

Notat

Saksbehandler

Hege Aalstad, tlf. +47 98261680

Dato
08.02.2019

Referanse
18/01380-8

Til
Hege Aalstad/Direktorat

Kopi til

Høringsnotat

Innholdsfortegnelse

Høringsnotat	1
1. Hovedinnholdet.....	2
2. Bakgrunnen for forslaget	2
2.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?	3
2.2 Hvilke tiltak er relevante?	3
2.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?	3
2.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?	3
2.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?	4
2.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?	4
3. De viktigste endringene i ny basisforordning	4
3.1 Om ny basisforordning	4
3.1.1 Særlig om ubemannet luftfartøy (droner)	5
4. Endringer som følge av ny basisforordning.....	6
4.1 Definisjon av luftfartøy	6
4.1.1 Luftfartsloven 1993.....	6
4.1.2 Luftfartsloven 1960.....	6
4.1.3 Hvorfor er det behov for å definere begrepet luftfartøy?	6
4.1.4 Luftfartsloven § 15-1.....	8
4.2 Ubemannet luftfartøy (droner).....	8
4.2.1 Luftdyktighet og miljødyktighet - Luftfartsloven kapittel IV.....	8
4.2.2 Bemanning, fartøysjefen og tjenesten om bord - luftfartsloven kapittel V og VI	9
4.2.3 Bestemmelser om lufttrafikk m.m. – luftfartsloven kapittel IX.....	11
4.2.4 Ansvar og forsikring – luftfartsloven kapittel XI	13
4.2.5 Straff – luftfartsloven kapittel XVI	14
4.2.6 Områder hvor hensynet til ubemannede luftfartøy ikke medfører behov for lovendring	15

4.3	Kvalifiserte enheter – Qualified entities	17
4.4	Endringer i undersøkelsesforordningen (EU) nr. 996/2010	17
4.5	Endringer i rapporteringsforordningen (EU) nr. 376/2014	18
5.	Andre endringer	18
5.1	Endring som følge av mulig bortfall av forhåndsgodkjenning av innleieavtaler	18
5.2	Overtredelsesgebyr – luftfartsloven kapittel XIII a	19
5.2.1	Security	19
5.2.2	Andre endringer i luftfartsloven § 13 a-5 nr. 6	19
5.3	Dom om tap av førerrett for luftfartøy	20
5.4	Endringer som følge av inspeksjoner fra ICAO	22
5.4.1	Om den norske ratifisering av Chicago-konvensjonens artikkel 83 bis	22
5.4.2	Undersøkelsesmyndighetens rett til å utføre undersøkelser	23

1. Hovedinnholdet

Samferdselsdepartement har bedt Luftfartstilsynet om å utarbeide utkast til endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) og gjennomføre høring av forslaget.

Det foreslås en rekke endringer i luftfartsloven. De fleste forslagene, redegjort for i kapittel 4, kommer som en følge av vedtakelsen av forordning (EU) 2018/1139 som skal erstatte forordning (EF) nr. 216/2008. En grunnleggende endring, er at det foreslås nye definisjoner for luftfartøy og ubemannet luftfartøy. Som en konsekvens av at ubemannede luftfartøy (droner) fullt ut vil være å anse som luftfartøy, er det behov for klargjøring og omskriving av en rekke av bestemmelsene i luftfartsloven som ut fra sin ordlyd kun ivaretar tradisjonell, bemannet luftfart. Det foreslås også enkelte nye bestemmelser for å ivareta særlige behov knyttet til droner.

Ny forordning 2018/1139 gjør også enkelte endringer i undersøkelsesforordningen (EU) nr. 996/2010 og rapporteringsforordningen (EU) nr. 376/2014, noe som krever lovendring siden forordningene er gjennomført gjennom luftfartsloven.

Videre i kapittel 5 foreslås det en del andre endringer uavhengig av ny forordning (EU) 2018/1139. Det foreslås en klargjøring av § 13 a-5 nr. 6 om overtredelsesgebyr. Det foreslås også tatt inn hjemmel for å fastsette regel om slikt gebyr i forskrifter om sivil statsluftfart med offentligrettslig formål og forskrifter om fallskjermhopping, hang- og paragliding og flyging med mikrolett luftfartøy. Det foreslås videre en hjemmel for at domstolene kan fradømme førerrett for luftfartøy. Til sist foreslås det enkelte endringer som er nødvendige for at avvik fra FNs luftfartsorganisasjon ICAO overfor Norge skal kunne lukkes.

2. Bakgrunnen for forslaget

Dette høringsnotatet er utarbeidet i tråd med de føringer som ligger i regjeringens utredningsinstruks. Et minimumskrav er da å besvare følgende spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

2.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 216/2008 gir felles regler for sivil luftfart og fastsetter i tillegg regelverket om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå, EASA (European Aviation Safety Agency). På grunnlag av bestemmelsene i forordning 216/2008 er det gitt en rekke Kommisjonsforordninger med mer detaljerte sikkerhetsregler innenfor luftfartsområdet. Forordningen omtales derfor ofte som *basisforordningen*.

Forordning 216/2008 er nå vedtatt opphevet gjennom Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1139. Forordning 2018/1139 skal erstatte forordning 216/2008 som basisforordning, og omtales i det følgende som *ny basisforordning*.

2.2 Hvilke tiltak er relevante?

Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 216/2008 er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift 26. februar 2013 nr. 219 om felleseuropeiske sikkerhetsregler for sivil luftfart og om etablering av et europeisk flysikkerhetsbyrå (EASA-forskriften).

Som nevnt er forordning 216/2008 nå vedtatt opphevet gjennom Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1139. Forordning 2018/1139 vil bli gjennomført i norsk rett gjennom en forskrift på samme måte som forordning (EF) nr. 216/2008.

Luftfartstilsynet har gjennomgått ny basisforordning for å vurdere på hvilke områder det er behov for å gjøre endringer i luftfartsloven som følge av ny basisforordning. Gjennomgangen har vist at det er behov for visse lovendringer som følge av at luftfart med droner nå i sin helhet er omfattet av ny basisforordning.

Innledningsvis i punkt 3 vil det bli gitt et kort sammendrag av hva som er nytt i ny basisforordning sammenlignet med forordning 216/2008. I punkt 4 gjennomgås de konkrete forslagene til lovendringer. Det er også behov for å gjøre visse andre endringer i luftfartsloven, og disse er omtalt i kapittel 5.

2.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Se nærmere om dette under punkt 5.3.

2.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Ny basisforordning innebærer at det kan gis nytt felleseuropeisk regelverk på områder hvor det i dag ikke er hjemmel for dette, noe som i seg selv er positivt, særlig på områdene ubemannet luftfart og bakketjenester. Felleseuropeisk regelverk vil legge til rette for utvikling av den europeiske droneindustrien, men også isolert sett også den norske droneindustrien gjennom at det blir enklere å operere på tvers av landegrensene

innenfor Europa. Den nye basisforordningen innebærer videre at begrepene luftfartøy/ubemannet luftfartøy blir klargjort. Det tydeliggjøres at også de som opererer ubemannede luftfartøy er omfattet av rusbestemmelsene i §§ 6-11 til 6-13, noe som vil styrke flysikkerheten.

De foreslåtte bestemmelsene har begrensede økonomiske og administrative kostnader da det kun dreier seg om bestemmelser på overordnet nivå.

2.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det vises til punkt 2.2 over: Luftfartstilsynets gjennomgang av forordning (EU) 2018/1139 har vist at det er behov for visse lovendringer som følge av at luftfart med ubemannet luftfartøy (droner) nå i sin helhet er omfattet av ny basisforordning.

I tillegg til de lovendringene som er nødvendig som følge av ny basisforordning, foreslås det også visse andre lovendringer.

2.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Lovendringer er nødvendig for at ny basisforordning skal kunne gjennomføres i norsk rett. Ny basisforordning inneholder viktige endringer, særlig for droneområdet. Gjennom ny basisforordning etableres det rettslige grunnlaget for at vi på droneområdet kan gå fra nasjonal regulering til et felleseuropeisk regelverk. Etablering av felleseuropeisk regulering på dette området vil harmonisere sikkerhetskravene og tekniske standarder for luftfart med ubemannet luftfartøy. Dette vil være positivt for flysikkerheten og for den industrielle utviklingen av luftfart med ubemannet luftfartøy i Europa.

3. De viktigste endringene i ny basisforordning

Ny basisforordning ble vedtatt 4. juli 2018 og forordningens fulle navn er: Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1139 av 4. juli 2018 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av Den europeiske unions flysikkerhetsbyrå, og om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 2011/2005, (EF) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010 og (EU) nr. 376/2014, og europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/30/EU og 2014/53/EU, samt om oppheving av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 552/2004 og (EF) nr. 216/2008 og rådsdirektiv (EØF) nr. 3922/91 ¹.

3.1 Om ny basisforordning

Hovedformålet med ny basisforordning er å lage et regelverk for flysikkerhet i Europa som kan håndtere de utfordringer europeisk luftfart står overfor de neste 10 til 15 år. Ny basisforordning er en del av EUs luftfartsstrategi «An Aviation Strategy for Europe»².

Ny basisforordning innebærer en overgang til mer risiko- og ytelsesbasert regulering av flysikkerheten. Basisforordningen er ment å skape en fleksibilitet som gjør det mulig å tilpasse kravene til de situasjonene de til enhver tid skal anvendes på. Videre skal basisforordningen lukke nåværende «hull» i regelverket, og sikre at samspillet mellom flysikkerhet, security og miljøvern ivaretas. Intensjonen har også vært å lage et regelverk som dekker nye forretningsmodeller og ny teknologi, blant annet ubemannet luftfartøy (droner). Videre åpnes det, på områder som er mindre sikkerhetskritiske, for bruk av egenerklæring i stedet for sertifisering.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1139>

² https://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy_en

De vesentligste endringene er at virkeområdet foreslås utvidet til å gjelde design, produksjon, vedlikehold og luftfartsoperasjoner med ubemannet luftfartøy uansett størrelse og vekt³. I tillegg skal bakkeoperasjoner (ground handling)⁴ omfattes av virkeområdet.

Videre er listen over luftfartøy som ikke er omfattet av forordningens anvendelsesområde endret⁵. For eksempel er ubemannet luftfartøy uansett størrelse og vekt ikke lenger på listen, og små luftfartøy med elektrisk motor og ultralett seilfly er lagt til.

En annen vesentlig endring er at statene kan velge å la de felleseuropeiske reglene i basisforordningen, og dermed også de underliggende forordningene, gjelde for statsluftfart (politi, brann og redning) og for militære lufttrafikkjenester. Forordningen inneholder også regler som innebærer at et selskap i visse tilfeller kan velge å bli underlagt tilsyn av EASA eller en annen stat.

3.1.1 Særlig om ubemannet luftfartøy (droner)

Ny basisforordning innebærer at EU skal ha kompetanse til å regulere all flyging med ubemannet luftfartøy⁶, uavhengig av vekt og uavhengig av om bruken er privat eller knytter seg til kommersiell virksomhet. Dette innebærer en endring på to fronter: all kommersiell flyging med ubemannet luftfartøy under 150 kg vil være omfattet; og videre fastsettes det kompetanse til å regulere privatpersoners bruk av ubemannet luftfartøy, inkludert droner produsert og solgt som leketøy.

