



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Luffartstilsynet  
Postboks 243  
80018001 Bodø

Deres ref

Vår ref

Dato

22/943-6

28. juli 2022

## **Avgjørelse i klage over avslag på masseregistrering av drone- /modellflygere i operatørregister**

Vi viser til klage datert 17. februar 2022 på Luffartstilsynets vedtak av 4. februar 2022 om avslag på masseregistrering i droneoperatørregister for medlemmer tilknyttet Norges Luftsportforbund (NLF).

Luffartstilsynet oversendte sin innstilling i saken, vedlagt klagen og relevante vedlegg, til Samferdselsdepartementet i brev av 5. april 2022.

### Bakgrunn

NLF henvendte seg til Luffartstilsynet ved e-post 14. november 2019 med ønske om å starte en dialog rundt mulighetene for NLF til å registrere sine medlemmer på medlemmenes vegne i et kommende droneoperatørregister. Kontakten ble fulgt opp av noe e-postutveksling, men slik departementet oppfatter det ingen reell dialog. Luffartstilsynet viste blant annet i e-post av 28. november 2019 til at de ventet på mer informasjon fra EASA før de kunne konkludere vedrørende registrering og hva slags muligheter som finnes, og forespeilet NLF et møte i løpet av vinteren. Den 23. desember 2019, uten at møte med NLF var avholdt, kunngjorde Luffartstilsynet imidlertid anbudskonkurranse for utvikling av droneoperatørregisteret.

NLF foreslo i brev av 17. februar 2020 overfor Samferdselsdepartementet at NLF kunne få avgrenset delegert myndighet for registerhold på området «UAS åpen kategori», samt for modellfly brukt innenfor rammene av forordning (EU) 2019/947 artikkel 16. Departementet meddelte NLF ved brev av 21. august 2020 at forespørselen ikke ville bli tatt til følge. Departementet begrunnet sin beslutning i at åpen kategori ville omfatte en langt større brukergruppe enn modellflygere – inkludert profesjonelle droneoperatører som under dagjeldende nasjonale droneregler fløy i kategoriene RO1, RO2 og RO3. Beslutningen ble

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  
Anders Weisheit-  
Vattekarr  
22 24 81 82

videre begrunnet med at kostnaden ved å utvikle to separate operatørregister forutsetningsvis ville bli en dyrere løsning enn om kostnader ved utvikling av droneportalen kunne bæres av samtlige operatører i åpen og i spesifikk kategori.

Den 22. september 2020 mottok Luftfartstilsynet et notat fra NLF hvor de etterspurte en løsning for å kunne masseregistrere sine medlemmer som flyr drone/modellfly i Luftfartstilsynets operatørregistreringssystem.

Luftfartstilsynet gjennomførte selv en kortfattet konsekvensutredning, datert 27. august 2021, med det formål å identifisere hvilke fordeler og ulemper man kunne forvente dersom NLF skulle gis muligheten til en masseregistrering av medlemmer. Utredningen tok også sikte på å identifisere eventuelle økonomiske utfordringer som ville følge av en slik ordning.

4. februar 2022 fattet Luftfartstilsynet vedtak om avslag på masseregistrering i droneoperatørregister for medlemmer tilknyttet NLF. Vedtaket ble i all hovedsak begrunnet i at utvikling av en masseregistreringsløsning ville medføre uforholdsmessige kostnader for Luftfartstilsynet veiet opp mot de positive virkningene en slik løsning ville innebære for NLF. Vedtaket ble hjemlet i forskrift om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og spesifikk kategori jf. forordning (EU) 2019/947 artikkel 16 nr. 4, og Luftfartstilsynet la til grunn et fritt skjønn i anvendelsen av bestemmelsen.

