres gjeldende.

Hva gjelder pålegg nr. 1, kan teksten i pålegget tolkes på ulike måter. Dersom pålegget tolkes strengt, gjelder NLFs klage også dette punktet. I motsatt fall er NLF beredt på å trekke den delen av klagen som gjelder nevnte punkt.

I medhold av forvaltningsloven § 42 første ledd første punktum anmoder NLF om utsatt iverksetting av vedtaket til klagen er avgjort, for så vidt gjelder fristen til å følge opp de *påklagde* påleggene. Begrunnelsen for anmodningen er å unngå irreversibel skade og unødig ressursbruk, samtidig som det er et mål å begrense et eventuelt økonomisk og/eller ideelt tap for myndigheter, NLF og NLFs medlemmer. All den tid de påklagde påleggene i det alt vesentlige dreier seg om parametere som Luftfartstilsynet allerede har vurdert og akseptert i tidligere vedtak, kan utsatt iverksettelse ikke være flysikkerhetsmessig betenkelig.

Den nærmere begrunnelsen for klagen følger nedenfor i separate punkter knyttet til det enkelte pålegg. Innledningsvis vil vi imidlertid peke på noen prinsipielle forhold som er relevante for flere av punktene. Nærmere bestemt viser vi til varsel om gjennomføring av tilsyn av 8. november 2024 der Luftfartstilsynet gir uttrykk for at man vil «sørge for harmonisering i forhold til øvrig regelverk for ubemannede luftfartøy».² I tråd med dette bærer flere av påleggene preg av at Luftfartstilsynet ønsker å gjennomføre en

¹ Luftfartstilsynets referanse 24/46524-5.

² Luftfartstilsynets referanse 24/46524-1.

praksisendring, slik at forskjellene mellom reglene som gjelder for modellflyging innenfor rammen av det godkjente sikkerhetssystemet og for flyging etter øvrig regelverk for ubemannede luftfartøy blir færre og mindre. Underforstått blir da virksomhetstilsynet ikke bare et spørsmål om å verifisere at krav i gjeldende regelverk – herunder i sikkerhetssystemet – blir overholdt på en effektiv måte, men også et tiltak for å *endre* rettstilstanden i harmoniserende retning. Endringspåleggene i vedtakets del 2 framstår da også ganske løsrevet fra funnene i virksomhetstilsynet og påleggene i vedtakets del 1.

Etter NLFs vurdering kan forvaltningen ikke gå fram slik for å endre rettstilstanden.

For det første bemerker NLF at droneoperatørforordningen artikkel 16 – som BSL A 7-2 § 8 tilrettelegger for – *ikke* er en bestemmelse som har til formål å harmonisere reguleringen av modellflyging med regelverket som gjelder for annen ubemannet luftfart. Som det følger uttrykkelig av droneoperatørforordningens fortale, er den tvert imot innrettet for å sikre at «modellflyklubbene og -foreningene fortsatt kan drives som i dag, samtidig som det tas hensyn til gjeldende beste praksis i medlemsstatene».³ Etter ordlyden knytter formuleringen «drives som i dag» seg til rettstilstanden ved vedtaket av droneoperatørforordningen, dvs. 24. mai 2019. Hovedhensikten med ordningen i artikkel 16 var å sikre kontinuitet mellom nasjonal regulering og EU-regulering. Når gyldig vedtak om godkjennelse etter artikkel 16 er truffet, legger *ikke* forordningen opp til at modellflygingen skal tilpasses ytterligere til det EU-rettslige regelverket for droneoperatører.