Den nye basisforordningen innebærer at masseproduserte ubemannede luftfartøy, som representerer lav risiko, i utgangspunktet skal reguleres gjennom EUs markedsregulering, dvs. forordning (EF) nr. 765/2008 og beslutning 768/2008/EF (som omhandler produksjon og markedsføring av produkter; gjennomført i Norge i EØS-vareloven).

Merk at begrepene ubemannet luftfartøy og droner vil bli brukt som synonymer i denne teksten.

Det foreslås at reguleringen skal knytte seg opp mot tre kategorier:

- Åpen kategori (lav risiko): Sikkerheten skal ivaretas gjennom operasjonelle begrensninger, fastsetting av industristandarder, fastsettelse av visse funksjonalitetskrav i markedslovgivningen og visse operative bestemmelser.
- Spesifikk kategori (medium risiko): Man må ha autorisasjon av luftfartsmyndighetene, basert på operatørens risikovurdering. Flygingen skal skje etter driftsprosedyrer som inneholder risikoreducerende tiltak..
- Sertifisert kategori (høyere risiko): Kravene vil være sammenlignbare med kravene for bemannet luftfart. Tilsyn skal utføres av luftfartsmyndighetene, som også skal utstede nødvendige sertifikater og godkjenninger. EASA vil her få oppgavene med å sertifisere virksomheter som utvikler og produserer ubemannede luftfartøy, samt å sertifisere operatører fra tredjeland.

Ny basisforordning forutsetter at det skal skje registrering av droneoperatører. I sertifisert kategori skal også det ubemannede luftfartøyet registreres. Det er forutsatt at statene kan fastsette nasjonale krav til flyging med ubemannet luftfartøy på områdene som faller utenfor virkeområdet til ny basisforordning, for eksempel samfunnssikkerhet og personvern.

³ Artikkel 2 nr. 1 (a) og (b)

⁴ Artikkel 2 nr. 1 (d)

⁵ Anneks I (tilsvarer Anneks II i forordning 216/2008)

⁶ Unntatt statsluftfart

4. Endringer som følge av ny basisforordning

4.1 Definisjon av luftfartøy

4.1.1 Luftfartsloven 1993

Luftfartsloven inneholder ingen egentlig definisjon av «luftfartøy», men slår fast følgende i § 2-1:

Med «luftfart» og «luftfartøy» menes i denne lovs første del sivil luftfart og sivilt luftfartøy.

Begrepet luftfartøy er altså benyttet i luftfartsloven. Etter alminnelig språkbruk har begrepet en kjernebetydning som dekker tradisjonelle luftfartøy (fly, helikopter, varmluftballong). Jo lengre bort fra denne kjernebetydningen man beveger seg, jo større er behovet for en definisjon.

Luftfartsloven bruker videre begrepet «luftfartøy som ikke har fører ombord», jf. luftfartsloven § 15-1 første ledd. Videre skiller luftfartsloven mellom «luftfartøy som ikke har fører ombord» og «innretninger som er bestemt til å bevege seg i luften, men som ikke kan anses som luftfartøyer»⁷.

Luftfartstilsynet har fastsatt en forskrift med særregler for flyging med ubemannede luftfartøy (droner)⁸. I denne forskriften er det gitt regler for både «luftfartøy uten fører om bord»⁹ og for «innretninger som er bestemt til å bevege seg i luften, men som ikke kan anses som luftfartøyer»¹⁰. Droner vil være «luftfartøy uten fører om bord» hvis dronen benyttes til flyging med et annet formål enn rekreasjon, sport eller konkurranse. Droner som benyttes til rekreasjonsflyging, sport eller konkurranse vil være modellfly, som altså ut fra dagens forståelse av luftfartsloven ikke er luftfartøy.

4.1.2 Luftfartsloven 1960

Luftfartsloven fra 1993 avløste lov 16. desember 1960 nr. om luftfart. Luftfartsloven 1960 inneholdt samme bestemmelse som i dagens § 2-1¹¹. Videre inneholdt luftfartsloven 1960 tilsvarende bestemmelser som dagens § 15-1 mht. «luftfartøyer som ikke har fører ombord» og skillet mot «innretninger som er bestemt til å bevege seg i luften, men ikke kan ansees som luftfartøyer»¹².

Det var et bevisst valg å ikke ta inn en definisjon av begrepet luftfartøy. Det siteres fra Ot.prp. nr. 52 (1959-1960) side 6:

«Utkastet har i motsetning til den gjeldende luftfartslov (dens § 1) ingen definisjon av begrepet «luftfartøy». Spørsmålet om hva som skal reknes for luftfartøy i lovens forstand, vil derfor bero på en tolking av de enkelte bestemmelser hvor uttrykket forekommer, og det kan tenkes at en ikke vil legge til grunn samme luftfartøybegrep i alle relasjoner.»

4.1.3 Hvorfor er det behov for å definere begrepet luftfartøy?

Spørsmålet om hva som er et luftfartøy har vært diskutert både i relasjon til luftfartsloven 1960 og luftfartsloven 1993. Det finnes ingen klar, allmenn forståelse av begrepet.

⁷ Luftfartsloven § 15-1 andre ledd

⁸ Forskrift 30. november 2015 nr. 1404 om luftfartøy som ikke har fører om bord mv.

⁹ Forskriftens kapittel 3 til og med 10

¹⁰ Forskriftens kapittel 2

¹¹ Luftfartsloven 1960 § 3

¹² Luftfartsloven 1960 § 210

Som nevnt over vil begrepet luftfartøy etter alminnelig språkbruk ha en kjernebetydning som dekker tradisjonelle luftfartøy (fly, helikopter, varmluftballong). Jo lengre bort fra denne kjernebetydningen man beveger seg, jo større er behovet for en definisjon.

Den gradvis økte bruken av ubemannede luftfartøy de siste 10 årene medførte at spørsmålet om droner er luftfartøy eller ikke kom på spissen. I den nasjonale droneforskriften ble det valgt å legge til grunn den tradisjonelle, norske forståelsen av begrepet, noe som innebar at formålet med flygingen var avgjørende for om en drone var å anse som et luftfartøy eller ikke. Den tradisjonelle forståelsen av begrepene ble også valgt siden det på vedtakelsestidspunktet av den nasjonale forskriften var uklart hvilken begrepsbruk som ville bli lagt til grunn av EU, og det var ikke ønskelig å gjøre en endring hvis denne senere måtte reverseres.

Ny basisforordning innebærer at samtlige droner skal reguleres av det samme regelverket, og at *droner reguleres som luftfartøy*. Dette innebærer at dagens forståelse av luftfartslovens begrep luftfartøy, dvs. at alle droner ikke er luftfartøy, ikke lenger vil være riktig.

Ny basisforordning gir følgende definisjon av luftfartøy¹³:

«aircraft» means any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than reactions of the air against the earth's surface

Oversatt til norsk blir dette:

«luftfartøy» enhver maskin som kan holdes oppe i atmosfæren av andre reaksjoner i luften enn luftens reaksjoner mot jordoverflaten

Den nye basisforordningen har også en definisjon av ubemannet luftfartøy¹⁴:

«unmanned aircraft» means any aircraft operating or designed to operate autonomously or to be piloted remotely without a pilot on board

Oversatt til norsk blir dette:

«ubemannet luftfartøy» ethvert luftfartøy som er selvstyrt eller konstruert for å være selvstyrt, eller for å fjernstyres uten pilot om bord

Frem til ny basisforordning har nok situasjonen i Norge vært at det har hersket noe usikkerhet om alle droner er å anse som luftfartøy, og videre hvilke deler av et dronesystem (drone med styringssystem/styringsenhet) som utgjør et luftfartøy. For at det ikke skal være noen tvil knyttet til hva som er et ubemannet luftfartøy, er det ønskelig at definisjonen av luftfartøy og ubemannet luftfartøy fra ny basisforordning også tas inn i luftfartsloven. Dette vil sikre at det er felles forståelse av dette begrepet på tvers av de ulike regelverkene som er gitt med hjemmel i luftfartsloven. Definisjonene er utformet slik at det vil kunne gjøres en konkret vurdering opp mot nye fartøytyper o.l. om de vil falle inn under luftfartøybegrepet.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke deler av et dronesystem (drone med styringssystem/ styringsenhet) som utgjør et luftfartøy, så definerer ny basisforordning også kontrollsystem¹⁵:

“equipment to control unmanned aircraft remotely” means any instrument, equipment, mechanism, apparatus, appurtenance, software or accessory that is necessary for the safe operation of an unmanned aircraft, which is not a part, and which is not carried on board of that unmanned aircraft

¹³ Artikkel 3 nr. 28

¹⁴ Artikkel 3 nr. 30

¹⁵ Artikkel 3

Gjennomføring av ny basisforordning i norsk rett vil derfor innebære at spørsmålet om hva som utgjør luftfartøyet (dronen) og hva som utgjør kontrollsystemet, vil være løst.

4.1.4 Luftfartsloven § 15-1

For å sikre samsvar i begrepsbruken, foreslås det at ordlyden i luftfartsloven § 15-1 endres. Begrepet «luftfartøyer som ikke har fører om bord» endres til «ubemannet luftfartøy», jf. definisjonen. Alle ubemannede luftfartøy (droner) faller etter lovendringen og norsk gjennomføring av ny basisforordning utenfor § 15-1 andre ledd.

Det kan være behov for å fastsette unntak fra bestemmelsene i luftfartsloven - eller gi særlige forskrifter - for ubemannede luftfartøy, og derfor bør bestemmelsen i § 15-1 første ledd videreføres.

4.2 Ubemannet luftfartøy (droner)

I den nye basisforordningen er det tatt inn grunnleggende krav til luftfart med ubemannet luftfartøy, samt hjemmel for at EU-kommisjonen kan vedta de nødvendige gjennomføringsreglene på området. Disse felleseuropeiske reglene vil inneholde særreglene for luftfart med ubemannede luftfartøy, og det er ikke nødvendig å gjenta disse reglene i luftfartsloven. Bestemmelsene i luftfartsloven § 16-1 og øvrige bestemmelser i luftfartsloven anses tilstrekkelig for å gjennomføre de felleseuropeiske dronereglene slik de tas inn i EØS-avtalen.

De felleseuropeiske reglene vil imidlertid overlate til statene å fastsette nasjonale regler om:

- straff og sanksjoner for brudd på reglene,
- hvilke områder droneflyging kan skje/ikke kan skje,
- nasjonalt register over droneoperatører og droner,
- erstatning og regler om forsikring av ubemannede luftfartøy som ikke kommer inn under forordning (EU) nr. 785/2004,
- statsluftfart.

For enkelte av disse områdene kreves det endringer i luftfartsloven. Det er også nødvendig å gjøre endringer i enkelte bestemmelser som etter dagens ordlyd kun gjelder sertifiserte luftfartøyer og bemanning av slike luftfartøyer.

