

NORGES LUFTSPORTFORBUND  
Møllergata 39

0179 OSLO

Saksbehandler: Per Kristian Haga

Telefon direkte:

Vår dato: 15.02.2023

Vår referanse: 22/26893-5

Deres dato: 23.01.2023

Deres referanse:

## Norges Luftsportsforbund-vedtak-godkjenning-sikkerhetssystem

### Bakgrunn

Det vises til klage fra Norges Luftsportsforbund (NLF) av 23. januar 2023 på Luftfartstilsynets vedtak av 5. januar 2023 i sak 22/26893. Vedtaket innebar at Luftfartstilsynet godkjente «Modellflyhåndboken» som sikkerhetssystem for modellflyging på nærmere vilkår, jf. forskrift 25. november 2020 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori (BSL A 7-2) § 9, jf. § 1, jf. forordning (EU) 2019/947 (droneoperatørforordningen) artikkel 16 nr. 1.

Klager gjør gjeldende at vilkårene for godkjenningen må oppheves, i hovedsak begrunnet i at BSL A 7-2 § 9 og droneoperatørforordningen artikkel 16 etter klagers syn innebærer et utgangspunkt om at modellflyaktiviteten skal videreføres sømløst ved overgang fra nasjonale til felleseuropeiske regler.

Luftfartstilsynet har foretatt nærmere undersøkelser i saken og endrer herved vedtaket i medhold av forvaltningsloven § 33 andre ledd.

### Regelverk

BSL A 7-2 § 1 gjennomfører droneoperatørforordningen i norsk rett. Droneoperatørforordningen artikkel 16 nr. 1 gir Luftfartstilsynet som kompetent myndighet hjemmel til å «utstede en tillatelse til UAS-operasjoner i modellflyklubber og -foreninger» etter søknad. Artikkel 16 nr. 2 fastsetter at tillatelsen skal utstedes i henhold til «relevante nasjonale regler» (bokstav a) eller «etablerte prosedyrer, organisasjonsstrukturer og administrasjonssystemer i modellflyklubben eller -foreningen» (bokstav b). Dersom sistnevnte alternativ er grunnlaget for tillatelsen, skal søkerens prosedyrer mv. oppfylle fire nærmere angitte vilkår, jf. artikkel 16 nr. 2 bokstav b romertall i til iv.

Som det framkommer av ordlyden i bestemmelsen, skal tillatelsen *enten* bygge nasjonale regler *eller* søkerens interne regelverk og prosedyrer. Klager anfører at formuleringen «*eller*» i artikkel 16 nr. 2 må fortolkes som «*og/eller*» (se klagens fotnote 12), slik at tillatelsen kan bygge på en kombinasjon av nasjonale regler og forbundets private bestemmelser i sikkerhetssystemet. Til støtte for tolkningen viser klager til forordningens forarbeider og lovgivningshistorikk.

Luftfartstilsynet deler ikke klagers vurdering på dette punktet. Forarbeidene viser, som klager tilkjenner, at ordlyden ble endret fra utkastets «any of the following» til «or». Dette taler for å ta formuleringen på ordet, slik at tillatelsen må bygge på ett av to alternative grunnlag. At søkeres private regelverk og prosedyrer i realiteten vil måtte vurderes i begge alternativer som følge av de nasjonale reglens innhold, jf. BSL A 7-2 § 9 andre ledd, endrer ikke dette utgangspunktet.

Verken i opprinnelig søknad eller i klagen har klager angitt om søknaden om godkjenning bygger på artikkel 16 nr. 2 bokstav a eller bokstav b. Etter forordningen står søkeren fritt til å velge grunnlag for søknaden. Klager har vektlagt den nasjonale forskriftshistorikken i klagebrevet, samt vist til at sikkerhetssystemet allerede var godkjent etter bestemmelser som svarer til BSL A 7-2 § 9, jf. forskrift 30. november 2015 nr. 1404 om luftfartøy som ikke har fører om bord (BSL A 7-1) § 6a. Det er derfor mest nærliggende å vurdere søknaden på grunnlag av artikkel 16 nr. 2 bokstav a, slik at kravene i BSL A 7-2 § 9 andre ledd kommer til anvendelse. Dette samsvarer med hva Luftfartstilsynet la til grunn i det påklagde vedtaket, og i den videre saksbehandlingen tar vi utgangspunkt i dette alternativet.

