

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET  
Postboks 8010 DEP

0030 OSLO

Saksbehandler: Stine Bottenvann

Telefon direkte:

Vår dato: 05.04.2022

Vår referanse: 22/03215-3

Deres dato:

Deres referanse:

## **Oversendelse av klage over avslag på søknad om masseregistrering av drone-/modellflygere i operatørregister**

Klager: Norges Luftsportforbund  
Møllergata 39, 0179 Oslo

### **1. Saken gjelder**

Klage over Luftfartstilsynets vedtak 4. februar 2022 hvor søknad om masseregistrering i operatørregister for medlemmer tilknyttet Norsk Luftsportforbund (videre; NLF), ble avslått på grunn av uforholdsmessige kostnader for å etablere en slik løsning.

### **2. Sakens bakgrunn**

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. Etter gjennomføring av forordning (EU) 2019/947, som trådte i kraft 1. januar 2021, pålegges alle som opererer med ubemannet luftfartøy å registrere seg på flydrone.no. Før denne datoen var det ikke registreringsplikt for medlemmer som tilhørte en modellflyklubb.

Den 5. november 2020 mottok Luftfartstilsynet et brev fra NLF hvor de redegjorde for hvilke fordeler de anså ville følge av en slik registreringsordning. NLF viser blant annet til at registreringskravet som følger av forordningens artikkel 14, umiddelbart vil oppfylles gjennom

deres eget registreringssystem. Deretter kan disse registreringene i NLFs system overføres til Luftfartstilsynets register (flydrone.no) som en masseregistrering.

I brev av 30. november 2020 har Luftfartstilsynet svart på NLF sin henvendelse. I brevet sier Luftfartstilsynet at også NLF sine medlemmer må registrere seg individuelt, på lik linje med andre operatører av ubemannet luftfartøy. I brevet vises det blant annet til at Luftfartstilsynet ikke har tilgjengelig et slikt registreringssystem som NLF ønsker.

NLF svarte på brevet i form av klage som ble mottatt 16. desember 2020. Luftfartstilsynet valgte å svare på klagen i brevs form, hvor det ble vist til at brev av 30. november 2020 ikke var ment å skulle anses som et vedtak, men heller en gjennomgang av hva Luftfartstilsynet vurderer må være på plass før en slik løsning som etterspurt av NLF eventuelt kan tas i bruk. På bakgrunn av dette trakk NLF sin klage i e-post av 22. februar 2021.

Luftfartstilsynet fikk gjennomført en 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. Denne tok også sikte på å identifisere de økonomiske utfordringer som ville følge av ordningen.

Luftfartstilsynet fattet vedtak i saken, datert 4. februar 2022. NLF påklagde vedtaket i klage datert 17. februar 2022, mottatt her den 17. februar 2022.

Spørsmålet blir om Luftfartstilsynet må legge til rette for et registreringssystem som gir mulighet for å masseregistrere NLF -og andre organisasjoners medlemmer, med hjemmel i forordning (EU) 2019/947 artikkel 16 nr. 4. (registreringskravet følger av forordningens artikkel 14.)

### **3. Vurdering av om klagefristen er overholdt**

Klagen er mottatt 17. februar 2022. Klagefristen er overholdt.

### **4. Regelverk**

Regelverket som danner grunnlag for vurderingene i saken er FOR-2020-11-25, forskrift om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen og i spesifikk kategori (BSL A 7-2) jf. forordning (EU) 2019/947 artikkelene 16 punkt 4 og 14.

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 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 registreringssystemet på slik måte at modellflyklubber kan registrere sine medlemmer på deres vegne, jf. forordningens artikkel 14. Det er med hjemmel i denne bestemmelsen at NLF ønsker et masseregistreringssystem på plass for registrering av deres medlemmer.

## 5. Klagers anførsler

NLF har påklaget Luftfartstilsynets vedtak i klage av 17. februar 2022. NLF anfører at Luftfartstilsynets vedtak inneholder både materielle og prosessuelle feil.