4.2.1 Luftdyktighet og miljødyktighet - Luftfartsloven kapittel IV

Ulikt hovedregelen for andre luftfartøy, stiller ikke den nye basisforordningen krav om at ubemannede luftfartøy (droner) skal være sertifiserte og inneha luftdyktighets- og miljøbevis som dokumentasjon på slik sertifisering. Artikkel 56 i den nye basisforordningen slår fast at det i gjennomføringsreglene skal fastsettes i hvilken grad et krav om sertifisering skal gjelde for ubemannede luftfartøyer. I henhold til utkastene til slike gjennomføringsregler vil det ikke bli krav om sertifisering av ubemannede luftfartøy som skal opereres etter reglene for åpen og spesifikk kategori. Krav til luftdyktighets- og miljøbevis vil derfor bare være aktuelt for de største og mest komplekse ubemannede luftfartøyene som vil bli omfattet av regelverket for sertifisert kategori.

Luftfartsloven § 4-4 oppstiller et alminnelig krav om at luftfartøy skal ha luftdyktighetsbevis og miljøbevis. Som følge av forslaget til definisjon av luftfartøy, vil bestemmelsen i § 4-4 tilsynelatende innebære at kravet om luftdyktighets- og miljøbevis blir gjeldende for ethvert ubemannet luftfartøy. Luftfartsloven § 4-4 første ledd foreslås derfor endret slik at det tydelig fremgår at dette ikke er hensikten.

4.2.2 Bemanning, fartøysjefen og tjenesten om bord - luftfartsloven kapittel V og VI

Etter reglene i ny basisforordning annek IV, pkt. 3, skal den som opererer et ubemannet luftfartøy inneha de nødvendige kunnskaper og ferdigheter for dette, samt på generelt grunnlag være medisinsk skikket. De kommende gjennomføringsreglene vil inneholde særreglene for krav til opplæring, trening og medisinsk skikkethet for bruk av ubemannet luftfartøy. Reglene vil være utformet ut fra risikoen de ulike operasjonene anses å innebære. Ubemannet luftfartøy som opereres i åpen kategori, hvor risikoen anses å være lav, skal som et utgangspunkt kunne flys uten at det kreves sertifikat for dette. For operasjoner som innebærer en viss risiko vil reglene likevel kreve at dronepiloten har et sertifikat som dokumenterer grunnleggende opplæring (certificate of remote pilot competency). Et alminnelig krav om sertifikat - slik vi kjenner det fra reglene for bemannet luftfart - vil bare gjelde droneoperasjoner som kommer inn under reglene for sertifisert kategori.

Luftfartslovens kapittel V og kapittel VI inneholder regler om bemanning av luftfartøyer, krav til fartøysjefen og tjenesten ombord. Droner er å anse som luftfartøy, men kjennetegnes av at luftfartøyet ikke bemannes eller betjenes av personer ombord i luftfartøyet. Den som flyr et ubemannet luftfartøy må heller ikke nødvendigvis være sertifisert. Det må derfor gjøres enkelte tilpasninger av reglene i luftfartsloven.

4.2.2.1 Krav til tjenestegjørende på luftfartøy – luftfartsloven § 5-3

Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette forskriftsregler om vilkårene som må oppfylles av den som skal gjøre tjeneste på et luftfartøy, slik som krav til opplæring, alder, fysisk og psykisk skikkethet mv. Det vil være nødvendig å kunne fastsette slike vilkår for personer som betjener et ubemannet luftfartøy eller på annen måte tjenestegjør i slik sammenheng, uten å være om bord i fartøyet. § 5-3 foreslås derfor endret for å klargjøre at slik tjeneste også omfattes av bestemmelsen.

4.2.2.2 Om sertifikater – luftfartsloven § 5-4

Bestemmelsen i luftfartsloven § 5-4 om utstedelse av sertifikat gjelder etter ordlyden kun sertifikat «for tjeneste på luftfartøy». Regelen foreslås endret slik at den også dekker utstedelse av sertifikat til personer som skal føre et ubemannet luftfartøy, hvor tjenesten ikke utøves om bord i fartøyet.

4.2.2.3 Krav til sertifisering for tjenestegjørende mv. – luftfartsloven § 5-5

Luftfartsloven § 5-5 stiller krav om at den som tjenestegjør på et luftfartøy skal inneha sertifikat. Ettersom droner er å anse som luftfartøyer, vil regelen kunne oppfattes å oppstille et alminnelig krav om å inneha sertifikat for å fly en ubemannet luftfartøy. Som nevnt tidligere vil det ikke være krav om sertifikat for all flyging med ubemannet luftfartøy. Bestemmelsen i luftfartsloven § 5-5 foreslås derfor endret slik at det åpnes for at det kan fastsettes i forskrift at det ikke skal gjelde et sertifikatkrav. Henvisningen til at den som tjenestegjør er om bord på et luftfartøy, er fjernet.

4.2.2.4 Fartøysjefen – luftfartsloven § 6-1

Bestemmelsen hjemler kravet om at det alltid skal være en fartøysjef ved bruk av luftfartøy. Fartøysjefen har ansvar for at luftfartøyet, bemanningen og at bruken av luftfartøyet skjer etter de gjeldende kravene. Etter ordlyden i § 6-1 synes bestemmelsen kun å gjelde luftfartøyer hvor bemanningen er om bord. Ved bruk av ubemannet luftfartøy er det imidlertid også behov for at det utpekes en fartøysjef som har ansvar for at det ubemannede luftfartøyet brukes i samsvar med gjeldende regler, og som har den øverste myndigheten til å ta aktuelle beslutninger.

Regelen i § 6-1 foreslås derfor tydeliggjort slik at det ikke er tvilsomt at bruk av ubemannet luftfartøy også er omfattet av kravet om at det skal være en fartøysjef som har øverste ansvar og myndighet for bruken av fartøyet. Slik bruk vil spenne fra helt enkle rekreasjonsflyginger til komplekse operasjoner med ubemannede

luftfartøy som på mange måter vil kunne sammenlignes med bemannede operasjoner. For de enkle operasjoner vil pilot og fartøysjef ofte være en og samme person, men for komplekse operasjoner kan flere personer være direkte involvert i bruken av fartøyet. Det er da viktig at en av disse utpekes som fartøysjef, med de plikter og rettigheter som følger av aktuelle bestemmelser i luftfartsloven og i særreglene for ubemannede luftfartøy.

4.2.2.5 Om fartøydokumenter § 6-7

Luftfart med ubemannet luftfartøy vil også etter særreglene kunne innebære plikt for fartøysjefen til å medbringe fartøydokumenter og føre inn opplysninger i disse. Til forskjell fra bemannede luftfartøyer vil disse dokumentene ikke nødvendigvis medbringes om bord. Bestemmelsen i § 6-7 foreslås derfor endret slik at kravet blir at fartøydokumentene skal medbringes under flygingen, uten at de dermed må være om bord når fartøysjefen ikke er det.

4.2.2.6 Tjenestegjørende plikter – luftfartsloven § 6-10

Bestemmelsen fastsetter lydighetsplikt for besetningsmedlemmer i tjenesten. Etter ordlyden må bestemmelsen trolig anses kun å gjelde for bemannet luftfart. Det er imidlertid situasjoner hvor et ubemannet luftfartøy har en eller flere piloter, hvor en er utpekt som fartøysjef. Hensynene som ligger bak bestemmelsen gjør seg da gjeldende, og bestemmelsen foreslås derfor endret for å omfatte også de som tjenestegjør ved bruk av ubemannet luftfartøy.

4.2.2.7 Alkoholpåvirkning mv. – luftfartsloven § 6-11

Bestemmelsen fastsetter forbud om å tjenestegjøre, eller gjøre forsøk på å tjenestegjøre på luftfartøy, når man er påvirket av rusmidler eller av annen grunn slik som sykdom eller tretthet er uskikket til å gjøre slik tjeneste. Bestemmelsen er en vesentlig sikkerhetsregel i luftfartsloven.

Etter dagens ordlyd rammer bestemmelsen det å gjøre tjeneste om bord i et luftfartøy. Etter lovendringen og norsk gjennomføring av ny basisforordning vil også piloter på ubemannede luftfartøy – uansett størrelse – være dekket av forbudet. Spørsmålet er om forbudet bør omfatte enhver flyging med ubemannede luftfartøy, og da særlig privatpersoners bruk av små droner (leketøy). Eksempelvis finnes det ikke et alminnelig forbud mot å føre radiostyrt lekebil når man er alkoholpåvirket, selv om et slikt forbud finnes for andre kjøretøy.

Et ubemannet luftfartøy kan, når det har en viss størrelse, øve skade tilsvarende som et bemannet luftfartøy. Droner kan bevege seg raskt og oppnå stor energi. Større droner kan på grunn av sin masse forårsake stor skade på alt den treffer ved et sammenstøt. Små droner som treffer et annet luftfartøy kan også forårsake en luftfartsulykke. På sikt vil ubemannede luftfartøy kunne tas i bruk til lufttransport. Ved sammenstøt vil dermed gods og passasjerer om bord i fartøyet kunne ta skade.

Når det gjelder konsekvensene av en kollisjon mellom et ubemannet luftfartøy og andre luftfartøy, er det så langt Luftfartstilsynet kjenner til ikke gjennomført noen studier hvor det er klarlagt utvetydig noen bestemte terskler for når dronens vekt og energi kan øve alvorlig skade på et luftfartøy. Skadeomfanget ved slikt sammenstøt vil avhenge av størrelse og vekt på dronen, fart, konstruksjon, batteristørrelse osv. Det vil også være avgjørende hvor på luftfartøyet dronen treffer, enten det er i motor, struktur, flykropp eller i instrumentering, eller om dronen for eksempel knuser glass i cockpit og rammer pilot. Skader og konsekvenser for helikopter kan bli mer alvorlig enn for fly. Konsekvensene ved en kollisjon vil også avhenge av hvilken fase luftfartøyet er i når det blir truffet. Kollisjon i en kritisk fase som siste del av innflygning/landing, vil kunne gi større konsekvenser enn hvis luftfartøyet er høyere på ulykkestidspunktet.

Ut fra risikoen er det derfor etter Luftfartstilsynets oppfatning viktig at personer som opererer ubemannede luftfartøyer er skikket, og derfor ikke er påvirket av for eksempel alkohol eller andre rusmidler.

Det legges i utkastet til EU-regelverk på området opp til at det skal være forbudt å fly ubemannede luftfartøy – uansett størrelse på dronen – hvis man er påvirket av alkohol eller andre rusmidler, eller for øvrig på grunn av sykdom er uskikket. Selv om dette regelverket ikke er vedtatt av EU-Kommisjonen ennå, har det vært behandlet i relevante konsultasjonsfora og det virker sannsynlig at bestemmelsen vil bli endelig. En slik bestemmelse vil innebære at luftfartsloven § 6-11 må gjelde også for alle personer som flyr ubemannede luftfartøy, uansett størrelse på dronen.

4.2.2.8 Pliktmessig avhold – luftfartsloven § 6-12

Luftfartsloven § 6-12 forbyr inntak av alkohol eller annet rusmiddel mv. i tjenestetiden (første ledd), i et tidsrom på åtte timer før tjenesten (annet ledd), og i første seks timer etter tjenesten dersom vedkommende må forstå at det kan bli innledet politietterforskning vedrørende vedkommendes forhold i tjenesten (tredje ledd).