Det følger dessuten uttrykkelig av artikkel 16 nr. 2 at videreføring av aktivitet enten skjer på grunnlag av «relevante nasjonale regler» (uthevet her), jf. bokstav a, eller på grunnlag av «modellflyklubbens eller -foreningens fastsatte prosedyrer, organisasjonsstruktur og ledelsessystem», jf. bokstav b. Som redegjort for i detalj forrige gang Luftfartstilsynet forgoeves foreslo å harmonisere modellflyregelverket med øvrig droneregulering, viser dette at bestemmelsen *ikke* skal harmonisere reglene for modellflyging med EU-reglene for annen ubemannet luftfart, se NLFs brev til Luftfartstilsynet av 23. januar 2023.⁴

Luftfartstilsynets vedtak om godkjennelse av gjeldende sikkerhetssystem av 15. februar 2023 bygget på de anførsler NLF framførte i klagebrevet. NLF fikk med andre ord gjennomslag for anførslene. All den tid rettstilstanden er den samme i dag som den gang, finner NLF at Luftfartstilsynet i utgangspunktet ikke kan praktisere det nasjonale regelverket i harmoniserende retning uten lov- eller forskriftsendring.

For det andre er det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet i norsk rett at vedtak gjelder etter sitt innhold i hele perioden vedtaket er virksomt.⁵ Gyldige vedtak kan som den klare hovedregel ikke omgjøres «til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser», jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a og c (motsetningsvis). Luftfartstilsynet står med andre ord ikke fritt til å innføre nye vilkår for virksomheten som NLF og medlemmene driver. Vel kan Luftfartstilsynet «gi pålegg om endringer av sikkerhetssystemet» etter BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Men bestemmelsen hjemler bare pålegg som endrer sikkerhetssystemet innenfor visse rammer, ikke pålegg som i realiteten omgjør gjeldende godkjenningsvedtak ved at det tas en «omkamp» på punkter og vedrørende forutsetninger som gjeldende vedtak allerede har tatt hensyn til og som Luftfartstilsynet allerede har vurdert. Særlig må dette gjelde siden en slik omkamp undergraver droneoperatørforordningens formål om at modellflyvirksomhet innenfor klubber og foreninger skal kunne videreføres som før. For øvrig har heller ikke BSL A 7-1 § 6a eller BSL A 7-2 § 8 et formål om at modellflyvirksomhetens regulering skal harmoniseres med reglene for annen ubemannet luftfart – tvert imot.

³ For. 2019/947 fortalens avsnitt 27.

⁴ NLFs referanse SF37MODELL-640550916-3737.

⁵ Her til 1. januar 2027.

B. Pålegg nr. 1

Etter pålegget må det «komme tydelig frem av ‘Modellflyhåndboken’ hva som er ytre rammer for NLF sin godkjenning for operasjoner med modellfly». Videre har Luftfartstilsynet «en forventning om den enkelte modellflyver lett kan finne frem til hva som er tillatt under sikkerhetssystemet».

Pålegget kan forstås på flere måter. Dersom det forstås som en anmodning om at det inntas en konsolidert oversikt i sikkerhetssystemet som informerer medlemmer om kompetansekravene for å fly «ulike kategorier ubemannet luftfartøy», jf. BSL A 7-2 § 8 andre ledd bokstav c, har NLF selvsagt ingen innvendinger til pålegget og kan etterkomme dette innen fristen.

Dersom pålegget derimot skal forstås som et krav om å lage en uttømmende liste over alle former for tenkelig bruk av modellfly innenfor rammen av sikkerhetssystemet, vil NLFs klage måtte omfatte dette pålegget.

Det klare utgangspunkt etter legalitetsprinsippet er at det er *innskrenkninger* i borgernes alminnelige handlefrihet som krever rettsgrunnlag og begrunnelse. I tråd med dette utgangspunktet, er luftfartsloven ikke en *generell* forbudslov med nærmere avgrensede unntak, i motsetning til eksempelvis forurensningsloven § 7 første ledd eller motorferdselloven § 3.⁶ Utgangspunktet for reguleringen av modellflyging er følgelig at det som ikke etter lov eller forskrift er forbudt, er tillatt. En eventuell spesifisering av virksomhet som kan skje innenfor rammen av NLFs sikkerhetssystem, må derfor være *negativt* – ikke positivt – avgrensende.