NLF påklaget vedtaket 17. februar 2022. I klagen fastholder NLF at Luftfartstilsynet har lagt til grunn feil lovanvendelse av overnevnte bestemmelse. Klagen gjelder videre skjønnsutøvelsen til Luftfartstilsynet, for det tilfellet at bestemmelsen angir et fritt skjønn. NLF begrunner videre klagen i mangler ved saksutredelsen som fremkommer av Luftfartstilsynets begrunnelse for avslag. Avslutningsvis inneholder klagen en anmodning om oppsettende virkning av Luftfartstilsynets vedtak.

Luftfartstilsynet opprettholdt etter saksforberedelse av klagen alle sider av sitt vedtak, og avsto anmodningen om oppsettende virkning. Saken ble oversendt Samferdselsdepartementet som klageinstans for behandling 5. april 2022.

Samferdselsdepartementet bemerker avslutningsvis at fremstillingen over kun er ment å gjengi en overordnet gjennomgang av saken, og viser for øvrig til den omfattende korrespondansen mellom NLF og Luftfartstilsynet.

Departementet beklager den lange saksbehandlingstiden.

#### Klagers anførsler

NLF anfører at Luftfartstilsynet feiltolker forordning (EU) 2019/947 artikkel 16 nr. 4 som gir medlemsland mulighet til å tilrettelegge registreringssystemer for droneoperatører på en slik måte at modellflyklubber kan registrere sine medlemmer på medlemmenes vegne. Videre at bestemmelsen må tolkes etter EØS-rettslig metode som innebærer at ordlyden må leses i lys av forordningens formål om at modellflyklubber og foreninger ved overgangen fra tidligere

nasjonale regler skal kunne «continue to operate as they do today» jf. forordningens fortale premiss 27.

NLF viser videre til at forordning (EU) 2019/947 er hjemlet i den såkalte basisforordningen (EU) 2018/1139 artikkel 57, og at fortalen til basisforordningen, premiss 34, viser til at rettsakter gitt med hjemmel i basisforordningen må ta høyde for behovet for en sømløs videreføring av tidligere modellflyaktivitet.

NLF hevder at rettskildefaktorene, samlet sett, taler for at forordning (EU) 2019/947 artikkel 16 nr. 4 ikke er ment å gi medlemsstatene fritt skjønn ved gjennomføring av en registreringsordning.

NLF fremhever det de mener blir følgene av at det ikke tillates en løsning som innbefatter masseregistrering, og at forbundets medlemmer må benytte Luftfartstilsynets eksisterende droneregisterløsning – flydrone.no. Dette inkluderer blant annet at krav til kurs og prøve i portalen er uhjemlet og unødvendig for personer som skal fly etter NLFs sikkerhetssystem, og at personer under 16 år mister adgangen til å fly modellfly.

NLF anfører videre at gebyret for registrering i droneportalen – i lys av prinsippet om brukerbetaling av Luftfartstilsynets tjenester – måtte antas å skulle dekke (blant annet) kostnadene forbundet med kurs- og prøvefunksjonalitet. Når kravet til kurs og prøve er uhjemlet og unødvendig, vil et administrativt krav med et slikt innhold stå i direkte motstrid til prinsippet nedfelt i forordning (EU) 2019/947 fortale premiss nr. 27 og forordning (EU) 2018/1139 artikkel 4 nr. 2 om krav til forholdsmessighet mellom tiltak og risiko, samt at løsningen strider mot Finansdepartementets bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering, se R-112/2015.

NLF viser videre til at underskridelse av krav til minstealder etter forordning (EU) 2019/947 artikkel 9 nr. 1 jf. nr. 3 bokstav b, bare er mulig innenfor «model aircraft clubs and associations», jf. artikkel 9 nr. 5 – da innenfor spesifikk kategori. NLF mener Luftfartstilsynets tolkning, som innebærer at foreldre kan registrere yngre personer enn hva artikkel 9 nr. 1, jf. nr. 3, gir anvisning på, vil medføre at bestemmelsen mister sin effektive virkning da dette vil medføre at personer under 16 år kan registreres i åpen kategori hvor minstealderen på 16 år er absolutt.