Som nevnt i punktet over foreslås det at forbudet mot å tjenestegjøre under påvirkning av rusmiddel mv. også må gjelde for flyginger med ubemannet luftfartøy. Ut fra de samme hensyn bør også bestemmelsen i § 6-12 første ledd, om forbud om inntak av slike midler i tjenesten, også gjelde ved bruk av ubemannet luftfartøy.

Regelen om pliktmessig avhold 8 timer før tjenesten i § 6-12 annet ledd vil også gjelde. Dette vil ikke kreve noen endring av lovteksten.

Når så bestemmelsen i § 6-11 og § 6-12 første ledd foreslås å gjelde ved bruk av ubemannet luftfartøy, tilsier hensynet til håndheving av forbudet at bestemmelsens tredje ledd også må gjelde. Ordlyden i § 6-12 tredje ledd foreslås derfor endret slik at regelen også gjelder som fører av ubemannet luftfartøy når situasjonen rundt flyginger har vært slik at vedkommende forstår eller må forstå at det kan bli innledet politietterforskning som følge av flygingen eller tjenesten.

4.2.3 Bestemmelser om lufttrafikk m.m. – luftfartsloven kapittel IX

Luftfartsloven kapittel IX har blant annet forskriftsfullmakter for fastsetting av forskrifter om lufttrafikk og operative forhold¹⁶, som benyttes til å fastsette forskrifter på flysikringsområdet og operativt område.

4.2.3.1 Utvikling av konseptet U-Space – automatisk trafikkstyringssystem for ubemannede luftfartøy

EU vil i tiden fremover arbeide med å utvikle regler for lufttrafikkstyring av ubemannede luftfartøy. I dette arbeidet er det utviklet et konsept som kalles U-Space¹⁷. U-Space kan anses som et "drone-økosystem", hvor målet er at det skal være enkelt å ta i bruk, ha rimelig kostnad, være tilpasset kommersielle operasjoner, og samtidig ta hensyn til sikkerhet, privatliv og miljø.

U-Space kan beskrives som et konsept, en helhetlig løsning, for hvordan mange ubemannende luftfartøy kan operere samtidig i lavt luftrom, spesielt i tettbygde områder, på en trygg, effektiv og sikker måte. Konseptet vil føre til nye tjenester og prosedyrer.

U-Space vil bygge på enkelte nøkkelprinsipper. Disse er:

- trygghet for alle luftromsbrukere,
- et fleksibelt og utviklingsrettet system tilpasset fremtidige endringer i behov og etterspørsel,

¹⁶ § 9-1

¹⁷ Warszawa-deklarasjonen av 24. november 2016 var et resultat av en konferanse arrangert av den polske ministeren for infrastruktur og konstruksjon, der lederne for en rekke sentrale europeiske institusjoner tilknyttet luftfarten var tilstede.

- mulighet for høy tetthet av automatiserte droner under overvåkning av flåteoperatører,
- rimelig og rettferdig tilgang til luftrommet for alle brukere,
- konkurransedyktige og kostnadseffektive tjenester som kan støtte opp om næringsmodellene til droneoperatørene,
- lavest mulige kostnader i forbindelse med implementering og drift, ved å bygge på eksisterende luftfartstjenester og infrastruktur (f.eks. GNSS),
- bruk av teknologi utviklet i andre sektorer,
- en risikobasert og ytelsesbasert tilnærming, der det tas hensyn til sikkerhet og motstandsdyktighet, med minst mulig negativ innvirkning på miljøet, borgernes privatliv og databeskyttelse.

4.2.3.2 Hvordan vil U-Space fungere?

U-Space er ment å omfatte alle typer luftfart med ubemannede luftfartøy, så vel private som flyging som utføres av kommersielle droneoperatører. Tjenestene som ytes skal være basert på EU-standarder, og levert av tjenesteytere. Disse tjenesteyterne skal ikke være flygeledertjenester, men de skal ha en nær tilknytning til ordinær lufttrafikk, vanlige lufttrafikk tjenester og til myndighetene. Det har allerede blitt fastlagt tre "grunntjenester" (*foundation services*): elektronisk registrering, elektronisk identifisering og såkalt geo-awareness.

E-registrering: Alle droneoperatører, bortsett fra de med droner under 250 gram, må registrere seg i nasjonale registre. Også dronene må registreres, med unntak av enkelte droneklasser i såkalt "åpen kategori".

E-identifisering: Myndighetene skal kunne gjenkjenne en drone, og knytte dronen til den informasjonen som er lagret om den i registeret. Dette vil støtte opp under sikkerhets- og trygghetskrav, og det vil gjøre håndhevelsesarbeidet enklere.

Geo-awareness: Det ubemannede luftfartøyet skal være utstyrt med programvare knyttet opp mot GNSS-teknologi, som gjør at dronen vil kunne hindres fra å fly inn i, eller ut av, definerte områder.

Videre utvikling av konseptet er ikke endelig fastlagt, men det antas at det vil etableres et system med høy grad av automatisering. Eksempelvis tenker man seg at en droneoperatør som vil utføre en flyging forholdsvis enkelt benytter seg av tilgjengelig ATM-informasjon (via SWIM - System Wide Information Management), og lanserer en flygeplan basert på dette og andre tilgjengelige U-Space-tjenester. Operatøren vil få et automatisk svar på om flygingen vil kunne gjennomføres, basert på dronens egenskaper, tilgjengelig luftrom og øvrige innmeldte flygeplaner. Om flygningen ikke vil kunne gjennomføres, vil man få forslag om utsatt flyging eller alternative ruter. Under selve flygningen vil aktuelle interessenter kunne følge dronens posisjon til enhver tid. Dronen vil kunne motta oppdaterte opplysninger om omgivelsene, og om nødvendig endre rute underveis. Dronen har også et DAA-system (*detect and avoid*), som skal hindre kollisjoner. Geo-awareness vil sørge for at dronen ikke flyr inn i uønskede områder, eksempelvis midlertidige restriksjonsområder opprettet med hjemmel i luftfartsloven § 9-1 a eller andre områder hvor det er restriksjoner for flyging med droner.

4.2.3.3 Forslag om ny forskriftsfullmakt for U-Space

Det følger av det som er sagt over under punkt 4.2.3.1 og 4.2.3.2 at det automatiske trafikkstyringssystem for ubemannede luftfartøy som man tenker seg i dag, fraviker en del fra det flysikringsregelverket som har blitt gitt med hjemmel i luftfartsloven § 9-1. Når man kun ser hen til ordlyden i bestemmelsens første ledd, kan det argumenteres for at U-Space, og det trafikkstyringssystemet som skal etableres, kommer inn under bestemmelsen. Konseptet U-Space er imidlertid på visse områder så vidt annerledes enn eksisterende

regulering gitt med hjemmel i denne bestemmelsen, at Luftfartstilsynet mener det er riktig å foreslå et nytt andre punktum. Det som skal reguleres er for eksempel organiseringen av dronetrafikk svært tett ned mot bakken/vannet.

Utviklingen på droneområdet går raskt, og det er i dag ikke klart hvordan fremtidens lufttrossorganisering vil være for å ivareta flysikkerheten og andre viktige samfunnshensyn knyttet til dronetrafikk, blant annet personvernensyn og generelle sikkerhetshensyn. Det er derfor mest hensiktsmessig at det fastsettes en forskriftsfullmakt som kan være grunnlag for fremtid regulering på området.

[4.2.3.4 Restriksjonsområder – luftfartsloven kapittel IX](#)

[4.2.3.4.1 Dagens bestemmelser om restriksjonsområder](#)

Luftfartsloven § 9-1 a er ny fra 1. juli 2017. Tradisjonelt har restriksjonsområder vært fastsatt, midlertidig eller varig, i områder hvor det av hensyn til flysikkerheten har vært nødvendig å begrense den frie lufttrafikken. Formelt sett er disse restriksjonsområdene en endring av norsk lufttrossorganisering, jf. forskrift 15. mai 2009 nr. 523 om lufttrossorganisering (BSL G 4-1) § 15. Før § 9-1 a ble fastsatt, ble restriksjonsområder fastsatt med hjemmel i luftfartsloven § 9-1. § 9-1 a fastsetter nå at det ikke bare er hensynet til flysikkerheten som kan begrunne etablering av et restriksjonsområde, men også hvor det er nødvendig for å ivareta viktige samfunnsmessige interesser.

[4.2.3.4.2 Forslag om ny forskriftshjemmel](#)

Fremveksten av droneindustrien, hvor ubemannede luftfartøy brukes til ulike nytteformål, og det store salget av droner til private, vil gjøre det nødvendig å etablere nye ordninger for å fastsette hvor det ikke er tillatt å fly droner, eventuelt hvor det kun er tillatt å fly droner på visse vilkår. Dagens system med etablering av restriksjonsområder er ikke egnet for oppretting av denne typen områder, blant annet på grunn av lang saksbehandlingstid. Det er behov for å etablere fleksible ordninger som gjør at nødvendige begrensninger kan fastsettes, fast eller midlertidig, gjennom en mer hensiktsmessig saksbehandling enn dagens system med vedtakelse av forskrifter som fastsetter restriksjonsområder.

For å legge til rette for innføring av nye typer begrensninger, foreslås det en klargjøring av ordlyden i § 9-1 a. I stor grad vil de samme hensynene som for opprettelse av restriksjonsområder, gjøre seg gjeldende ved innføring av andre begrensninger, dvs. «unngå sammenstøt mellom luftfartøyer», «andre luftfartsulykker» og «viktige samfunnsmessige interesser». Sannsynligvis vil terskelen for å innføre andre begrensninger kunne være lavere enn for opprettelse av restriksjonsområder. Dette blant annet fordi det antas at andre begrensninger kan innføres for mindre områder og mer målrettet, noe som vil være en mindre inngripen i ferdselsretten. Det antas også at det kan innføres nye typer mekanismer og systemer som gjør det enklere å få tillatelse til flyging i områder med begrensninger.

Den felleseuropeiske reguleringen overlater til hver enkelt stat å fastsette nasjonale systemer for begrensninger for droneflyging.

[4.2.4 Ansvar og forsikring – luftfartsloven kapittel XI](#)

Den nye basisforordningen inneholder ikke regler om erstatningsansvar og forsikring for ubemannede luftfartøyer. Av forordningens annekse IX pkt. 1.1 fremgår det ikke annet enn at den som bruker et ubemannet luftfartøy som operatør eller flyger, plikter å ha nødvendig kjennskap til de aktuelle felleseuropeiske og nasjonale reglene om blant annet erstatningsansvar og forsikringsplikt.

Luftfartsloven § 11-1 pålegger eier av et luftfartøy erstatningsansvar uansett skyld (objektivt erstatningsansvar) for tap som oppstår utenfor fartøyet selv. Den etterfølgende bestemmelsen i § 11-2 fastsetter som hovedregel en plikt til å inneha forsikring for luftfartøy som brukes til luftfart.

Nærmere regler om krav til forsikring finnes i forskrift 6. juli 2004 nr. 1101 om minstestørrelser på forsikringssummer for passasjer- og tredjemannsansvaret, i forordning (EF) nr. 785/2004 som i den samme forskriften er gjennomført i norsk rett, samt i forskrift 30. november 2015 om luftfartøy uten fører om bord.