Dette underbygges også av luftfartslovens innretning og lovgivningshistorikk, herunder luftfartsloven § 15-1 andre ledd. På vedtakstidspunktet for godkjenningen av sikkerhetssystemet, var modellfly ikke «luftfartøy» i *luftfartslovens* forstand og falt derfor helt «utenfor dens bestemmelser om slike fartøyer».⁷ Luftfartsmyndighetene har imidlertid valgt å benytte forskriftskompetansen i luftfartsloven § 15-1 andre ledd ved flere anledninger, eksempelvis ved vedtak av BSL A 7-1 §§ 6 og 6a og senere BSL A 7-2 §§ 4, 7 og 8. Det er følgelig disse forskriftsvedtakene som eventuelt innskrenker den alminnelige handlefriheten – og da innenfor forskriftsbestemmelsenes klare rammer.

For drøftelsen ovenfor er det for øvrig uten betydning at den nye definisjonen av «luftfartøy» etter luftfartsloven § 1-3 siden 1. juli 2024 omfatter modellfly. NLF viser til lovproposisjonen, hvorfra hitsettes:

«Det er viktig å presisere at endringen i seg selv er ment å være av rent regelteknisk karakter, og at departementet ikke tilsikter å endre de krav som skal gjelde for en innretning eller en aktivitet. Eventuelle endrede krav bør begrunnes selvstendig, og ikke være en tilfeldig eller utilsiktet konsekvens.»⁸

Samlet sett er en positivt avgrensende oversikt over tillatte operasjoner ikke i samsvar med regelverkets innretning og kan derfor ikke pålegges etter gjeldende rett. En negativt avgrensende oversikt vil være rettslig mulig, men vil ha andre svakheter, særlig at den er krevende å holde oppdatert og uttømmende. Eksempelvis treffes det vedtak om forbud mot modellflyging med hjemmel i luftfartsloven § 9-1a eller annen lovgivning løpende, herunder vedtak forbud mot start og landing med modellfly etter naturmang-

⁶ Det er kun for ervervsmessig luftfart det er et generelt tillatelseskraav etter luftfartsloven, jf. luftfartsloven § 8-8 første ledd (forutsetningsvis).

⁷ Innstilling III fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven (1957) s. 419.

⁸ Prop. 89 LS (2023–2024) s. 23–24.

foldloven kapittel V. NLF finner derfor også en negativt avgrensende oversikt – dvs. en uttømmende oversikt over samtlige sentrale og lokale forbud – som klart uhensiktsmessig.

C. Pålegg nr. 2

Luftfartstilsynet ber NLF om «å gjennomføre risikoanalyse som tar høyde for operasjoner i de forskjellige luftrom», for så vidt gjelder flyhøyder over 120 meter. Pålegget gjelder således ikke en *endring* av sikkerhetssystemet, men stiller i realiteten spørsmål ved grunnlaget for gjeldende vedtak om godkjenning av systemet. Dette blir særlig tydelig når det tas i betraktning at et slikt pålegg opprinnelig ble fremmet av Luftfartstilsynet i vedtak av 3. januar 2023.⁹ Dette pålegget var et av flere sentrale forhold som NLF påklagde og fikk medhold i, se Luftfartstilsynets endringsvedtak av 15. februar 2023.¹⁰

Fra Luftfartstilsynets endelige vedtak hitsettes:

«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. Hva gjelder behov for andre vilkår, har saksbehandlingen og dialogen med klager vist at det er behov for å klargjøre prosedyrene for bruk av luftrom der det flys i store høyder. Luftfartstilsynet vil derfor stille som vilkår for godkjenningen at det utarbeides sikkerhetsinformasjon om slik flyging innen nærmere angitt frist.»

I tråd med vedtaket, har NLF utarbeidet ovennevnte sikkerhetsinformasjon i samråd med Luftfartstilsynet. NLF vil anføre at Luftfartstilsynet ikke har adgang til å omgjøre vedtaket i strid med forvaltningsloven § 35 første ledd under dekke av at sikkerhetssystemet pålegges endret i medhold av BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum. Det foreligger således materiell kompetansemangel.