NLF starter sin klage med påstand om at Luftfartstilsynet tolker forordningen (EU) 2019/947 artikkel 16 nr. 4 feil. Luftfartstilsynet har i sitt vedtak sagt at myndighetene i medlemslandet kan utøve skjønn når det kommer til hvilken måte registreringen skal gjennomføres på. NLF på sin side mener at det må anvendes en EØS-rettslig tolkningsmetode ved dette spørsmålet, som ifølge dem, innebærer at bestemmelsens ordlyd ikke kan leses alene, men må leses i lys av forordningens formål. Formålet kommer frem i forordningens fortale, betraktning nr. 27. Betraktningen er gjengitt i klagen.

NLF tolker forordningen slik at den ikke skal være til hinder for at modellflyging, innenfor eksisterende klubber og foreninger, får fortsette som tidligere, under de samme rammer som har vært. Når det gjelder masseregistrering anfører NLF at dette vil bero på hvordan de rettslige rammer for tradisjonell modellflygning er bygd opp i den enkelte medlemsstat, samt hvordan denne har innrettet sin individuelle registreringsordning rent teknisk og faktisk.

NLF erkjenner at modellflyging, som tidligere har vært utenfor EUs kompetanseområde, nå prinsipielt er en del av den nye forordningen. NLF mener likevel at forordningen artikkel 16 nr. 1 gir medlemsstatene et stort spillerom til å videreføre nasjonale rammer. De sier også at modellflyging faller utenfor virkeområdet til lufttrafikkreglene. Dette jf. forordning (EU) nr. 923/2012 artikkel 1 nr. 4. På bakgrunn av dette mener NLF at droneoperatørforordningen artikkel 16 nr. 4 må tolkes slik at dersom masseregistrering er nødvendig for at modellflygerne kan fortsette sin praksis, så må medlemsstatene legge til rette for en slik type registrering.

NLF viser videre i sin klage til at droneoperatørforordningen er hjemlet i den nye grunnforordningen artikkel 57. Videre viser i sin klage til grunnforordningens fortale, betraktning 34, og viser på nytt til at droneoperatørforordningen innebærer å la tidligere modellflyaktivitet videreføres sømløst. Betraktningen er gjengitt i klagen.

På bakgrunn av det gjengitte regelverk mener NLF at rettskildefaktorene, samlet sett, taler for at droneoperatørforordningen artikkel 16 nr. 4 ikke er ment å gi medlemsstatene fritt skjønn ved gjennomføring av registreringsordning. Dette vil komme til uttrykk i tilfeller hvor den registreringsordningen medlemsstatene har valgt innebærer at modellflyaktiviteten ikke kan videreføres slik den skjer i dag, uten tilgang på en masseregistreringsløsning.

Videre i sin klage gjennomgår NLF det de mener blir følgene av at det ikke tillates en løsning som innbefatter masseregistrering. I denne sammenheng vises det blant annet til at når man registrerer seg på flydrone.no, så må man også gjennomføre en kunnskapstest. Denne er, ifølge NLF, unødvendig for modellflygere da klubben har tilstrekkelig treningsopplegg for sine medlemmer.

Det er heller ingen differensiering i gebyrforskriften mellom ordinære UAS-operatører som skal gjennomføre prøve og de som ikke skal det. Dette innebærer at modellflygere må betale gebyr for en tjeneste de ikke har behov for, verken av rettslige eller praktiske grunner.

NLF viser videre i sin klage til aldersrelaterte utfordringer. For å registrere seg som operatør utenfor en modellflyklubb, må man være fylt 16 år. Innenfor NLF sitt sikkerhetssystem for

modellflyging, er aldersgrensen 12 år. NLF viser til at Luftfartstilsynet i sitt vedtak ikke har vurdert disse aspekter, som vil ramme barn mellom 12 og 15 år.

NLF konkluderer i sin klage med at Luftfartstilsynet som myndighet, ikke har fritt skjønn når søknader om masseregistrering, etter forordningens artikkel 16 nr. 4 skal behandles.