Forordning (EF) nr. 785/2004 inneholder minstekrav til forsikring for luftfartsselskaper og luftfartsoperatører, herunder også privatpersoner, med hensyn til ansvaret for skade på passasjerer, bagasje frakt og tredjemann. Reglene unntar ikke bruk av ubemannede luftfartøy som sådan, men av forordningens artikkel 2 b) fremgår det at reglene ikke gjelder for modellfly under 20 kg.

For bruk av luftfartøy som ikke omfattes av virkeområdet til forordning (EF) nr. 785/2004, gjelder reglene om minstekrav til forsikringen i forskrift 6. juli 2004 om minstestørrelser på forsikringssummer for passasjer- og tredjemannsansvaret. Forskriften dekker også krav til forsikring på helt små luftfartøyer.

Som det fremgår foran har man frem til nå hatt en sontring mellom luftfartøy, inkludert ubemannede luftfartøy, og modellfly. Av den grunn er det i forskrift 30. november 2015 om luftfartøy uten fører om bord fastsatt en særskilt bestemmelse om ansvar og forsikring for modellfly. Ettersom modellfly frem til nå ikke har vært ansette for å komme inn under bestemmelsen i luftfartsloven § 11-1 om objektivt ansvar, ble det i fastsatt i forskriftens § 8 at også flyging med modellfly innebærer objektivt ansvar for skade utenfor modellflyet. Hensikten var å speile ansvarsregelen i luftfartsloven. En tilsvarende ansvarsregel for bruk av ubemannet luftfartøy er tatt inn i forskriften § 17. For bruk av ubemannet luftfartøy er det i tillegg tatt inn en regel om krav til forsikring som viser til bestemmelsen i luftfartsloven § 11-2. Dette ble gjort av informasjonshensyn.

En konsekvens av at alle droner nå er å anse som luftfartøy etter luftfartsloven, vil være at hovedreglene om objektivt ansvar og forsikringsplikt i §§ 11-1 og 11-2 vil gjelde for det som i dag anses som modellfly. De nærmere kravene til forsikring vil følge av forordning (EF) nr. 785/2004 for ubemannede luftfartøyer over 20 kg., og forskrift 6. juli 2004 om minstestørrelser på forsikringssummer for passasjer- og tredjemannsansvaret for ubemannede luftfartøyer under 20 kg. EU-Kommisjonen har varslet at de vil vurdere å gjøre nødvendige oppdateringer i forordning (EF) nr. 785/2004. I den grad forordningen ikke oppdateres må det vurderes om det skal gjøres endringer i den nasjonale forskriften med tanke på minste forsikringssummer.

Behovet for lovbestemt objektivt skadeansvar i luftfartsloven er blant annet fastsatt ut fra den iboende risikoen et luftfartøy i bevegelse er ansett å utgjøre for omgivelsene. Det nye luftfartøybegrepet vil dekke også helt små droner, som ikke har et slikt stort iboende farepotensiale. Det foreslås derfor at det i luftfartsloven § 11-1 gjøres visse unntak for små droner på mindre enn 250 gram. Ved en kollisjon mellom to droner som begge er under 250 gram, vil det kunne være vanskelig å fastslå skyld siden de alminnelige lufttrafikkreglene (SERA) ikke vil gjelde. Dette taler for at det bør være objektivt ansvar.

4.2.5 Straff – luftfartsloven kapittel XVI

Droneteknologiens raske utvikling har medført en sterk vekst i bruken av droner i Norge. Dette gjelder både profesjonell bruk av droner og privatpersoners bruk av droner til rekreasjonsformål. Veksten i antall dronebrukere de senere årene har vært formidabel. Antallet registrerte eller godkjente droneoperatører som flyr ubemannede luftfartøy til nærings- eller nytteformål har økt fra vel 200 i 2015 til nærmere 4000 i 2018. En tilsvarende oversikt for privatpersoner som flyr droner finnes ikke i dag, men bransjen anslår at ca. 230.000

nordmenn eier en eller flere droner¹⁸. Flyging med drone er luftfartsvirksomhet. Utviklingen har dermed medført at mange personer og virksomheter har blitt luftfartsaktører uten nødvendigvis å ha den opplæringen og treningen som de tradisjonelle luftfartsaktørene har.

Av sikkerhetshensyn er luftfarten strengt regulert, og selv om forskriftsregler om droneflyging nå er på plass opplever Luftfartstilsynet en økning i antallet meldinger om ulovlig bruk av droner. Politiet og Avinor har i brev til Luftfartstilsynet også meldt fra om en lignende utvikling. Erfaringsmessig står privatpersoner som flyr drone bak mange av disse hendelsene. Ulovlig droneflyging kan krenke viktige samfunnsinteresser slik som behovet for skjerming av militære områder og behovet for å unngå forstyrrelser av nødetatenes arbeid. Ulovlig droneflyging kan også og sette flysikkerheten i fare, for eksempel ved uautorisert flyging nær flyplasser. I verste fall kan slik droneflyging medføre alvorlige luftfartsulykker med tap av menneskeliv.

Luftfartstilsynet legger mye arbeid i sikkerhetsfremmende og holdningsskapende arbeid på dette området gjennom å informere om reglene som gjelder. Skadepotensialet ved ulovlig droneflyging, samt individual- og allmennpreventive hensyn, gjør det viktig med gode og effektive sanksjonsmuligheter. Ettersom skadepotensialet ved ulovlig droneflyging i utgangspunktet ikke er avhengig av om flygingen skjer i privat eller i profesjonell sammenheng, bør sanksjoner også kunne ilegges privatpersoner.

Straffebestemmelsene i luftfartsloven kapittel 14 vil også gjelde for luftfartsvirksomhet med ubemannet luftfartøy. Ettersom disse straffebestemmelsene ble tatt inn i loven på en tid hvor ubemannet luftfart ikke var vanlig, kan det imidlertid ikke utelukkes tilfeller hvor det kan være usikkert om en straffebestemmelse kan anvendes på overtredelser ved bruk av drone. For å fjerne denne usikkerheten foreslås det tatt inn i luftfartsloven en ny straffebestemmelse som rammer brudd på særreglene om luftfart med droner. Det foreslås at strafferammen for denne bestemmelsen bør være likt det som er satt i luftfartsloven § 14-13 for overtredelse av forskrifter om operative forhold.

4.2.6 Områder hvor hensynet til ubemannede luftfartøy ikke medfører behov for lovendring

4.2.6.1 Registrering av ubemannede luftfartøy og mikrolette luftfartøy – luftfartsloven kapittel III

Det nye felleseuropeiske regelverket for droneområdet vil inneholde bestemmelser som pålegger droneoperatører å registrere seg i et nasjonalt operatørregister. I tillegg vil det komme krav om at visse ubemannede luftfartøy skal være registrert i et nasjonalt droneregister. Formålet med det nasjonale droneregisteret er blant annet å legge til rette for myndighetenes håndheving av regelverket.

Norges luftfartøyregister føres i dag av Luftfartstilsynet iht. Instruks fra Samferdselsdepartementet¹⁹. Norges luftfartøyregister er et rettighetsregister hvor eierrådighet for fly, helikopter, seilfly og bemannede friballonger må registreres. Ved registreringen tildeles luftfartøyet også norsk nasjonalitet gjennom tildeling av nasjonalitets- og registreringsmerke. I Norges luftfartøyregister kan også endringer i eierskap og heftelser registreres.²⁰

I Norges luftfartøyregister registreres ikke norske mikrolette luftfartøy, dvs. landfly og amfibiefly under visse vektgrenser mellom 300 og 495 kg.²¹ Ny basisforordning vil imidlertid endre vektgrensenene for hva som regnes som mikrofly til mellom 345 og 600 kg (avhengig av type).

¹⁸ Tallene er hentet fra [Norges dronestrategi](#) utgitt av Regjeringen i mars 2018.

¹⁹ Kgl. res. 12. juni 2009

²⁰ Luftfartsloven § 3-22 første ledd: I luftfartøyregisteret kan anmerkes dokument som går ut på å stifte, forandre, overdra, behefte, anerkjenne eller oppheve en rett som har et registrert luftfartøy til gjenstand.

²¹ [Forskrift 22. november 2007 nr. 1317 om flyging med mikrolette luftfartøy \(BSL D 4-8\)](#)

Over mikrolette luftfartøy føres det i dag et nasjonalt register over mikrolette luftfartøyer. Registeret føres av Norges Luftsportforbund. Innføring i registeret over mikrolette luftfartøy innebærer tildeling av norsk nasjonalitets- og registreringsmerke. Registeret er ikke et rettighetsregister hvor eier og heftelser registreres.

Endringen i vektgrense i ny basisforordning innebærer i seg selv ikke at det er behov for å gjøre endringer i luftfartsloven kapittel III. Dagens register over mikrolette luftfartøy kan videreføres. Det vil imidlertid være behov for gjennom forskrifter å fastsette hva som skje med luftfartøy som etter ny basisforordning regnes som mikrolette luftfartøy, for eksempel: Skal det være mulig å velge om mikrolette luftfartøy med en maksimal avgangsmasse mellom gammel og ny vektgrense skal innføres i Norges luftfartøyregister eller registeret over mikrolette luftfartøy?

Når det gjelder ubemannede luftfartøy, så vil spørsmålet måtte stilles noe annerledes: Når må et ubemannet luftfartøy registreres i Norges luftfartøyregister i stedet for i det nasjonale droneregisteret? Det er naturlig at den samme vektgrensen som for mikrolette luftfartøy legges til grunn også for ubemannede luftfartøy, dvs. 600 kg. Luftfartøy, bemannet eller ubemannet, som veier 600 kg eller mer, må være registrert i Norges luftfartøyregister.

Luftfartstilsynet mener at det ikke er behov for endringer i luftfartsloven kapittel III.

4.2.6.2 Tilbakekall av sertifikater – luftfartsloven § 5-6

Tradisjonelt har det i luftfarten blitt utstedt ulike typer sertifikater til besetningsmedlemmer, typisk pilotsertifikater og kabinsertifikater. I tilknytning til den nye basisforordningen vil det som nevnt bli gitt detaljerte gjennomføringsbestemmelser, hvor det blant annet vil bli stilt krav om sertifisering (sertifikat) for dronepiloter som skal fly droneoperasjoner innenfor sertifisert kategori. Det er ikke tvil om at disse sertifikatene skal falle inn under bestemmelsen i § 5-6.

I de detaljerte gjennomføringsbestemmelsene for ubemannede luftfartøy vil det imidlertid bli innført en ny kategori sertifikater, omtalt som "certificate of remote pilot competency". Selv om dette ikke vil være et sertifikat i tradisjonell forstand, vil det være et dokument som er nødvendig for å kunne fly visse droner (åpen kategori, underkategori A2). Det felleseuropeiske regelverket vil gjøre det til en myndighetsoppgave å utstede slike sertifikater. Denne nye typen «certificate of remote pilot competency» må derfor falle inn under §§ 5-4 og 5-6.

Slik utviklingen i luftfarten er, kan det tenkes at det i fremtiden vil utstedes andre former for dokumentasjon til de som oppfyller vilkårene enn "sertifikat". For å ta høyde for dette foreslås det at ordlyden i § 5-6 endres slik at også begrepet "bevis" omfattes av bestemmelsen.

