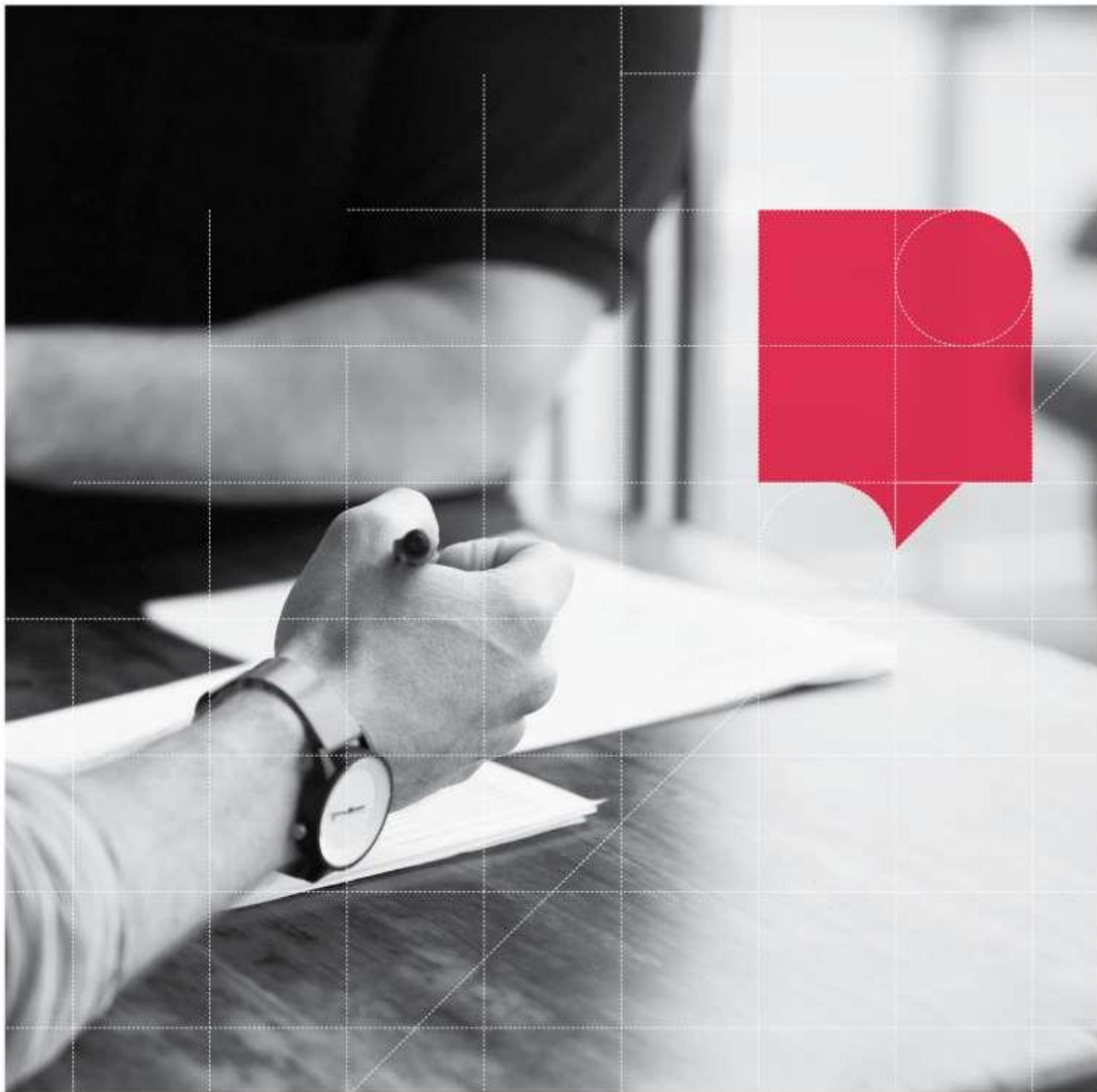


# Regelrådets uttalelse

**Om:** Høring – diverse endringer i luftfartsloven – droner – gjennomføring av ny basisforordning

**Ansvarlig:** Samferdselsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Samferdselsdepartementet

**Deres ref.:**  
18/92

**Vår ref.:**  
19/00070

**Dato:**  
23.05.2019

**Vår saksbehandler:**  
Kristin Johnsrud

## Uttalelse fra Regelrådet

**Om:** Diverse endringer i luftfartsloven – droner – gjennomføring av ny basisforordning om flysikkerhet

**Konklusjon:** Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Den økende bruken av droner gir nye og spennende muligheter for næringslivet, og det er viktig at det gis klare regler for bruk slik at teknologien kan utvikles videre. Regelrådet mener at det er et stort potensiale for bruk av i droner i næringsvirksomhet. Reguleringen bør derfor innrettes slik at den stimulerer til næringsutvikling, forskning og utvikling, og sikrer at samfunnet ikke går glipp av hittil uoppdagede nyttevirksomheter av dronebruk. Etter Regelrådets vurdering er det selvfølgelig også viktig at sikkerheten rundt bruk av droner ivaretas på en god måte. For å legge til rette for et helhetlig regelverk for droner stiller Regelrådet spørsmål om også andre etater/interesser burde deltatt i utredningsarbeidet.

Regelrådet savner en fullverdig beskrivelse av gjeldende rett for droner, hva slags type nærings- og nyttevirksomhet droner brukes til i dag, og hvordan eksisterende dronebruk vil bli berørt av reglene i den nye basisforordningen mv. Disse manglene gjør at kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter av forslagene for næringslivet er vanskelig å vurdere.

Regelrådet kan ikke se at Luftfartstilsynet i høringsnotatet har utredet alternative løsninger der det foreslås rent nasjonale regler og der forordningen gir nasjonalt handlingsrom. Dette er en svakhet ved utredningen. Regelrådet savner også en vurdering av hvordan tilsvarende problemstillinger er løst og hvordan tilsvarende regler er utformet i andre land. Dette er særlig viktig ved regulering av teknologi som i sin natur kan være grenseoverskridende.

Regelrådet antar at informasjonsbehovet til brukerne er stort når relativt nye teknologier som er tilgjengelige for allmennheten skal reguleres. Etter Regelrådets vurdering bør tilsynet og departementet i forbindelse med det videre arbeidet med reguleringen av droner samarbeide med næringsdrivende som har tatt teknologien i bruk. Videre er det viktig å legge til rette for klare og lett tilgjengelige regler for de berørte.