D. Pålegg nr. 4

Pålegget fra Luftfartstilsynet 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.»

Heller ikke dette er et pålegg om å endre sikkerhetssystemet, men et uttrykk for at det stilles spørsmål ved:

- a) det felleseuropeiske regelverket som Norge er forpliktet av etter EØS-avtalen, og
- b) om sikkerhetssystemet i det hele tatt skulle vært godkjent 15. februar 2023 i nåværende form.

For så vidt gjelder punkt a, bemerker NLF at droneoperatørforordningens særbestemmelser for modellfly er «given the good safety level *demonstrated* by model aircraft operations in clubs and associations» (uthevet her).¹¹ EU-lovgiver har med andre ord bygget på en forutsetning om at flysikkerhetsnivået er godt,

⁹ Luftfartstilsynets referanse 22/26893-3.

¹⁰ Luftfartstilsynets referanse 22/26893-5.

¹¹ For. 2019/947 fortalens avsnitt 27.

og at dette har blitt *demonstrert* forut for lovvedtaket. Luftfartstilsynets pålegg om at NLF må demonstrere det samme for å sikre sikkerhetssystemets fortsatte anvendelighet, undergraver formålet med droneoperatorforordningen artikkel 16 og forutsetningene som lå til grunn for reguleringen. En slik anvendelse av artikkel 16 står i et anstrengt forhold til lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3.

For så vidt gjelder punkt b, er adgangen til å omgjøre et forvaltningsvedtak begrenset, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd. Vel hjemler BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum ulike pålegg som kan ha visse omgjøringsstrekk, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd, men kompetansen er ikke ubegrenset og må utøves innenfor hjemmelsgrunnlaget. Som det følger av klar ordlyd er det «endringer av sikkerhetssystemet» som kan pålegges. Bestemmelsen åpner ikke for at NLF pålegges å dokumentere et sentralt forhold som lå til grunn som premiss for det opprinnelige vedtaket. Siden Luftfartstilsynet ikke har hjemmel til slikt pålegg, foreligger det også her materiell kompetansemangel.

For øvrig kan det anføres at Luftfartstilsynet selv nødvendigvis må inneha etterspurt dokumentasjon, tatt i betraktning at flere godkjenningsvedtak er truffet og at Luftfartstilsynet – herunder den seksjonen som tidligere behandlet modellflysaker – har inngående kjennskap til NLFs modellflyvirksomhet over flere tiår.

Modellflyhåndboken som i sin tid ble godkjent etter BSL A 7-1 § 6a ble laget slik at den dokumenterte den praksis som allerede var etablert i klubbene. Dette omfatter alt fra opplæring av nye piloter med instruktør, til bruk av sikkerhetsnett, valg av flysteder, tekniske krav som bruk av motorkuttfunksjoner osv. Det er Modellflyhåndboken som *er* dokumentasjonen. Tidligere drev klubbene på egenhånd med udokumentert praksis, og da NLF laget et opplæringsbasert sikkerhetssystem, brukte forbundet denne praksisen som grunnlag slik at den ble ensartet i alle landets klubber. Dette skjedde i tett dialog med den seksjonen av Luftfartstilsynet som den gang hadde tilsyn med modellflyvirksomheten.

Det er vanskelig å se rimeligheten av at Luftfartstilsynet – som ikke bare har oversikt over alle registrerte hendelser og sitter på NLFs dokumentasjon som Luftfartstilsynet selv har godkjent i flere omganger – i etterkant forlanger dokumentasjon av dokumentasjonen.