NLF påpeker videre at begrunnelsen for avslaget på masseregistrering er de uforholdsmessige kostnadene som vil følge av innføringen av en slik tjeneste. NLF mener dette er et uholdbart argument, både siden man ikke vet den faktiske kostnaden en slik ordning vil medføre, samt at det ikke er avklart hvem som skal belastes kostnaden.

NLF mener at Luftfartstilsynets begrunnelse er mangelfull og at dette indikerer at saken ikke er tilstrekkelig belyst før vedtaket ble truffet. NLF anfører å ha pekt på en rekke rettslige og skjønsmessige sider av saken som ikke er drøftet verken i vedtak eller

konsekvensutredningen, samt at anførselene frembrakt av NLF i tidligere e-post korrespondanse ikke er tilfredsstillende drøftet.

I NLF sitt tilsvare datert 25. april til Luftfartstilsynets oversendelse av klagen til Samferdselsdepartementet, påpeker NLF at de fant det merkelig at Luftfartstilsynet kunngjorde anbudskonkurransen for leveranse av droneoperatørregisteret før de hadde gjennomført en uforpliktende forhåndsdialog om masseregistrering med NLF.

NLF konkluderer med at Luftfartstilsynets vedtak bygger på feil lovanvendelse og er i strid med krav til god forvaltningsskikk, samtidig som prinsippene om forsvarlig saksopplysning, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd, ikke er etterlevd.

NLF ber om at Samferdselsdepartementet opphever vedtaket og instruerer Luftfartstilsynet til å innføre en masseregistreringsløsning som implementeres i god tid før droneoperatørforordningen innlemmes i EØS-avtalen. I overgangsperioden fram til en slik løsning er implementert, ber NLF om at det fastsettes endringsforskrift for BSL A 7-2 som uttrykkelig unntar operasjoner omfattet av BSL A 7-1 § 6a fra kravet til registrering i droneoperatørforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav b for å unngå rettslig tvil om forholdet mellom BSL A 7-1 § 6a og BSL A 7-2 § 9.

Det vises for øvrig til anførselene i NLFs klage av 17. februar 2022 og tilsvare av 25. april 2022 til Luftfartstilsynets oversendelsesbrev.

#### Samferdselsdepartementets vurdering

##### *Rettslig grunnlag*

Regelverket som danner grunnlag for vurderingene i saken, er forskrift 25. november 2021 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen og spesifikk kategori (BSL A 7-2) jf. forordning (EU) 2019/947 artikkel 14 og artikkel 16 nr. 4.

Departementet bemerker i denne sammenheng at forordning (EU) 2019/947 er hjemlet i den såkalte EASA-basisforordningen (EU) 2018/1139 som per dags dato ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Departementet tar sikte på at basisforordningen og dens underliggende rettsakter – inkludert forordning (EU) 2019/947 – tas inn i EØS-avtalen, og deretter gjennomføres i norsk rett tidlig 2023. Reglene i forordning (EU) 2019/947 er imidlertid allerede gjennomført i norsk rett ved overnevnte forskrift med virkning fra 1. januar 2021, da dette ble ansett å være viktig for å sikre norske droneoperatører like vilkår på det felleseuropeiske markedet for dronetjenester.

Det følger av forordning (EU) 2019/947 artikkel 14 at myndighetene er ansvarlig for at det etableres og opprettholdes et registreringssystem for alle som opererer ubemannet luftfartøy i Norge. Systemet skal være satt opp på en slik måte at man enkelt skal kunne identifisere data om luftfartøyet og dets operatør, med navn, adresse og telefonnummer, forsikringsnummer på fartøy og lignende opplysninger.

Videre følger det av forordning (EU) 2019/947 artikkel 16 punkt 4 at myndigheten har mulighet til å tilrettelegge registreringsystemet på en slik måte at modellflyklubber kan registrere sine medlemmer på medlemmenes vegne, jf. forordningens artikkel 14. Ettersom forordningen ikke er innlemmet i EØS-avtalen, foreligger det ingen offisiell oversettelse til norsk – bestemmelsen lyder på engelsk: «*Member States may enable model aircraft clubs and associations to register their members into the registration systems established in accordance with Article 14 on their behalf. If this is not the case, the members of model aircraft clubs and associations shall register themselves in accordance with Article 14.*» Det er med hjemmel i denne bestemmelsen at NLF ønsker et masseregistreringsystem på plass for registrering av forbundets medlemmer.

Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Etter forvaltningsloven § 34 fjerde ledd kan klageinstansen selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

#### *Vurdering*

Departementet deler Luftfartstilsynets vurdering av at forordning (EU) 2019/947 artikkel 16 nr. 4 etter sin ordlyd gir myndigheten et handlingsrom i spørsmålet om det skal tilrettelegges for at modellflyklubber og forbund kan registrere sine medlemmer i operatørregisteret etablert etter forordningens artikkel 14. Spørsmålet er om det er satt rammer for dette handlingsrommet, og i tilfelle hvilke de er. I skjønnsutøvelsen er det etter departementets vurdering en rekke relevante momenter som kan vektlegges.

Departementet er enig i NLFs vurdering av at artikkel 16 nr. 4 må leses i lys av ønsket om å sikre en sømløs overgang fra nasjonale regler til et felleseuropeisk rammeverk. Departementet finner derfor å kunne støtte NLFs anførsel at dersom registreringsløsningen er slik innrettet at modellflygerne ikke kan «continue to operate as they do today», vil forvaltningsskjønnet ikke være helt fritt vedrørende spørsmålet om masseregistrering.

Departementet mener som et utgangspunkt i likhet med Luftfartstilsynet at tilrettelegging for masseregistrering ikke er en nødvendighet for at en modellflyklubb skal kunne fortsette sin praksis under det nye regelverket. På den annen side anser departementet det som klart at krav om enkeltvis registrering direkte i droneoperatørregisteret heller ikke må være til hinder for at modellflyklubbene skal kunne fortsette sin praksis. Departementet mener videre det må være et klart utgangspunkt at modellflyklubbmedlemmer ved registrering i portalen ikke gis misvisende informasjon som går på tvers av bestemmelsene i sikkerhetssystemet de skal fly etter, inkludert krav til kompetanse som ikke er relevant for modellflyging i regi av modellflyklubb og vektbegrensninger slik NLF påpeker i sitt tilsvarende datert 25. april 2022 med vedlegg.

Registreringskravets legislative begrunnelse er blant annet å sikre at personer som opererer ubemannede luftfartøy med et visst fysisk skadepotensial er identifiserbare. Identifiseringsbehovet gjelder også for operatører av ubemannede luftfartøy som innebærer «risks to privacy, protection of personal data, security or the environment». Slik departementet vurderer det, er det primært dette identifiseringsbehovet som skal ivaretas når medlemmer av modellflyklubber som skal fly etter sikkerhetssystemet til klubben, må registrere seg i droneoperatørregisteret.

Mindreårige medlemmer av NLF som skal fly drone etter sikkerhetssystemet til klubben, må i henhold til forordning (EU) 2019/947 artikkel 9 nr. 5 jf. artikkel 16 nr. 4 også registreres i droneoperatørregisteret. Departementet deler ikke NLFs vurdering av at forordning (EU) 2019/947 artikkel 14 nr. 6 etter sin ordlyd om at medlemmer av modellflyklubber må «register themselves» stenger for at foreldre kan registrere barn i droneoperatørportalen på barns vegne. Etter departementets vurdering vil en registrering gjort av foreldre på vegne av sine barn, være i tråd med kravet i forordning (EU) 2019/947 artikkel 9 nr. 5 jf. artikkel 16 nr. 4. Departementet mener imidlertid at barn fra 15 år, sett i lys av barnelova § 33 som angir at barn som er fylt 15 år selv avgjør spørsmål om medlemskap i foreninger, også – i fraværet av en masseregistreringsløsning – bør kunne registrere seg selv i droneoperatørregisteret.