Regelrådet har etter behandlingen av saken mottatt ytterligere opplysninger fra Samferdselsdepartementet som kunne vært relevant for høringen. Regelrådet vurderer imidlertid høringsnotatet slik det foreligger på regjeringen.no.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Joar Grimsbu  
nestleder av Regelrådet

**REGELRÅDET,**  
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss  
**ORG.NR.:** 916195613  
**TELEFON:** 32 11 84 00  
**E-POST:** [post@regelradet.no](mailto:post@regelradet.no)  
[www.regelradet.no](http://www.regelradet.no)

## **1. Om forslaget som er sendt på høring**

Samferdselsdepartementet har sendt på høring forslag til diverse endringer i luftfartsloven. Høringsnotatet, og forslagene til endringer, er utarbeidet av Luftfartstilsynet.

Høringsnotatet omfatter lovforankring av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1139 av 4. juli 2018 om flysikkerhet, og herunder særlig de nye reglene for ubemannede luftfartøy (droner). Høringsnotatet inneholder også endringer i reglene om leieavtaler, om overtredelsesgebyr for visse regelbrudd, om tap av retten til å føre fly ved dom og om oppfølging av Chicago-konvensjonen artikkel 83 bis.

## **2. Regelrådets prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet har valgt å uttale seg om høringen primært på grunn av forslagene til regler for ubemannede luftfartøy (droner). Etter Regelrådets vurdering kan den økende bruken av droner gi nye og viktige muligheter for næringslivet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er viktig at det gis klare regler for bruk av droner som også gjør det mulig å ta i bruk og utvikle droneteknologien i næringsvirksomhet. Regelrådet mener det er viktig at de som lager regler ser regulering av ny teknologi i sammenheng og på tvers av myndighetsområder, slik at summen av regelverk som næringslivet må forholde seg til blir forståelig, henger sammen og stimulerer til utvikling og innovasjon.

## **3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet**

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet**

Regelrådet kan ikke se at kostnadsvirkninger og nyttevirkninger av forslagene for næringslivet er utredet og vurdert i høringsnotatet. For det første vil Regelrådet bemerke at virkningene både av forordningen som sådan, og av forslagene til endringer i luftfartsloven med forskrifter skal utredes og beskrives i høringsnotatet. Endringene og virkningene skal vurderes ut fra «null-alternativet» (ingen endring).