BSL A 7-2 § 9 andre ledd fastsetter at sikkerhetssystemet minst skal omfatte følgende for å bli godkjent:

- a. plan for opplæring av fjernpiloter,
- b. regler for utstedelse og eventuelt fornyelse av kompetansebevis for fjernpiloter, samt regler om tilbakekall av kompetansebevis ved flyging i strid med forskrifter eller sikkerhetssystemet,
- c. operative prosedyrer og sikkerhetsbestemmelser for de ulike kategorier ubemannet luftfartøy som benyttes,
- d. bestemmelser om konstruksjon og vedlikehold for de ulike kategorier ubemannet luftfartøy som benyttes,
- e. prosedyrer for rapportering og håndtering av avvik fra sikkerhetssystemet, og

f. et system som sikrer at elementene nevnt i bokstav a til e blir utviklet og etterlevet. I det følgende vil Luftfartstilsynet ta nærmere stilling til om vilkårene er oppfylt og om det skal settes vilkår for en eventuell godkjenning.

### Vurdering

Klagers sikkerhetssystem må, etter det som framkommer foran, vurderes opp mot kravene i BSL A 7-2 § 9 andre ledd bokstav a til f. Kravene er formulert med tilnærmet identisk ordlyd som tilsvarende krav til sikkerhetssystemer fastsatt i BSL A 7-1 § 6a første ledd bokstav a til f. Luftfartstilsynet er enig med klager i at hensikten med bestemmelsen i BSL A 7-2 § 9 andre ledd var å videreføre det materielle innholdet i BSL A 7-1 § 6a første ledd, slik Luftfartstilsynets høringsnotater viser.

Luftfartstilsynet har godkjent forrige versjon av klagers sikkerhetssystem i vedtak av 11. oktober 2019, jf. Luftfartstilsynets dokumentnummer 18/19033-15. Som det fremkommer av vedtakets punkt 3, har Luftfartstilsynet «vurdert sikkerhetssystemet til å være i tråd med de krav som stilles i § 6a» for så vidt gjelder «Modellflyhåndboken» versjon 1.4.1. Forutsatt at det omsøkte sikkerhetssystemet viderefører innholdet i versjon 1.4.1, vil utgangspunktet derfor være at også kravene i BSL A 7-1 § 9 andre ledd er oppfylt.

En gjennomgang av sikkerhetssystemet viser at kravene er oppfylt også i den omsøkte versjonen, i tråd med samsvarsmatrisen nedenfor:

x

Krav i BSL A 7-2 § 9 andre ledd	Angjeldende kapitler og bestemmelse(r) i sikkerhetssystemet
<i>Bokstav a:</i> Plan for opplæring av fjernpiloter	Kapittel 4 Utdanning Vedlegg B, C, D og E (utdanningskompendier)
<i>Bokstav b første komma:</i> Regler for utstedelse og eventuelt fornyelse av kompetansebevis for fjernpiloter	Punkt 4.1 – 4.4.7 Punkt 4.6 Kompetansekrav til utenlandske utøvere
<i>Bokstav b andre komma:</i> Regler om tilbakekall av kompetansebevis ved flyging i strid med forskrifter eller sikkerhetssystemet	Punkt 4.5 Tilbakekalling av kompetansebevis Punkt 4.5.2 Pålegg om stans i klubbaktiviteter
<i>Bokstav c:</i> Operative prosedyrer og sikkerhetsbestemmelser for	Kapittel 3 Operative bestemmelser

de ulike kategorier ubemannet luftfartøy som benyttes	
<i>Bokstav d:</i> Bestemmelser om konstruksjon og vedlikehold for de ulike kategorier ubemannet luftfartøy som benyttes	Kapittel 5 Bestemmelser om vedlikehold og tekniske krav
<i>Bokstav e:</i> Prosedyrer for rapportering og håndtering av avvik fra sikkerhetssystemet	Kapittel 6 Flytrygging
<i>Bokstav f:</i> Et system som sikrer at elementene nevnt i bokstav a til e blir utviklet og etterlevet	Punkt 1.2 Tilsyn med sikkerhetssystemet Punkt 6.2 Sikkerhetssystem

Dette legger til rette for at Luftfartstilsynet godkjenner sikkerhetssystemet i medhold av BSL A 7-2 § 9 andre ledd. Luftfartstilsynets vedtak av 11. oktober 2019 inneholder i tillegg fire vilkår. Siden aktiviteten er uendret og rettsgrunnlaget i hovedsak er videreført, ser Luftfartstilsynet ingen grunn til at de fire vilkårene fra vedtaket i 2019 frafalles.