NLF anfører at en tolkning som innebærer at foreldre fritt kan registrere yngre personer enn hva artikkel 19 nr. 1, jf. nr. 3, gir anvisning på, vil medføre at bestemmelsen mister sin effektive virkning. Departementet er i utgangspunktet enig i dette, og vil påpeke at registrering av personer under 16 år må kunne knyttes til at de skal fly etter et godkjent sikkerhetssystem til en modellflyklubb eller forening – altså i spesifikk kategori, og ikke i åpen kategori slik det synes å være tilfellet med dagens løsning. Departementet vil for ordens skyld understreke at det må være en klar forutsetning at gjennomføringen av reglene i forordning (EU) 2019/947 ikke skal medføre at mindreårige medlemmer av NLF ikke lenger skal kunne fly etter forbundets sikkerhetssystem.

Departementet merker seg videre at Luftfartstilsynet i brev av 29. april 2022 oppklarer at medlemmer av modellflyklubber som flyr etter sikkerhetssystemet til klubben, ikke avkreves avlagte kurs på droneoperatørportalen dersom de registrerer seg som operatør i portalen – ikke pilot. Departementet bemerker at dette, slik departementet forstår faktum i saken, vil innebære at disse medlemmene registrerer seg som operatører i åpen kategori, med restriksjoner blant annet med hensyn til vektbegrensninger som ikke vil gjelde når de flyr etter sikkerhetsprogrammet til NLF – i spesifikk kategori. Det er etter departementets vurdering sentralt at personer som skal fly etter sikkerhetssystemet til en modellflyklubb eller forening gis mulighet til å registrere nettopp dette i droneoperatørportalen, og da få korrekt og relevant informasjon om hva dette innebærer. Departementet viser i denne sammenheng til NLFs redegjørelse i tilsvaret datert 25. april 2022, og merker seg at Luftfartstilsynet i brevet datert 29. april 2022 opplyser at de vil gjennomgå informasjonen på droneoperatørportalen når det foreligger avgjørelse i saken.

NLF har videre anført at registreringsgebyret etter gebyrforskriften § 34 antas blant annet å dekke kostnadene forbundet med kurs- og prøvefunksjonalitetene i droneoperatørportalen, og viser til at krav til kurs og prøve for medlemmer av modellflyklubb som skal fly etter klubbens sikkerhetssystem er uhjemlet og unødvendig. NLF bemerker i denne sammenheng også at den svenske registreringsportalen er innrettet slik at man skiller mellom gebyr for registrering og for kunnskapsprøve.

Til dette har Luftfartstilsynet påpekt at gebyret for registrering i droneoperatørportalen er fastsatt i gebyrforskriften, og gjelder alle som registrerer seg i portalen. Departementet merker seg at Luftfartstilsynet anser denne ordningen å være i samsvar med prinsippet om likebehandling, uten at dette begrunnes nærmere.

Departementet viser i denne sammenheng til at gebyrforskriften fastsetter de gebyrene som skal gjelde for gebyrbelagte oppgaver; innenfor den drift Luftfartstilsynet er pålagt gjennom lov, forskrifter og instruks, og ut fra det samlede inntektskravet som er fastsatt for de oppgaver som skal gebyrlegges. Finansdepartementets rundskriv R-112 /15 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering, er lagt til grunn for beregningsmodellen.

Departementet viser videre til at Luftfartstilsynet implementerer et nytt tidsregistreringssystem som skal danne grunnlaget for gebyrberegningen fra 2023, og at Luftfartstilsynet i forbindelse med fremtidige høringer av endringer i gebyrforskriften vil gi mer konkret informasjon om hvilke kostnader som ligger til grunn for gebyrene.