E. Pålegg nr. 5

Dette pålegget inneholder to komponenter: *For det første* ber Luftfartstilsynet om at det utarbeides «opplæring og kompetansekrav» for «FPV uten bruk av observatør». Det kan spørres om også dette pålegget går utenfor rammen av BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd. NLF kan imidlertid etterkomme pålegget ved å lage et nettkurs («FPV-vett») som gir en kompetanse i «Min idrett»-plattformen ved bestått kurs. Kursets konkrete innhold vil måtte bero på en nærmere vurdering. Denne delen av pålegget er det derfor ikke behov for å utfordre.

For det andre forutsetter Luftfartstilsynet at «NLF setter en horisontal begrensning på hvor langt piloten kan fly fra seg selv». Denne delen av pålegget påklages. Det vises til at Luftfartstilsynets *vedtak som ble endret etter klage* inneholdt et liknende krav om «maksimal avstand fra pilot til 1 kilometer fra denne».¹² Dette kravet ble som nevnt 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 som tilsier behov for en endring. Adgang til å pålegge dette etter BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum foreligger derfor ikke.

¹² Luftfartstilsynets referanse 22/26893-3.

Uavhengig av rettslig adgang til et slikt pålegg, er det ikke et hensiktsmessig tiltak i et flysikkerhetsmessig perspektiv. Dersom man eksempelvis skulle sette en begrensning til 300 meter, vil det innebære altfor høy risiko enkelte steder (for eksempel i egen hage eller områder med bebyggelse). I mange andre tilfeller vil 2 kilometer være helt uproblematisk. Kravene i Modellflyhåndboken er ytelsesbasert og risikoorientert, og de omfatter blant annet følgende punkter:

- Modellflyger er ansvarlig for at valg av flysted ikke utgjør en uakseptabel risiko for skade på tredjepart. Ved enhver flyging utenfor etablert modellflyplass skal modellflyger forvisse seg om at det er tilstrekkelig avstand til personer og faste objekter og at det er minst 5 km til nærmeste lufthavn, med mindre annet er avtalt med lufttrafiktjenesten.
- Dersom det er fare for at personer uforvarende kan komme inn i flysone eller landingssted anbefales det å ha en utkikksperson til stede.
- FPV uten utkikksperson er bare tillatt dersom modellflyger har forvissnet seg om at hele flyområdet er egnet med hensyn til sikkerhet for tredjepart og annen lufttrafikk, for å forhindre sammenstøt med luftfartøy, personer, fartøyer, kjøretøy og bygninger.
- Det er ikke tillatt å fly i bebodde områder og steder der det er sannsynlig at det oppholder seg andre mennesker.
- FPV uten utkikksperson skal ikke foregå høyere enn 120 meter over terreng og ikke nærmere enn 50 meter fra kjøretøy, bygning eller personer som ikke er under fartøyførerens kontroll, med unntak av under start og landing.

Innføring av en ordning med fast avstand undergraver den ytelses- og risikobaserte innretningen i Modellflyhåndboken og kan derfor gjøre mer skade enn gagn.

Det kan også nevnes at det anslagsvis er et par hundre medlemmer som flyr FPV innenfor rammen av NLFs sikkerhetssystem. Til sammenligning har Facebook-gruppen «FPV Norge» over 1 500 medlemmer. Det er følgelig på det rene at det er mange som flyr FPV i Norge, samtidig som de aller færreste er medlemmer i NLF. Jo flere rigide krav som pålegges i NLFs sikkerhetssystem, dess flere melder seg ut av NLF og flyr potensielt ulovlig isteden.

Samlet sett savnes både rettslig adgang til – og faglig holdbar begrunnelse for – pålegget.

F. Pålegg nr. 6

Luftfartstilsynet pålegger her at modellfly som benyttes til «FPV uten bruk av observatør» skal være utrustet med høydemåler. Luftfartstilsynet begrunner kravet med at piloten må være i stand til å vite at det opereres under 120 meter AGL.