Det foreslås imidlertid endringer i § 5-6 av andre grunner, se punkt 5.3 under

4.2.6.3 Om meldeplikt for sertifikatinnehaveren mv. – luftfartsloven § 5-8

Det foreslås at § 5-8 første ledd endres slik at også en innehaver av et bevis, på samme måte som en sertifikatinnehaver, får meldeplikt til luftfartsmyndigheten om forhold som kan ha betydning for spørsmålet om han fremdeles fyller vilkårene for tjenesten.

4.2.6.4 Landingsplass – luftfartsloven kapittel VII

I luftfartsloven kapittel VII brukes konsekvent formuleringen «landingsplasser». Gjennom det regelverket som er fastsatt på flyplassområdet er det etablert en rekke underkategorier: lufthavner, flyplasser, sjøflyplasser og helikopterplasser. Regelverket for den enkelte kategori landingsplass kan variere.

Det er derfor ikke noe i veien for at det – om nødvendning – etableres nye underkategorier, for eksempel *droneflyplass*. Vi kan ikke se at det er behov for å endre bestemmelsene i luftfartsloven kapittel VII.

4.2.6.5 Statsluftfart – luftfartsloven § 18-1

Luftfartstilsynet mener at det ikke er behov for å endre § 18-1 om statsluftfart som følge av ny basisforordning.

4.3 Kvalifiserte enheter – Qualified entities

Dagens luftfartslov inneholder enkelte bestemmelser hvor det er vist til at luftfartsmyndigheten kan benytte seg av sakkyndige i sitt arbeid. Se § 4-2 andre ledd²², § 4-3 andre ledd andre punktum²³ og § 5-2 andre punktum²⁴. Med hjemmel i disse bestemmelsene kan luftfartsmyndigheten beslutte at besiktigelse og tilsyn på luftdyktighetsområdet skal settes ut til en sakkyndig, samt fornyelse av luftdyktighetsbevis og miljødyktighetsbevis, og videre at tilsyn med at bemanningsbestemmelsene i kapittel V settes ut til en sakkyndig.

Den nye basisforordningen legger til rette for at luftfartsmyndighetene kan, hvis de ønsker det, gjøre bruk av sakkyndige til saksforberedende arbeid, men også tilsynsoppgaver og utstedelse av godkjenninger mv. Slik luftfartsloven lyder i dag, vil luftfartsmyndigheten imidlertid bare kunne benytte denne muligheten på områdene luftdyktighet og bemanning og kun så langt oppgaven kommer inn under ordlyden i bestemmelsene som nevnt over.

Luftfartstilsynet har ikke utredet om det er aktuelt å gjøre bruk av sakkyndige, eventuelt på hvilke områder dette kan være aktuelt. Luftfartstilsynet mener imidlertid at det er viktig at luftfartsloven i seg selv ikke er til hinder for at ordningen med kvalifiserte enheter, som er begrepet som er benyttet i ny basisforordning. Det foreslås derfor en generell bestemmelse i § 15-3 som gir luftfartsmyndigheten anledning til å ta i bruk sakkyndige, samtidig som dagens bestemmelser i §§ 4-2, 4-3 og 5-2 oppheves. Det er i tillegg behov for å endre ordlyden i § 4-8 om tilsynsrett.

Når det gjelder utstedelse av godkjenninger inneholder dagens § 15-3 andre ledd en bestemmelse om at departementet kan bestemme at kompetanse til å fatte enkeltvedtak kan delegeres, og det anses derfor ikke nødvendig med noen lovendring for å sikre at sakkyndige eventuelt skal kunne utstede godkjenninger el.l.

4.4 Endringer i undersøkelsesforordningen (EU) nr. 996/2010

Forordning (EU) nr. 996/2010 om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser innen sivil luftfart (undersøkelsesforordningen) er gjennomført i norsk rett ved at den er inkorporert i luftfartsloven. Ny basisforordning artikkel 135 endrer undersøkelsesforordningen, og som en konsekvens må luftfartsloven endres.

Undersøkelsesforordningen artikkel 5 om undersøkelsesplikt er endret slik at bestemmelsen er tilpasset virkeområdet til ny basisforordning, jf. bestemmelsens punkt 1,2 og 3. Omfanget av en sikkerhetsundersøkelse fastsettes av havarikommisjonen, og nytt er at havarikommisjonen også må ta hensyn til konsekvensene av ulykken eller den alvorlige hendelsen i sin vurdering av hvor stort omfang en sikkerhetsundersøkelse skal ha. Dette vurderingskriteriet er nytt. Det er i tillegg tatt inn et nytt punkt 5 i bestemmelsen hvor det fastsettes at

²² Luftfartsmyndigheten kan la besiktigelse og tilsyn foreta ved norsk eller utenlandsk sakkyndig som den oppnevner, eller ved utenlandsk myndighet.

²³ Luftfartsmyndigheten kan overlate til sakkyndig eller myndighet som iverksetter besiktigelse i henhold til § 4-2 annet ledd, å foreta fornyelsen.

²⁴ Den kan la tilsyn foreta ved norsk eller utenlandsk sakkyndig som den oppnevner, eller ved utenlandsk myndighet.

det er opp til havarikommisjonen om de vil undersøke en ulykke eller alvorlig hendelse som involverer et ubemannet luftfartøy hvor det ikke er krav om sertifikat eller egenerklæring, eller som involverer et bemannet luftfartøy med en maksimal tillatt startmasse på 2250 kg eller mindre, såfremt ikke noen har omkommet eller fått alvorlig personskade.

Luftfartstilsynet kan ikke se at endringen vil medføre administrative eller økonomiske konsekvenser for private. Endringen innebærer at Statens havarikommisjon under gitte forutsetninger er forpliktet til å undersøke ulykker eller alvorlige hendelser med ubemannede luftfartøy og bemannede luftfartøy under den angitte angitt vektgrensen. Det vil innebære at de kan få flere saker de er forpliktet til å undersøke enn tidligere. Det er vanskelig å gjøre noen kvalifisert vurdering av hvor mange saker det vil være snakk om årlig. Det er ikke identifisert andre konsekvenser for offentlige myndigheter.

Luftfartsloven må endres ved at undersøkelsesforordningen artikkel 5 erstattes som vedtatt gjennom ny basisforordning artikkel 135.

4.5 Endringer i rapporteringsforordningen (EU) nr. 376/2014

Forordning (EU) nr. 376/2014 om rapportering, analysering og oppfølging av tilfeller innen sivil luftfarter (rapporteringsforordningen) er gjennomført i norsk rett ved at den er inkorporert i luftfartsloven. Ny basisforordning artikkel 136 endrer rapporteringsforordningen, og som en konsekvens må luftfartsloven endres.

Virkeområdebestemmelsen i rapporteringsforordningen artikkel 3 punkt 2 er endret slik at den er tilpasset virkeområdet til ny basisforordning. Rapporteringsforordningen gjelder hendelser og andre sikkerhetsrelaterte opplysninger som involverer sivile luftfartøy som er omfattet av ny basisforordning.

Rapporteringsforordningen skal likevel ikke gjelde for ubemannede luftfartøy hvor det ikke er krav om sertifikat eller egenerklæring, såfremt ikke hendelsen eller andre sikkerhetsrelaterte opplysninger resulterte i omkomne eller alvorlig personskade eller involverte et luftfartøy som ikke er ubemannet. På samme måte som i dag kan medlemslandene velge å la rapporteringsforordningen gjelde for luftfartøy som ikke er omfattet av forordningen.

Luftfartstilsynet kan ikke se at endringen vil medføre administrative eller økonomiske konsekvenser for Luftfartstilsynet eller andre offentlige myndigheter. En operatør av et ubemannet luftfartøy som er involvert i en ulykke eller hendelse med fatal utgang eller alvorlig personskade vil ha plikt til å rapportere hendelsen. I nasjonal forskrift 1. juli 2016 nr. 868 om rapporterings- og varslingsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser mv. er det i § 3 allerede en tilsvarende rapporteringsplikt, noe som betyr at regelverksendringen ikke vil medføre noen nye konsekvenser for operatører av ubemannede luftfartøy.

Luftfartsloven vil bli endret ved at rapporteringsforordningen artikkel 3 punkt 2 erstattes som vedtatt gjennom ny basisforordning artikkel 136.

5. Andre endringer

5.1 Endring som følge av mulig bortfall av forhåndsgodkjenning av innleieavtaler

Luftfartsloven § 11-1 andre ledd fastsetter at den som leier et luftfartøy til bruk i ervervsmessig luftfartsvirksomhet (leietaker), er solidarisk ansvarlig med registrert eier av luftfartøyet. Teksten er imidlertid

utformet slik at bestemmelsen kun gjelder for de tilfellene hvor det er tale om leieavtale *som er godkjent av luftfartsmyndigheten*, dvs. Luftfartstilsynet.

Det følger av forskrift 12. august 2011 nr. 833 § 6, jf. forordning (EF) nr. 1008/2008 artikkel 4 at leieavtaler skal godkjennes av luftfartsmyndigheten, dvs. Luftfartstilsynet. EU-Kommisjonen arbeider med en endring av regelverket på området som vil kunne endre kravet om forhåndsgodkjenning av alle innleieavtaler. Det foreslås derfor en endring av ordlyden i luftfartsloven § 11-1 for å legge til rette for en slik eventuell endring. Endringen som foreslås er at ordene «godkjent av luftfartsmyndigheten» fjernes.

5.2 Overtredelsesgebyr – luftfartsloven kapittel XIII a

5.2.1 Security

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr i luftfartsloven § 13 a-5 ble tatt inn i loven 10. august 2012. Bestemmelsene er nærmere omtalt i Prop. 83L (2011-2012) kapittel 3. Området security er omtalt i punkt 3.5.2.4, side 26 og 27. Det fremkommer klart at departementet i høringsforslaget hadde ment at brudd på securitybestemmelser gitt i medhold av luftfartsloven §§ 7-24 og 7-25, dvs. forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten, skulle være omfattet av bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Prop. 83L (2011-2012) punkt 3.5.2.4.3 siteres:

«Departementet kan ikke se at det har kommet inn merknader som tilsier at reglene om security bør unntas fra virkeområdet for nye regler om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Departementet forstår argumentene fra SAS, men kan ikke se at dette tilsier at securityregelverket bør unntas fra virkeområdet for reglene om overtredelsesgebyr. Slik er heller ikke merknaden formulert av SAS.

De hensynene SAS viser til bør i stedet påvirke hvordan man velger å ta i bruk de nye hjemlene når den nye forordningen tas inn i norsk rett ved forskrift. Vi viser til de generelle rettssikkerhetsvurderingene som er foretatt i punkt 3.5.1.3.»

I gjengivelsen av forslagets hovedinnhold i kapittel 1, side 8. heter det videre:

«De foreslåtte bestemmelsene vil gjøre det mulig å benytte disse midlene også ved brudd på blant annet lovens regler om flysikkerhet (for eksempel flyselskap som ikke etterkommer pålegg om å rette opp avvik), security (regelverket som skal forhindre terroranslag mot luftfarten), miljø (for eksempel etterlevelse av støyregler) og tidsluker på lufthavnene (for eksempel flyselskap som skaffer seg en kommersiell fordel ved å lande uten å ha fått tildelt tidsluke (slot)).»