Når det gjelder eventuell tilrettelegging for masseregistrering, har NLF skissert en løsning hvor NLF vil kunne belastes ett gebyr til Luftfartstilsynet, på samme måte som et gebyr for en operatør i spesifikk kategori utgjør en samlet sum, uavhengig av antall flygere som er tilknyttet operatøren, jf. gebyrforskriften §§ 34 og 35. Gebyrforskriften § 7 åpner etter NLFs tolkning for gebyr etter regning for den særskilte løsningen en masseregistrering vil innebære. Departementet merker seg at Luftfartstilsynet påpeker at en løsning hvor NLF betaler én samlet sum vil innebære at Luftfartstilsynet ikke kan innkreve ordinært gebyr fra NLFs medlemmer, og at – slik departementet forstår det – NLF overfor Luftfartstilsynet har indikert at de ser for seg at størrelsen på et samlet gebyr vil være lavere enn summen av individuelle gebyrer med dagens sats. Departementet viser i denne sammenheng til de foregående to avsnitt.

I begrunnelsen for vedtak om avslag om masseregistrering 4. februar 2022 viser Luftfartstilsynet til at de har gjennomført en konsekvensutredning, datert 27. august 2021, som blant annet konkluderer med at en løsning med masseregistrering vil kreve stor ressursbruk i Luftfartstilsynet, og gi gevinst til kun en relativt begrenset brukergruppe. Luftfartstilsynet viser videre til at det per i dag ikke er budsjettmidler til å etablere et masseregistreringssystem som vil komme ved siden av det ordinære registreringssystemet, og at de etter en avveining av hensyn kommer til at beregnet kostnad for utvikling og vedlikehold av en masseregistreringstjeneste, blir uforholdsmessig sett opp mot den inntekt Luftfartstilsynet vil motta med en slik ordning.

Departementet finner at utredningen datert 27. august 2021 har begrenset relevans. Utredningen synes å ta utgangspunkt i at en masseregisterløsning vil være et ønsket gode for NLF og forbundets medlemmer som skal fly drone/modellfly etter NLFs sikkerhetssystem. Departementet deler NLFs vurdering om at utredningen ikke hensyntar de negative virkninger NLF har fremhevet i sin korrespondanse overfor Luftfartstilsynet, og som NLF anfører skyldes feil rettsanvendelse. Det slås blant annet fast at dersom en masseregistreringsløsning innføres, vil NLFs medlemmer likevel måtte forholde seg til Luftfartstilsynet og droneoperatørportalen for kurs og eksamen – til tross for at Luftfartstilsynet senere har vedgått at disse medlemmene ikke skal avkreves kurs og eksamen. Departementet viser for øvrig til NLFs kommentarer til utredningen per e-post 11. november 2021.

Departementet merker seg videre at utredningen peker på prosessuelle utfordringer knyttet til personvernlovgivningen, og at det vil være kostnader knyttet til disse, uten at disse forklares nærmere. I vedtaket om avslaget viser Luftfartstilsynet videre til at «flyt av data mellom aktører kan skape vanskeligheter sett opp mot personvernlovgivningen», og viser til at utredningen konkluderer videre med at en løsning med masseregistrering vil kreve ytterligere utredning av hvordan man skal innordne samtykke, innsyn og databehandleravtaler. Også i oversendelse av klagen til departementet 5. april 2022 peker Luftfartstilsynet på utfordringer knyttet til personvernlovgivningen knyttet til overføring av data mellom ulike aktører. Departementet kan utfra sakens dokumenter ikke se at Luftfartstilsynet har kommentert NLFs redegjørelse rundt behandlingsgrunnlag for personopplysninger i e-post av 11. november. For departementet fremstår det i det hele uklart hvordan og i hvilken grad Luftfartstilsynet har vektlagt personvernlovgivningen i vedtaket om avslag.

Departementet merker seg at Luftfartstilsynet ved oversendelsen til departementet 5. april 2022 medgir at det er vanskelig å sette et eksakt tall på antatte kostnader ved en registerløsning som tilrettelegger for at modellflyklubber kan registrere sine medlemmer. Luftfartstilsynet opplyser videre at de mener det faktum at det ikke finnes budsjettmidler til en ny løsning, gjør at en analyse av NLFs tekniske grensesnitt ikke ville være relevant, og at en dialog med NLF for å finne løsninger som kunne gjøre integreringen rimeligere ikke ville ha noe for seg.