Til dette vil NLF bemerke at det er intet ved operasjonene innenfor rammen av NLFs sikkerhetssystem som har endret seg siden sikkerhetssystemet ble godkjent iht. gjeldende vedtak. Pålegget har videre klare forskriftsvirkninger for det enkelte NLF-medlem, uansett om det er truffet som enkeltvedtak rettet mot NLF som forbund. Tiltaket er imidlertid ikke utredet av Luftfartstilsynet etter de retningslinjene som gjelder for forskrifter, jf. forvaltningsloven § 37 og utredningsinstruksen kapittel 3. Siden Luftfartstilsynet *pålegger* tiltaket – dvs. ikke begrenser seg til å pålegge NLF å *utrede* det – vil heller ikke NLF kunne utrede hvorvidt det er tjenlig gjennom høring for medlemmene. Prosessen står i markant kontrast til hvordan andre sikkerhetssystemer forvaltes av Luftfartstilsynet, herunder sikkerhetssystemet for sportsflyging. Pålegget er også vanskelig å forene med alminnelige krav til god forvaltningsskikk. Endelig er det heller ikke påvist avvik eller endringer som tilsier at Luftfartstilsynet har adgang til å benytte BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum. Allerede av disse grunnene kan pålegget ikke gjøres gjeldende.

Uansett foreligger ikke holdepunkter for at tiltaket er egnet, nødvendig eller forholdsmessig. Luftfartstilsynets skjønn i forvaltningen av droneoperatørforordningen er ikke fritt, men må utøves i henhold til grunnforordningen artikkel 4 nr. 2.¹³ Herunder skal alle tiltak EØS-statene treffer «tilsvare og stå i forhold til arten av og risikoen for hver enkelt virksomhet som de gjelder for». For så vidt gjelder modellfly anvendt innenfor rammen av modellflyklubber skal disse også etter grunnforordningen kunne «brukes på samme måte som i dag».¹⁴ I forvaltningen av luftfartsregelverket for modellflyaktivitet må dette være det klare utgangspunktet, samtidig som de detaljerte reglene må følge anvisningene i artikkel 4 nr. 2.

Påbud om høydemåler er en løsning som adresserer et ikke-eksisterende problem. De som flyr FPV, flyr «aldri» opp til 120 meter. Modellflygerne flyr med vidvinkelkamera på cirka 120 grader og får følelsen av å fly på en høyde av 120 meter lenge før de faktisk flyr på en slik høyde. FPV-flyverne ønsker for øvrig å fly så nær bakken som mulig innenfor trygge rammer – det er nettopp den følelsen som slik flyging gir som motiverer FPV innenfor rammen av sikkerhetssystemet.

Videre er pålegget heller ikke tilstrekkelig begrunnet, ei heller framstår det som utredet i tråd med kravene i forvaltningsloven § 17, for så vidt det betraktes som et enkeltvedtak rettet mot NLF.

En høydemåler som passer til de aktuelle aktivitetene, vil formodentlig måtte være basert på en ultrasonisk sensor eller laser som måler avstanden til bakken kontinuerlig. Hvor presise slike innretninger er ved høyder opp til 120 meter er det heftet betydelig usikkerhet ved. Våre foreløpige undersøkelser tilsier at presis måling av avstander over 30 meter er krevende. I tillegg er slike målere kostbare og gir vektøkning.

Det benyttes barometriske høydemålere i noen modellfly og droner, men disse måler trykket fra der modellflygeren starter modellflyet. Modellflygerens posisjon blir da nullpunktet og gir beskjedne verdi med hensyn til de aktuelle operasjonene.

Det foreligger dessuten flere andre praktiske usikkerhetsmomenter knyttet til sensorenes størrelse, kompatibilitet med aktuelle flykontroller osv.

NLF erkjenner at noen kontrollere som brukes for FPV-droner faktisk angir høyde på skjermen som piloten ser i brillene. Men disse er ikke kalibrert iht. bakkenivå og trykk. Og uansett er det ikke en hensiktsmessig ressursbruk å utrangere droner som ikke har slik funksjonalitet eller som ikke kan ombygges innenfor akseptable praktiske og økonomiske rammer.