NLF anfører videre at Luftfartstilsynets vedtak er truffet på grunnlag av feil rettsanvendelse, både materielt og prosessuelt. Dette da de anser vedtaket som ikke EØS-rettslig konformt samt at barnekonvensjonens krav til forvaltningens saksbehandling og -opplysning ikke er fulgt.

Videre peker NLF på det de mener er feil ved skjønnsutøvelsen. De viser i denne sammenheng til forvaltningsloven § 34 annet ledd første punktum, som sier at klageinstansen skal prøve alle sider av saken. NLF anfører at dette også må gjelde for skjønnsutøvelsen. NLF viser også til Luftfartstilsynets policydokument, som blant annet handler om prinsipp om delegering og – balansert tilnærming, som NLF mener vedtaket mangler samsvar med.

Begrunnelsen for avslaget på søknad om masseregistrering var de uforholdsmessige kostnader som ville følge av dette. Dette mener NLF 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 kostanden.

NLF viser også til at avslaget gir dårlig samsvar med prinsippet om deling og gjenbruk av data, samt at det står i sterk kontrast til hvordan andre lands myndigheter har lyktes med dette. I denne sammenheng har NLF lagt ved skjermdump fra hjemmesiden til den tyske luftfartsmyndigheten.

På bakgrunn av tidsforløpet i denne saken, samt Luftfartstilsynets tilbakemelding på NLFs forslag om å overta droneregisteret i åpen kategori, sår NLF tvil om Luftfartstilsynets skjønnsutøvelse oppfyller ordinære saklighetskrav, samt om hvorvidt utenforliggende hensyn er tillagt vekt. NLF mener også at Luftfartstilsynet stanser aktivitetsmulighetene for personer under 16 år, vanskeliggjør deltagelse i mesterskap, samt svekker modellflyging som rekrutteringsarena. NLF viser også til at avslaget går imot regjeringens mål om tilrettelegging for alle barn, også de med funksjonsnedsettelse. NLF mener vedtaket fra Luftfartstilsynet vanskeliggjør dette.

Mot slutten av sin klage gjennomgår NLF det de mener er mangler ved saksutredelsen som kommer frem av begrunnelsen. De viser i denne sammenheng til at Høyesterett har påpekt at det stilles krav til begrunnelsen ved inngripende forvaltningsvedtak. NLF mener at Luftfartstilsynets begrunnelse er mangelfull og ikke tilstrekkelig belyst før vedtaket er truffet. NLF anfører å ha pekt på en rekke både rettslige og skjønsmessige sider av saken som ikke er drøftet i verken vedtak eller konsekvensutredningen, samt at de anførsler frembrakt av NLF i tidligere e-post korrespondanse ikke er tilfredsstillende drøftet.

Videre vises det til at de forhold Luftfartstilsynet har vektlagt er dårlig dokumentert. NLF viser her særlig til Luftfartstilsynets begrunnelse om at en masseregistrering vil kreve komplekse prosesser innenfor avvikshåndtering og økonomi. NLF viser også til at Luftfartstilsynet ikke har analysert deres API som leverer medlemsdata til deres systemer, og at de derfor vanskelig kan se at den reelle kostnaden er realistisk estimert. NLF etterlyser også at Luftfartstilsynet har gått i dialog med dem for å finne tilpasninger som kunne gjort integreringen rimeligere. NLF

etterlyser også eksempler på hvilke personvernutfordringer som rent faktisk vil kunne oppstå, all den tid det utveksles langt mer sensitiv informasjon i medhold av rapporteringsforordningen.

Avslutningsvis ber NLF om at vedtaket gis oppsettende virkning.

Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

## 6. Luftfartstilsynets vurdering

Luftfartstilsynet viser i sitt vedtak til at det av forordning (EU) 2019/947 artikkel 16 nr. 4 følger at myndigheten står fritt til å foreta en skjønnsmessig vurdering av om det er mest hensiktsmessig å la uavhengige organisasjoner ha eget ansvar for registrering av sine medlemmer. Bestemmelsen sier «*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*». Luftfartstilsynet forstår denne bestemmelsen slik at myndigheten kan legge til rette for modellflyklubber og andre organisasjoner, å registrere seg gjennom eget system. Dette støttes opp av ordlyden «...*may enable...*» som er brukt i bestemmelsen.