Departementet bemerker videre at NLF allerede i e-post av 3. desember 2019 har anbefalt Luftfartstilsynet å vurdere en konkret tilnærming til løsning basert på hvordan registrering i droneoperatørregisteret var løst i Storbritannia. Oppfordringen ble gjentatt i notat fra NLF om kollektiv registrering av NLFs modellflymedlemmer oversendt Luftfartstilsynet 22. september 2022. Departementet kan utfra den dokumentasjonen som er oversendt i forbindelse med klagen ikke se at Luftfartstilsynet har kommentert eller vurdert en slik løsning.

Departementet har forståelse for at tilrettelegging for en masseregistreringsløsning i droneoperatørportalen *eller* en tilrettelegging for individuell registrering som hensyntar de overnevnte forhold for medlemmer av modellflyklubb eller forening som skal fly



etter klubbens sikkerhetssystem, vil kunne medføre kostnader for Luftfartstilsynet. Behovet for tilrettelegging kunne og burde imidlertid ha vært adressert før Luftfartstilsynet fikk kunngjort anbudskonkurransen for utvikling av droneoperatørregisteret. En adressering av dette behovet ville etter departementets vurdering med stor sannsynlighet vært oppnådd dersom dialogen NLF tok initiativ til 14. september 2019 hadde funnet sted. Departementet bemerker i denne sammenheng at Luftfartstilsynet aldri inviterte til møtet de forespeilet NLF i e-post av 15. november 2019, eller har redegjort overfor NLF eller i forbindelse med denne klagesaken hvorfor det tilsynelatende hastet å lyse ut oppdrag om utvikling av droneoperatørregisteret.

NLF har etter dette ved gjentatte anledninger søkt dialog og samarbeid med Luftfartstilsynet i spørsmålet om eventuell masseregistrering, blant annet ved notat av 18. september 2020 med konkret løsningsforslag, og henvisning til modell valgt i Storbritannia, samt ved notat av 5. november 2020 med NLFs forståelse av regelverket og NLFs teknologiske muligheter for utveksling av data med Luftfartstilsynet.

Videre har NLF i klagen datert 17. februar 2022 vist til at Tyskland har tilrettelagt for masseregistrering av modellflyklubbmedlemmer i sitt droneoperatørregister. Departementet kan heller ikke se at Luftfartstilsynet har vurdert eller kommentert dette nærmere, utover å konstatere at Luftfartstilsynet per i dag ikke har budsjettmidler til å dekke kostnaden som vil følge av en ny registreringsordning.

Departementet bemerker videre at Luftfartstilsynet i saksforberedelsen av klagen, utfra opplysningene som fremgår i oversendelsesbrevet, synes å ha foretatt en relativt summarisk behandling av anførslene NLF begrunner sin klage med. Departementet viser i denne sammenheng til at Luftfartstilsynet begrunner manglende analyser som bidra til å fastsette kostnader ved en masseregistreringsløsning, med at det uansett ikke finnes budsjettmidler tilgjengelig til en slik løsning. Departementet bemerker videre at NLF i klagen etterlyser en forklaring av vektleggingen av «personvernmessige utfordringer» i vedtaket, noe som Luftfartstilsynet i oversendelsen til departementet besvarer med «*Personopplysninger på avveie er alltid en utfordring ved overføring av data mellom ulike aktører. Sjansen for spredning av personopplysninger øker i takt med antall ledd opplysningene overføres mellom. Det vil alltid være ønskelig å holde risikoen for spredning på et lavest mulig nivå.*»

Departementet kan heller ikke se at LT har kommentert NLFs anførsel om at avslaget gir dårlig samsvar med prinsippet om deling og gjenbruk av data i forvaltningen, eller NLFs påstander om at det foreligger berettiget tvil om skjønnsutøvelsen oppfyller ordinære saklighetskrav og om utenforliggende hensyn er blitt tillagt vekt.