Pålegget vil være egnet til å redusere oppslutningen om organisert modellflyvirksomhet i Norge, men det vil vanskelig gi en målbar flysikkerhetsmessig gevinst. Tiltaket framstår derfor uegnet og uforholdsmessig.

G. Pålegg nr. 7

Pålegg nr. 7 lyder: «Sikkerhetssystemet må utformes på en slik måte at det fanger opp den raske teknologiske utviklingen på området. Dette for å sikre at nye risiko-elementer oppdages, og kan adresseres».

Også dette pålegget har klart omgjøringspreg, i det Luftfartstilsynet ikke bare pålegger en konkret endring (uten holdepunkter i observert avvik eller liknende), men krever en endring av systemets *utforming*. Et slikt pålegg faller klart utenfor rammen av BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum.

¹³ For. 2018/1139.

¹⁴ For. 2018/1139 fortale avsnitt 34.

Pålegg etter BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum må uansett skje innenfor rammen av BSL A 7-2 § 8 andre ledd og droneoperatørforordningen artikkel 16. Ingen av disse rettsgrunnlagene åpner for at det kan treffes pålegg om at sikkerhetssystemet skal fange opp teknologiske nyvinninger. Uten klare holdepunkter i regelverket, er det i utgangspunktet en lovgiveroppgave å fange opp teknologisk utvikling og utrede og vedta adekvat regulering i dialog med borgerne. Denne oppgaven vil nødvendigvis i det alt vesentlige måtte utføres i retrospekt og i tråd med alminnelige krav til utredning, i likhet med på andre samfunnsområder.

Videre bemerkes at ingen av de andre luftsportsgrenene som er regulert av sikkerhetssystemer er gjenstand for liknende krav, til tross for at den tekniske utviklingen også i andre sektorer går raskt.

En annen sak er at pålegget er urimelig, all den tid det i realiteten forutsetter klarsynthet hvis det skal oppnås mer enn det gjør i dag. Forvalterne av sikkerhetssystemet er selv modellflygere og følger utviklingen tett. Det er slik sett karakteristisk at NLF utgir tidsskriftet Modellflyinformasjon som nettopp dekker teknologi og utvikling. Videre er modellflyvirksomheten allerede innrettet slik at ikke bare hendelser – men også observasjoner av sikkerhetsmessig betydning – innrapporteres gjennom OBSREG og behandles av NLFs sikkerhetspersonell. Innføringen av OBSREG har for øvrig gitt særlig god innsikt i hendelser. Observasjoner knyttet til teknologiutvikling vil her bli fanget opp på en helt annen måte enn blant personer som flyr utenfor rammen av et sikkerhetssystem. Det bør være i flysikkerhetens – og dermed i Luftfartstilsynets – interesse at flest mulig fritidsflygere opererer innenfor et godkjent sikkerhetssystem med et operativt hendelsesrapporteringssystem. Da er det viktig at kravene i sikkerhetssystemet ikke er uforholdsmessige og virker avskrekkende.

Samlet sett er pålegget verken rettslig forankret, faglig begrunnet eller gjennomførbart i praksis.

H. Pålegg nr. 8

Pålegget fastsetter at «[f]or modellflyklubber som opererer innenfor kontrollsoner og trafikkinformasjons-soner, skal det etableres egne avtaler med lufttrafikkjenesten».

I Modellflyhåndboken i godkjent versjon er spørsmålet regulert slik:

Flyging i kontrollsonen (Luftrom «CTR») rundt lufthavner er tillatt inntil 5 kilometer fra flyplassen. Kart over norske lufthavner med 5-kilometersgrensen markert finnes her: <https://avinor.no/konsern/pa-flyplassen/avinor-drone/restriksjonsomrader>. Det anbefales at modellflyplasser og andre faste flysteder som ligger innenfor en kontrollsone har en avtale med lufttrafikkjenesten på den aktuelle flyplassen.¹⁵

Reguleringen er i tråd med BSL A 7-2 § 7, og den er del av sikkerhetssystemet som Luftfartstilsynet allerede har godkjent.