Luftfartstilsynet er uenig i NLF sin anførsel om at det er nødvendig å tilrettelegge for masseregistrering for at modellflygerne skal kunne fortsette sin praksis. Luftfartstilsynet kan vanskelig se at en løsning som tillater masseregistrering er nødvendig for at modellflygere skal kunne videreføre sin praksis, hva innebærer flygingen. Flygingen kan videreføres som fastsatt i NLFs sikkerhetssystem for modellflyging, jf. BSL A 7-2 § 9.

Det er riktig at når man registrerer seg som operatør i flydrone.no, så må man ta en kunnskapstest, som må være bestått. Luftfartstilsynet vil likevel understreke at det her er snakk om en test som berører det helt grunnleggende ved flyging med ubemannet luftfartøy, eksempelvis regler for hvor høyt du har lov å fly.

Videre i denne sammenheng peker NLF også på at gebyret som følger av registrering i flydrone.no, vil oppleves for den registrerte som å betale for en tjeneste den ikke har bruk for. Ved registrering i flydrone.no påløper et gebyr, fastsatt i gebyrforskriften. Dette gjelder for alle som registrerer seg i portalen. Portalen kan ikke overstyres til å bare belaste gebyr for enkelte aktører. Luftfartstilsynet anser denne ordningen å være i samsvar med prinsippet om likebehandling.

For å få registrere seg som operatør i flydrone.no, må den registrerte være fylt 16 år. Dersom barn under 16 år ønsker å fly, utenom i regi av modellflyklubb, må dette gjøres sammen med en som er over 16 år, som er registrert i flydrone.no og som har tatt kunnskapstesten. Når det gjelder NLF sin anførsel om aldersregel og barn, så ser ikke Luftfartstilsynet at aldersgrensen for registrering som droneoperatør skal være til hinder for at barn kan fortsette å fly i regi av modellflyklubben, etter deres regler i godkjent sikkerhetssystem.

NLF viser også til det de mener er feil ved skjønnsutøvelsen, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd første punktum, som sier at klageinstansen skal prøve alle sider av saken. NLF viser til at dette også må være gjeldende for skjønnsutøvelsen.

Luftfartstilsynet har vurdert saken ut fra de opplysninger som har vært ansett som relevant for utfallet av saken. Når det gjelder spørsmål om reell kostnad, så har det vært vanskelig å sette et nøyaktig tall for dette. På bakgrunn av henvendelsene fra Norges Luftsportforbund gjennomførte Luftfartstilsynet en konsekvensutredning, som er datert 27. august 2021. Luftfartstilsynet ønsket med denne å få en bedre oversikt over de konsekvenser en løsning med masseregistrering ville medføre, dette både i forhold til bruk av ressurser internt ved opprettelse av selve systemet, ressurser internt for vedlikehold av systemet, samt de rent kostnadsmessige konsekvenser man kunne forvente som følge av et slikt system.

Når det gjelder Luftfartstilsynets policydokument, som NLF viser til i sin klage, så er dette utarbeidet med tanke på nasjonal regulering for bemannet luftfart. Luftfartstilsynet har tatt tilbørlig hensyn til dette innenfor droner/modellfly all den tid vi lar modellflyging skje innenfor rammene av et sikkerhetssystem som NLF selv forvalter: jf. BSL A 7-2 § 9.

Luftfartstilsynet har forståelse for at det kan oppfattes som provoserende å observere at andre myndigheter, som for eksempel Tyskland, får til en ordning som er nærmere det NLF ønsker. Likevel er det slik at Luftfartstilsynet har et budsjett å forholde seg til, og per i dag har vi ikke budsjettmidler for å dekke kostanden som vil følge av ny registreringsordning.

Når det gjelder tidsforløpet i denne saken, så beklager Luftfartstilsynet den lange saksbehandlingstiden som har preget saken. Videre anser Luftfartstilsynet seg som rette myndighet for droneregisteret også i åpen kategori.