Etter en helhetsvurdering basert på de overnevnte momenter er departementet kommet til at Luftfartstilsynet ikke har påsett at saken var så godt opplyst som mulig før vedtaket om avslag ble truffet 4. februar 2022, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Departementet vil særlig fremheve manglende utredning av alternativer til den valgte registerløsningen, og manglende konkretisering av kostnader ved tilrettelegging for en masseregistreringsløsning,

som begrunnelse for departementets konklusjon. Departementet mener det er mest hensiktsmessig at saken sendes tilbake til Luftfartstilsynet for en ny behandling.

I forbindelse med ny behandling av saken, og uten ugrunnet opphold, ber departementet Luftfartstilsynet vurdere behovet for at det fastsettes endringsforskrift for BSL A 7-2 som uttrykkelig unntar operasjoner omfattet av BSL A 7-1 § 6a fra kravet til registrering i forordning (EU) 2019/947 artikkel 14 nr. 5 bokstav b for å unngå rettslig tvil om forholdet mellom BSL A 7-1 § 6a og BSL A 7-2 § 9.

Departementet påpeker i denne sammenheng at krav om registrering i droneoperatørportalen som følger av forordning (EU) 2019/947 artikkel 14 er gjeldende norsk rett, og at NLFs medlemmer inntil det foreligger avgjørelse i saken, eller endringsforskrift som nevnt i foregående avsnitt, plikter å registrere seg individuelt i portalen for å kunne fly drone/modellfly omfattet av forordningen – selv om flygingen kun skjer etter forbundets sikkerhetssystem. Det er etter departementets vurdering sentralt at personer som skal fly etter sikkerhetssystemet til en modellflyklubb eller forening, gis mulighet til å registrere nettopp dette dersom de skal registrere seg direkte i portalen, og da få korrekt og relevant informasjon om hva dette innebærer. Departementet legger derfor til grunn at Luftfartstilsynet vil gjennomgå informasjonen på droneoperatørportalen slik de har opplyst om i brevet datert 29. april 2022.

I denne sammenheng legger departementet videre til grunn at Luftfartstilsynet foretar en grundig vurdering av størrelsen på årsgebyret knyttet til denne typen registrering i registeret – herunder om slik gebyr skal differensieres fra det alminnelige årsgebyret etter gebyrforskriften § 34. Dersom Luftfartstilsynet i denne sammenheng vurderer at det er behov for endring av gebyrforskriften, ber departementet om rask tilbakemelding om dette.

Departementet forutsetter at Luftfartstilsynet finner inndekning innenfor gjeldende budsjetttrammer for kostnader knyttet til tilrettelegging av eksisterende droneoperatørportal for individuell registrering av medlemmer av modellflyklubber eller foreninger som skal fly etter klubbens sikkerhetssystem.

Departementet ber Luftfartstilsynet i sin fornyede utredning av en masseregistreringsløsning i større grad belyse de positive og negative virkningene av en slik løsning, herunder hensyntar signaler i Strategi for småflyverksemda i Noreg og Norges dronestrategi om myndighetenes ønsker om tilrettelegging for luftfartsaktivitet, sikkerhet og gode løsninger.

Utredningen må videre i større grad konkretisere de økonomiske og administrative kostnadene ved tilrettelegging for en masseregistreringsløsning. Departementet legger til grunn at kostnadene ved å utvikle og levere en eventuell masseregistreringsløsning vil kunne gebyrfinansieres fra 2023 i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-112/15.

## Samferdselsdepartementets vedtak

Luffartstilsynets har ikke etterlevd utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 ved vedtak av 4. februar 2022 om avslag på masseregistrering i operatørregisteret flydrone.no for Norges Luftsportforbund sine medlemmer.

Samferdselsdepartementet opphever vedtaket med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Saken sendes tilbake til Luffartstilsynet for ny behandling.

Med hilsen

Øyvind Ek (e.f.)  
avdelingsdirektør

Anders Weisheit-Vattekar  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi  
Norges Luftsportforbund