I den endelige lovteksten var imidlertid henvisningen til § 7-24 og 7-25 første og tredje ledd ved en inkurie falt ut.

I forbindelse med en tidligere lovendring ble bestemmelsen endret fra å henvise til § 7-25 andre ledd, til å henvise til § 7-25.

Det foreslås derfor, for at det ikke skal være noen tvil knyttet til dette punktet, å ta inn henvisning til § 7-24 i § 13 a-5 nr. 6.

5.2.2 Andre endringer i luftfartsloven § 13 a-5 nr. 6

5.2.2.1 Luftsportsutøvere

Da bestemmelsen om overtredelsesgebyr ble tatt inn i luftfartsloven § 13 a-5, valgte man å foreløpig ikke gi hjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på regelverket som gjelder fallskjermhopping, hang- og paragliding og flyging med mikrolett luftfartøy. Begrunnelsen den gang var i hovedsak at dette er aktiviteter som først og

fremst skaper risiko for utøveren selv. I den grad aktiviteten skaper risiko for andre anså man at det trolig ville være mulig å benytte straffebestemmelser eller hjemler i politilovgivningen for å sanksjonere ulovlig aktivitet. Forskriftsreglene for de nevnte luftsportsaktivitetene²⁵, krever at utøverne er tilsluttet en organisasjon som har et godkjent sikkerhetssystem fra Luftfartstilsynet. Dette sikkerhetssystemet inneholder kravene til opplæring av utøvere og sikkerhetsbestemmelsene som skal følges. Sikkerhetssystemet skal i tillegg inneholde mekanismer som skal sikre at disse kravene etterleves av utøverne. Overtredelser av krav i sikkerhetssystemet skal dermed håndheves av organisasjonen selv i tråd med det Luftfartstilsynet har godkjent. Forskriftene gir i tillegg Luftfartstilsynet mulighet til å instruere organisasjonene i den grad de ikke selv følger opp slike saker. For aktiviteter som skjer innenfor rammene av et slikt sikkerhetssystem, ser ikke Luftfartstilsynet behov for hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr.

Luftfartstilsynet har imidlertid erfart at mulighetene for håndhevelse av reglene ikke er tilfredsstillende når det gjelder luftsportsutøvere som ikke følger påbudet om å være tilsluttet en organisasjon som har et godkjent sikkerhetssystem. Luftsportsutøvere som driver hang-/paragliding, fallskjermhopping eller flyr mikrofly, er ikke underlagt krav om å inneha et luftfartssertifikat utstedt av Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet kan derfor ikke håndheve reglene gjennom å inndra et sertifikat. Politianmeldelse blir derfor ofte det mest nærliggende alternativet, men erfaringene tilsier at dette kun er hensiktsmessig i de mest alvorlige tilfellene. Mangelen på effektive midler for håndheving oppleves å undergrave tilliten til reglene i denne delen av luftfarten. Det foreslås derfor å endre bestemmelsen i luftfartsloven § 13 a-5 slik at det gis hjemmel for å håndheve forskriftsreglene som gjelder fallskjermhopping, hang- og paragliding og flyging med mikrolett luftfartøy ved overtredelsesgebyr. Dette kan gjøres ved å ta inn §§ 15-1 og 15-4 i opplistingen i § 13 a-5 nr. 6.

5.2.2.2 Sivil statsluftfart

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr i luftfartsloven § 13 a-5 gir ikke hjemmel for å fastsette regel om slikt gebyr i forskrifter om sivil statsluftfart med offentligrettslig formål etter lovens § 18-1. Luftfartstilsynet er nå i ferd med å utforme en forskrift om sivil statsluftfart. For å ivareta en helhetlig regulering av dette området, også med tanke på sanksjonsmidler, er det ønskelig å ta inn en hjemmel for å kunne ilegge også slike virkninger overtredelsesgebyr ved brudd på gjeldende regelverk. For å muliggjøre dette foreslås det derfor at § 18-1 legges til i opplistingen av bestemmelser i § 13 a-5 nr. 6.

5.2.2.3 Korrigeringer i forbindelse med tidligere opphevede bestemmelser

Paragrafene 8-10 og 13-4 ble opphevet ved lovendring 10. august 2012 (samme lov som innførte bestemmelsene om overtredelsesgebyr).

Når det gjelder tidligere § 8-10, så fremgår det av Prop.83L (2011-2012) side 88 andre kolonne at hjemmelen i § 8-10 ble videreført gjennom et nytt tredje ledd til § 8-8. I opplistingen i § 13 a-5 nr. 6 inngår allerede § 8-8. I opplistingen i § 13 a-5 nr. 6 skal § 8-10 utgå.

Videre når det gjelder tidligere § 13-4 så er denne videreført som § 13 a-1. Det skulle derfor vært tatt inn en henvisning til § 13 a-1 i opplistingen i § 13 a-5 nr. 6 i forbindelse med lovendringen i 2012. Da dette ved en inkurie ikke ble gjort, foreslås henvisningen rettet opp i forbindelse med denne lovendringen.

5.3 Dom om tap av førerrett for luftfartøy

Påtalemyndigheten har i forbindelse med straffesaker for brudd på luftfartslovgivningen stilt spørsmål ved hvorfor domstolen ikke har hjemmel til å kunne fradømme tap av retten til å føre luftfartøy i forbindelse med straffesaken, på samme måte som etter vegtrafikkloven.

²⁵ [Forskrift 12. januar 2006 nr. 42 om sivil fallskjermhopping \(BSL D 4-2\)](#), [forskrift 5. januar 2010 nr. 1 om bruk av hangglider og paraglider](#) og [forskrift 22. november 2007 nr. 1317 om flyging med mikrolette luftfartøyer](#).

Luftfartstilsynet har i dag kompetanse til å administrativt tilbakekalle sertifikat for tjeneste på luftfartøy for en fastsatt tid eller for alltid, dersom innehaveren i eller utenfor tjeneste gjør seg skyldig i lovbrudd av betydning for sertifikatet eller ikke oppfyller vilkårene for å ha sertifikatet.

Domstolen fikk i 2004 kompetanse etter vegtrafikkloven til å fastsette tap av retten til å føre motorvogn som følge av en straffbar handling, og som ledd i domstolsbehandlingen av straffesaken. Før dette var det politiet som hadde hjemmel til å treffe vedtak om inndragning av førerkort for bestemt tid eller for alltid, dersom innehaveren ble ilagt straff eller domfelt for en straffbar handling.

Når reaksjonen er foranlediget av en straffbar handling som det er ilagt straff for, taler de samme argumentene for at domstolen får kompetanse til å kunne fradømme tap av retten til å føre luftfartøy som etter vegtrafikkloven.

De samme hensynene som ble lagt vekt på da domstolene fikk kompetanse etter vegtrafikkloven gjør seg gjeldende her. Det vises til Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.)²⁶.

Som bakgrunn for forslaget om å overføre kompetansen til domstolene, legges det særlig vekt på behovet for en hurtigere og samlet fastsettelse av konsekvensene av den straffbare handlingen, den økte preventive effekten ved raskere avgjørelser, og på ønsket om å ivareta rettssikkerhetshensyn best mulig. Tap av førerrett for luftfartøy er ikke straff i lovens forstand, men for mange den reaksjonen som rammer hardest. Ofte leder tap av førerrett til større økonomiske og sosiale vansker enn selve fengselsstraffen. En samtidig domstolsbehandling vil kunne øke forutberegneligheten for den saken gjelder. Innehaveren vil på et tidligere tidspunkt få en samlet oversikt over konsekvensene av den straffbare handlingen, enn i dag hvor Luftfartstilsynet først tar endelig stilling til tilbakekall av sertifikatet når straffesaken er rettskraftig avgjort.

Hjemmel for at domstolene kan fradømme førerrett for luftfartøy vil bare gjelde for reaksjoner som er begrunnet i straffbare forhold. Kompetansen til å beslutte tilbakekall av sertifikatet på annet grunnlag enn en straffbar handling skal fortsatt være en forvaltningsavgjørelse.

Siden 2016 har Luftfartstilsynet vedtatt tilbakekall av sertifikat som fører av luftfartøy i tre saker fordi innehaverne ble ilagt straff for overtredelse av luftfartslovgivningen. Det relativt beskjedne antallet saker innebærer at forslaget antakeligvis ikke vil føre til en stor merbelastning for domstolene.

Det foreslås derfor en ny bestemmelse i luftfartsloven § 14-32.

Etter første ledd er det nå domstolene, og ikke lenger Luftfartstilsynet, som skal avgjøre om noen skal tape retten til å føre sertifikatpliktig luftfartøy på grunn av en straffbar handling.

I andre ledd foreslås det at ved overtredelse av § 6-11 om forbud mot å gjøre eller forsøke å gjøre tjeneste i ruspåvirket tilstand eller overtredelse av § 6-12 tredje ledd om pliktmessig avhold, en minstefrist for tap av førerrett på 2 år. Dette er en videreføring av bestemmelsen i § 5-6 andre ledd første og andre punktum, men det foreslås at minstefristen endres fra 1 år til 2 år. En minstefrist for tap av førerrett i 2 år vil være i samsvar med Luftfartstilsynets forvaltningspraksis for tilbakekall av sertifikater som følge av ruspåvirkning.

²⁶ [Ot.prp. nr. 52 \(2002-2003\) Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. \(domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.\)](#)

Bestemmelsens tredje ledd viderefører § 5-6 andre ledd tredje punktum.

Forskriftshjemmelen i fjerde ledd er ny, og fastsetter at departementet kan gi forskrift som fastsetter hvor lenge tap av førerrett skal vare. Det er ikke lagt opp til at det må være gitt forskrift for at bestemmelsene i § 14-32 skal kunne brukes.

Bestemmelsens femte ledd er en videreføring av § 5-6 tredje ledd andre punktum, men ordlyden er justert. Det presiseres at en polititjenestemann har kompetanse til å midlertidig tilbakekalle førerretten og beslaglegge sertifikatet til innehaveren. I tillegg er det fastsatt at spørsmålet om opprettholdelse av beslaget snarest mulig skal forelegges for en politijurist, og videre bestemmelser om til domstolsprøving av beslaget.

I sjette ledd er det tatt inn en plikt for rettighetshaver til å levere sertifikatet til politiet når tap av førerretten er rettskraftig avgjort mv.

Det foreslås samtidig en endring av overskriften i kapittel XIV, slik at den gjenspeiler at kapittelet nå ikke bare inneholder straffebestemmelser.

5.4 Endringer som følge av inspeksjoner fra ICAO

5.4.1 Om den norske ratifiseringen av Chicago-konvensjonens artikkel 83 bis

ICAO (FNs luftfartsorganisasjon) ble etablert i 1944 for å administrere håndhevingen av Chicago-konvensjonen, *Convention on International Civil Aviation* fra 1944. 192 stater har sluttet seg til Chicago-konvensjonen.

Artikkel 83 bis ble besluttet tatt inn i konvensjonen i 1980, men trådte i kraft først 20. juni 1997. Norge ratifiserte endringen 20. september 1995.

I forarbeidene til luftfartsloven 1993, ot.prp. nr. 84 (1992-1993) fremkommer følgende i tilknytning til lovens § 15-2 tredje ledd:

«Tredje ledd er nytt og medtatt for å dekke de tilfelle da et norsk luftfartøy iht leieavtale e.l. har utenlandsk bruker.