Vi kan, som nevnt over, ikke se at registrering i flydrone.no stanser aktivitetsmulighetene for barn under 16 år, all den tid de har de samme rettigheter som tidligere ved flyging i regi av modellflyklubb. Dette vil etter Luftfartstilsynet syn også gjelde ved rekruttering, samt deltagelse i mesterskap.

Luftfartstilsynet mener å ha oppfylt de krav som stilles til begrunnelse ved vedtak. Luftfartstilsynet kan vanskelig se den inngripende effekt NLF hevder vårt vedtak å ha, for det gjelder. Registreringsplikten som følger av forordning (EU) 2019/947 medfører ingen innskrenkning i de rettigheter medlemmene av modellflyklubben har per i dag. Det er en plikt til å registrere seg som operatør av ubemannet luftfartøy i en registreringsportal, slik at Luftfartstilsynet som myndighet på området skal ha oversikt over hvem som er operatør av slikt fartøy. Luftfartstilsynet erkjenner at registreringen medfører et årlig gebyr som reguleres i gebyrforskriften. I 2022 er dette gebyret på kr 220.

NLF mener at de vurderinger Luftfartstilsynet har lagt til grunn jevnt over er dårlig dokumentert. De mener dette særlig gjelder hvor Luftfartstilsynet viser til at en masseregistrering vil kreve komplekse prosesser innenfor avvikshåndtering og strategi, samt at vi ikke har analysert deres API.

Som nevnt over medgir vi at det er vanskelig å sette et eksakt tall på antatte kostnader. Når det gjelder å analysere NLFs API anser ikke Luftfartstilsynet en slik analyse som relevant all den tid det ikke er budsjettmidler tilgjengelig til en ny løsning. Dette gjelder uavhengig av hva de faktiske kostnader ville blitt. Dette vil også gjelde opp mot NLFs sin påstand om manglende kommunikasjon for å finne løsninger som kunne gjøre integreringen rimeligere.

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.

Krav om registrering i droneportalen følger av regelverket jf. forordning (EU) 2019/947 artikkel 14. Registreringsplikten trådte i kraft 1. januar 2021 og har vært gjeldende siden denne dato. NLF har en oppfatning av at deres medlemmer ikke har vært underlagt denne registreringsplikten mens denne saken har pågått. Dette er imidlertid feil. Medlemmer av modellflyklubber og andre organisasjoner var omfattet av registreringsplikten fra denne datoen.

Som følge av pågående utredningsarbeid knyttet til muligheten for masseregistrering valgte Luftfartstilsynet i e-post til NLF datert 25. februar 2021, å gi NLFs medlemmer utsettelse på kravet om registrering. Dette i den forstand at vi ikke ville å håndheve registreringsplikten overfor disse inntil utredningen var fullført. Luftfartstilsynet kan imidlertid ikke gi oppsettende virkning fra et regelverk som er gjeldende.

## 7. Innstilling

Luftfartstilsynet fastholder vårt vedtak 4.2.2022 om avslag på masseregistrering i operatørregisteret flydrone.no, for Norges Luftsportforbund sine medlemmer. Klagen og sakens øvrige dokumenter oversendes Samferdselsdepartementet for endelig vedtak.

Skulle Samferdselsdepartementet komme til motsatt resultat, legger Luftfartstilsynet til grunn at det tas høyde for det tilhørende ressursbehovet i kommende budsjettprosess.

Med vennlig hilsen

Nina Beate Vindvik  
juridisk direktør  
Direktoratsavdelingen

Stine Bottenvann  
juridisk rådgiver  
Direktoratsavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.*

Kopi til: NORGES LUFTSPORTFORBUND

Vedlegg: 4

1. Klage fra NLF datert 17.2.2022
2. Vedtak fra Luftfartstilsynet datert 4.2.2022
3. Konsekvensutredning datert 27.8.2021
4. Korrespondanse mellom NLF og Luftfartstilsynet