Spørsmålet er så om det skal stilles tilleggsvilkår. Siden forutsetningen for Luftfartstilsynets klagebehandling er at sikkerhetssystemet vurderes på grunnlag av «nasjonale regler», jf. droneoperatør-forordningen artikkel 16 nr. 2 bokstav a, er Luftfartstilsynet enig med klager i at det ikke er naturlig å stille nye vilkår i denne omgang som ikke fremkommer eller klart kan utledes av det nasjonale regelverket.

BSL A 7-2 § 9 siste ledd åpner imidlertid uttrykkelig for «krav til risikovurdering». Klager kan derfor 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.

Det følger for øvrig av EASAs ED Decision 2019/021/R, jf. AMC og GM til droneoperatørforordningen punkt GM2 Article 16 UAS operations in the framework of model aircraft clubs and associations, at tillatelser etter artikkel 16 «should define all the deviations from the aforementioned Regulation granted to the model club or association's members». Ved en inkurie ble disse unntakene ikke definert i det påklagde vedtaket. I tabellen nedenfor angis unntakene, og for ordens skyld angis i hvilke deler av sikkerhetssystemet det aktuelle forholdet er regulert:

<b>Unntak fra åpen kategori, jf. forordning (EU) 2019/947</b>	<b>Angjeldende kapitler og bestemmelse(r) i sikkerhetssystemet som regulerer unntaket</b>
<i>Artikkel 4 nr. 1 bokstav a om fartøyets klasser</i>	5 Bestemmelser om vedlikehold og tekniske krav.
<i>Artikkel 4 nr. 1 bokstav b om maksimal startmasse som overstiger 25 kg</i>	5 Bestemmelser om vedlikehold og tekniske krav. Modellflyhåndboken vedlegg D: Krav til modellflybevis klasse B
<i>Artikkel 4 nr. 1 bokstav c om sikker avstand til mennesker og forbud mot overflyging av personforsamlinger ved dronerace med tilskuere, modellflystevner mv.</i>	3.2.2 Anbefalinger for sikkerhet på modellflyplass 3.4 Sikkerhetsutstyr, spesifikt 3.4.1 Etablert flyområde og 3.4.2 Modellflystevne 3.5.2 Flyging i førstepersonsperspektiv (FPV)
<i>Artikkel 4 nr. 1 bokstav d om kravet til at UAS skal være VLOS til enhver tid ved FPV-flyging uten utkikksperson</i>	3.5.2 Flyging i førstepersonsperspektiv (FPV) 3.1.2 Valg av flysted Modellflyhåndboken vedlegg H Sjekkliste FPV uten utkikksperson
<i>Artikkel 4 nr. 1 bokstav e om flyging høyere enn 120 meter over bakken</i>	3.1.2 Valg av flysted med tillegg av sikkerhetsinformasjon, se vedtakets vilkår nr. 5. 4.3 Krav til kompetansebevis for modellflyging
<i>Artikkel 4 nr. 1 bokstav f om forbud mot nedkasting av materiale under flyging ved slipp av last</i>	3.5.5 Slipp fra modellfly

Artikkel 9 nr. 5 om minstealder	4.2 Kandidaten
Vedlegg del A	Modellflyhåndbokens generelle regulering

### Vilkår

1. Endringer i sikkerhetssystemet skal forhåndsvarsles til Luftfartstilsynet før de implementeres.
2. NLF skal utarbeide sikkerhetsinformasjon som klargjør prosedyrene for bruk av luftrom der det flys i store høyder innen 1. Juli 2023. Luftfartstilsynet kan bistå NLF i dette arbeidet.

### Til informasjon og vår anbefaling

I forbindelse med fremtidig korrespondanse ber vi om at det benyttes referanse til saksnummer som angitt øverst til høyre på dette dokumentet.

### 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, 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.

**Klageadgang**

Dere kan klage på dette vedtaket til Samferdselsdepartementet. En klage må sendes til Luftfartstilsynet innen 3 uker fra dere mottok vedtaket. Dere kan lese mer om klageadgangen her: <https://luftfartstilsynet.no/om-oss/saksbehandling/>. Dere kan også ta kontakt med Luftfartstilsynet for å få mer informasjon om klageadgangen.

Med vennlig hilsen

Bente Elisabeth Heggedal Løvold  
Seksjonssjef  
Ubemannet luftfart

Per Kristian Haga  
flyoperativ inspektør

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

Kopi til: Ubemannet luftfart - Per Kristian Haga