Bakgrunnen for lovendringen er at det 23. forsamlingsmøte i ICAO 6. oktober 1980 vedtok å innføre en ny artikkel 83 bis i Chicagokonvensjonen av 7. desember 1944. Saksbehandlingen viser at medlemsstatene la stor vekt på at artikkelens innhold kunne gjennomføres i internasjonal luftfart.

Den nye artikkel gir – med sikte på avtaler om leie m.v. av luftfartøy – medlemsstatene adgang til med full rettsvirkning å overføre til hverandre visse funksjoner og plikter som er knyttet til nasjonalt registrerte luftfartøyer.

Om bakgrunnen for bestemmelsen og dens praktiske betydning, uttaler utvalget:

«Grunnlaget for endringen er at det i internasjonal luftfart i økende grad er blitt nyttig for flyselskapene, for kortere eller lengre tid og i ulike former, å overlate bruken av luftfartøyer til hverandre over landegrensene. Arten av disse avtaler er forskjellig og kan være rene leieavtaler, leasingavtaler, avtaler om gjensidig bytte av luftfartøyer o.l.»

(...)

Om behovet for inkorporering i luftfartsloven uttaler utvalget:

«Norsk gjennomføring av bestemmelsen i artikkel 83 bis krever visse endringer i luftfartsloven. Riktignok har lovens § 211 første ledd allerede fra 1960 delvis dekning for konvensjonsendringen, nemlig for det tilfelle at utenlandsk luftfartøy har norsk bruker. For slike tilfeller kan Kongen ifølge § 211 første ledd bestemme at visse av bestemmelsene i loven og tilsluttede forskrifter skal gjelde slike luftfartøyer. Kongens fullmakt forsåvidt er imidlertid til nå ikke forutsatt å ha annet en bilateral virkning, dvs. mellom vedkommende to staters luftfartsmyndigheter. Luftfartsverket har ved flere anledninger praktisert overføring av myndighet i slike tilfeller. Det har i så fall ikke vært inngått formelle myndighetsavtaler i egentlig forstand, men overføringen har skjedd i form av brevveksling mellom vedkommende utenlandske luftfartsmyndighet og Luftfartsverket.»»

Videre heter det:

«Luftfartsloven mangler bestemmelse som dekker det forhold at norsk luftfartøy har utenlandsk bruker. Etter § 44 annet ledd og § 54 annet punktum kan luftfartsmyndigheten la besiktelse og tilsyn med hhv. luftdyktighet og bemanning foretas bl.a ved utenlandsk myndighet, jf også §§ 46 og 57. Slik overføring vil imidlertid ikke frita norsk luftfartsmyndighet fra det endelige ansvaret for at bestemmelsene overholdes. Full gjennomføring av artikkel 83 bis krever derfor en egen bestemmelse om dette. Den kan passende tas inn som et nytt ledd i luftfartsloven § 211.»²⁷

Luftfartsloven § 15-2 første ledd fastsetter hjemmel for at departementet kan bestemme at utenlandske luftfartøy, som har norsk bruker, skal måtte følge visse bestemmelser som om fartøyene er norske.

Bestemmelsen har ikke vært benyttet. Årsaken til dette er at det felleseuropeiske regelverket inneholder bestemmelser som fullt ut gjelder for et flyselskap, uavhengig av om luftfartøyene er innleid og registrert i utenlandsk luftfartøyregister.

Bestemmelsen i tredje ledd ble altså tatt inn i luftfartsloven 1993, for å regulere den motsatte situasjonen: når et norskregistrert luftfartøy brukes av utenlandsk operatør. Denne endringen ble som det fremkommer over gjort for at artikkel 83 bis – både innleie- og utleiesituasjonene – skulle være dekt av luftfartsloven.

ICAO har ved inspeksjon av Norge påpekt at statens forpliktelser gjennom artikkel 83 bis ikke er tilstrekkelig klart – og i tilstrekkelig grad – kommet til uttrykk i luftfartsloven. Norge har derfor et avvik knyttet til implementeringen av artikkel 83 bis:

“Norway ratified Article 83 bis of the Chicago Convention on 20 September 1995. However, the provisions of Article 83 bis have not yet been transposed in an explicit and comprehensive manner into Norway’s primary aviation legislation. For example, the Aviation Act does not explicitly provide for the recognition by Norway of licences and certificates issued by the State of the Operator when an agreement under Article 83 bis applies.”

Det foreslås derfor en endring av § 15-2 første ledd for å sikre norsk oppfyllelse av kravene i artikkel 83 bis.

I tillegg foreslås det, for å sikre aksept for full gjennomføring, at artikkel 83 bis inkorporeres gjennom et vedlegg til luftfartsloven.

5.4.2 Undersøkelsesmyndighetens rett til å utføre undersøkelser

ICAO gjennomførte revisjon av Norge i 2015 og 2018. ICAO registrerte avvik så langt det gjelder undersøkelsesmyndighetens rett til å utføre detaljert undersøkelse av relevant materiell/bevis uten opphold.

²⁷ [Ot.pr. nr. 84\(1992-1993\)](#) – side 40:

Avviket ble gitt med referanse til ICAO Anneks 13, avsnittene 5.4 og 5.6. Avsnitt 5.4 inneholder blant annet følgende anbefaling:

“5.4.3 Recommendation. – A State should ensure that any investigations conducted under the provisions of this Annex have unrestricted access to all evidential material without delay.”

I avsnitt 5.6 heter det:

“Investigator-in-charge – Access and control

5.6. The investigator-in-charge shall have unhampered access to the wreckage and all relevant material, including flight recorders and ATS records, and shall have unrestricted control over it to ensure that a detailed examination can be made without delay by authorized personnel participating in the investigation.”

I 2015 la ICAO til grunn at det var tilstrekkelig at anbefalingene var oppfylt gjennom en forskriftsbestemmelse, mens ICAO i 2018 mente at anbefalingene på dette området måtte oppfylles gjennom bestemmelser med lovs nivå. Norge har derfor et avvik knyttet til implementeringen på dette området:

“EU implementing Regulations 996 has been promulgated in Norway. The regulation provides AIB/N certain empowerment for the conduct of investigations into circumstances of accidents and serious incidents. However, EU implementing Regulation 996 does not explicitly empower AIB/N to carry out detailed examination of relevant material/evidence without delay.”

Det er ingen tvil om at Statens havarikommisjon for transport (over omtalt som AIB/N) i praksis i nyere tid har blitt ansett for å ha denne retten av berørte luftfartsaktører, politiet og andre myndigheter i Norge, dvs. retten til umiddelbar tilgang for å gjennomføre nødvendige undersøkelser. Dette har blant annet i noe grad kommet til uttrykk gjennom Riksadvokatens rundskriv RA-1992/1 av 30. april 1992.

I forbindelse med undersøkelsene etter Turøy-ulykken møtte Havarikommisjonen visse hindringer knyttet til krav om utlevering av dokumenter fra helikopterprodusenten. Etter det Luftfartstilsynet er kjent med, hadde helikopterprodusenten til dels negative erfaringer med annet lands undersøkelseskommissjon der bedriftssensitiv informasjon hadde blitt kompromittert etter utlevering til undersøkelseskommissjonen. Produsenten hadde derfor en restriktiv holdning til utlevering av slike dokument. Havarikommisjonen fikk kun tilgang til nødvendige dokumenter hos produsenten, og dokumentene kunne ikke kopieres el.l. Dette vanskeliggjorde arbeidet. Havarikommisjonen ga derfor en sikkerhetstilråding til EASA og ICAO knyttet til utlevering av dokumentasjon til undersøkelsesmyndighetene.

5.4.2.1 Tidligere bestemmelser i luftfartsloven

Luftfartsloven hadde tidligere en bestemmelse som skulle sikre nødvendige tiltak for å fremskaffe opplysninger. Bestemmelsen lød:

§ 12-15 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

Undersøkelsesmyndigheten har rett til å benytte privat grunn og kan kreve å få undersøke og ta i besittelse fartøy, vrakrester, dokumenter og andre ting i den utstrekning den trenger det for å kunne utøve sitt verv. Herunder skal undersøkelsesmyndigheten ha rett til

1. å be om og bidra til en fullstendig obduksjon av de omkomne og til å få umiddelbar adgang til resultatene av slike undersøkelser eller til tester av prøver som er tatt, og
2. å be om legeundersøkelse av alle personer involvert i flyets operasjon eller å be om at det utføres tester på prøver som er tatt av slike personer, og ha umiddelbar tilgang til resultatet av slike undersøkelser eller tester.

Om nødvendig kan undersøkelsesmyndigheten kreve hjelp av politiet

Denne bestemmelsen ble gitt for å sikre norsk overholdelse av ICAOs anbefalinger på området.

Bestemmelsen ble opphevet gjennom en lovendring 17. juni 2016 i forbindelse med gjennomføring av europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 996/2010 om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser innen sivil luftfart²⁸. Det er ikke omtalt i forarbeidene²⁹ til lovendringen hva som var den direkte årsaken til at denne bestemmelsen ble opphevet, men det antas at det ble lagt til grunn at denne nasjonale bestemmelsen ikke lenger ville være nødvendig i tillegg til den felleseuropeiske reguleringen på området.

5.4.2.2 Forslag til ny bestemmelse i luftfartsloven

Det legges til grunn at det vil være lite kontroversielt å ta inn i luftfartsloven en bestemmelse som innholdsmessig tilsvarer den tidligere § 12-15. Det foreslås en noe annet ordlyd, som gjør innholdet i bestemmelsen lettere tilgjengelig.

For å sikre at det ikke oppstår utfordringer knyttet til utlevering av bedriftssensitiv informasjon, foreslås det at det uttrykkelig spesifiseres at retten også omfatter bedriftssensitiv informasjon.

Det har også vært noe uklart hvor langt Havarikommisjonens rett til å undersøke og ta i besittelse en gjenstand rekker hvis gjenstanden som følge av undersøkelsen kan bli ødelagt. Det dreier seg her om gjenstander som ikke direkte er del av fartøyet eller vrakrestene, men som det er av betydning å få undersøke for å utrede saken. Eksempler som kan nevnes er tilfeller hvor det er behov for å skjære opp et instrument eller et olje- eller drivstoffilter for å klargjøre funksjonen. Det er behov for å klargjøre at Havarikommisjonens rett til å gjennomføre undersøkelser også gjelder hvor dette potensielt vil kunne forringe eller ødelegge gjenstanden.

Videre, for å sikre at Havarikommisjonen kan kreve gjennomført bevissikring om nødvendig, foreslås det tatt inn en bestemmelse om dette i siste ledd. Bestemmelsen om bevissikring var tidligere § 12-16, inntil også denne ble opphevet samtidig som § 12-15.

For det nærmere innhold for øvrig i bestemmelsen vises det til tidligere forarbeider på området, dvs. Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) og Prop.83L (2011-2012).

Bestemmelsen foreslås tatt inn som ny § 12-7 a.

²⁸ Forordningen er gjennomført gjennom luftfartsloven [§ 12-6](#).

²⁹ [Prop.70LS \(2015-2016\)](#)