Pålegget innebærer en endring som NLF vanskelig kan akseptere, verken rettslig eller faktisk.

Hva gjelder de rettslige aspektene, viser NLF til at endringen i realiteten innebærer en omgjøring. En omgjøring etter forvaltningsloven § 35 siste ledd, jf. BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum, må skje innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Herunder kreves saklige grunner, eksempelvis forhold som forvaltningen ikke var eller kunne vært kjent med på det opprinnelige

¹⁵ Norges Luftsportforbund, *Modellflyhåndboken*, revisjon 2.1, s. 17.

vedtakstidspunktet. Dersom det er registrert hendelser der modellflygere har fløyet i strid med 5 km-regelen, må slike hendelser håndteres konkret gjennom alminnelige reaksjonsverktøy.

NLF viser ellers til BSL A 7-2 § 7 som forbyr flyging med «ubemannet luftfartøy *nærmere* enn 5 km fra en lufthavn» (uthevet her). Når Luftfartstilsynet benytter BSL A 7-2 § 8 tredje ledd siste punktum til å pålegge endringer i sikkerhetssystemet, må utgangspunktet være at pålegget er i tråd med gjeldende regelverk og ikke innebærer *lex specialis*-regulering til den private parts ugunst på tvers av ordlyden i det generelle regelverket. Særlig må dette gjelde, all den tid flyging med «modellluftfartøy» er unntatt lufttrafikkreglene i SERA, i motsetning til annen ubemannet luftfart, jf. SERA-forordningen artikkel 1 nr. 4, contra artikkel 1 nr. 1.¹⁶ Mens EØS-reguleringen legger opp til et mer lempelig regelverk for operatører av modellfly enn operatører av andre ubemannede luftfartøy, innebærer Luftfartstilsynets vedtak det motsatte. Igjen undergraver Luftfartstilsynets vedtak EØS-reguleringens formål og innretning.

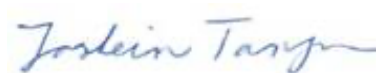
Pålegget er dessuten ikke forsvarlig utredet. Hvilke kriterier skal eksempelvis lufttrafikkjenesten benytte når den velger om den inngår avtale med klubbene i et luftrom hvor den normalt ikke forholder seg til ubemannet luftfart i aktuelle høyder? Har lufttrafikkjenesten fritt skjønn? Disse spørsmålene aktualiseres på en helt annen måte når formålet om avtaleinngåelse ikke oppnås gjennom anbefalinger, men gjennom ufravikelige krav.

Pålegget vil også ha svært tyngende konsekvenser, særlig for utøvere på steder som brukes til start og landing med modellfly som ikke er i regelmessig eller permanent bruk. Dersom pålegget skulle gjelde eksempelvis Bergen Modellflyklubb, som ikke har egen stripe, men som har mange som flyr på «hang» innenfor kontrollsonen, blir det umulig for tårnet på Flesland å forholde seg til 12–13 ulike flysteder med varierende aktivitet med bakgrunn i vindretning. Dette vil også gjelde for en del andre klubber, eksempelvis Forus med flere.

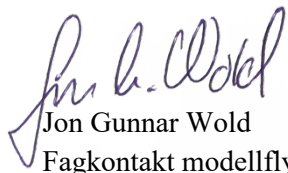
I. Konklusjon

NLF ber om at klageinstansen opphever de påklagde delene av vedtaket, med mindre underinstansen endrer sitt vedtak i medhold av forvaltningsloven § 33 andre ledd.

Med vennlig hilsen,
NORGES LUFTSPORTFORBUND



Jostein Tangen
Konst. generalsekretær



Jon Gunnar Wold
Fagkontakt modellfly

Torkell Sætervadet (sign.)
Rådgiver luftrett

¹⁶ For. 923/2012 artikkel 1.