Luftfartstilsynet skriver: «De foreslåtte bestemmelsene har begrensede økonomiske og administrative kostnader da det kun dreier seg om bestemmelser på overordnet nivå». Høringsnotatet gjennomgår en rekke forslag til endringer i luftfartsloven, noen som følge av ny basisforordning og andre som følge av rent nasjonale forslag. Etter Regelrådets vurdering er det grunn til å tro at flere av forslagene i høringsnotatet, og forordningen, vil ha virkninger for berørt næringsliv.

Regelrådet registrerer at det i høringsnotatet opplyses at antallet registrerte eller godkjente droneoperatører som flyr ubemannede luftfartøy til nærings- eller nytteformål i 2018 er nærmere 4000. Regelrådet savner en beskrivelse av hva slags type nærings- og nyttevirksomhet droner brukes til i dag, og hvilke næringer som har tatt i bruk droner og til hvilke formål. Videre burde tilsynet beskrevet

nærmere hvilke typer droner og droneoppdrag som vil omfattes av kategoriseringen «åpen kategori», «spesifikk kategori» og «sertifisert kategori». Dette ville gitt et bedre grunnlag for å vurdere virkningene av forslagene.

Videre fremgår det at droner i dag er regulert av droneforskriften uten at det fremgår av høringsnotatet hva denne forskriften går ut på. Regelrådet registrerer at det på flere områder vises til luftfartslovens regler. En ufullstendig beskrivelse av gjeldende rett gjør det imidlertid vanskelig å vurdere virkningene av forslagene til endringer. Etter Regelrådets vurdering er høringsnotatet videre bygget opp på en slik måte at det er vanskelig å få oversikt over endringene for de forskjellige typene droner.

Etter Regelrådets vurdering burde Luftfartstilsynet blant annet utredet virkningene av at det innføres krav om luftdyktighetsbevis og miljøbevis for droner i sertifisert kategori, og sertifikat for droneoperasjoner i sertifisert kategori. Videre er kravene om registrering, og virkningene av disse uklare.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at virkningene for næringslivet ikke er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet.

### 3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Det fremgår av høringsnotatet at et felleseuropeisk regelverk vil legge til rette for utvikling av den europeiske droneindustrien, men også den norske droneindustrien gjennom at det blir enklere å operere på tvers av landegrensene. Regelrådet viser til at forordningen også gir rom for å fastsette nasjonale regler, for eksempel om straff og sanksjoner, områder for droneflyging, nasjonalt register, erstatning og regler om forsikring. Etter Regelrådets vurdering er det viktig også å være bevisst på hvordan det nasjonale handlingsrommet brukes. I denne forbindelse kunne det med fordel vært gjort rede for hvordan droner er regulert i andre land. For eksempel kunne tilsynet vurdert om noen land har gitt vilkår med hensyn til næringsmessig utvikling eller bruk av droner.

### 3.3. Forenkling for næringslivet

Forslagene i høringsnotatet og forordningen inneholder ikke eksplisitt forenkling for næringslivet. Regelrådet mener imidlertid at det er viktig med klare og tydelige regler for bruk av droner. Regelrådet antar at disse reglene vil ha et mye større nedslagsfelt enn øvrige luftfartsregler. Videre vil også privatpersoner og små bedrifter ha behov for finne frem i og forstå reglene. Det stiller etter Regelrådets vurdering store krav til utformingen og regelverksstrukturen.

Det er i høringsnotatet omtalt flere typer registre, for eksempel nasjonalt operatørregister, nasjonalt droneregister, Norges Luftfartøyregister, og nasjonalt register over mikrolette luftfartøyer. Det kommer imidlertid ikke klart fram hvilke registre de forskjellige kategoriene av droner skal registreres i. Regelrådet vil oppfordre tilsynet og departementet i det videre arbeidet til å klargjøre behovet og nødvendigheten av registrering. Videre bør tilsynet og departementet vurdere gjenbruk av opplysninger og legge til rette for brukervennlige løsninger for registrering.

### 3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er vurdert i høringsnotatet. Regelrådet viser til omtalen av forenkling for næringslivet i pkt. 3.3 over, og behovet for klare og forståelige regler.

### 3.5. Alternative tiltak

Slik Regelrådet forstår det, omhandler høringsnotatet i hovedsak gjennomføring av ny basisforordning, og enkelte andre regler. Når det gjelder forordninger er Regelrådet klar over at disse skal gjennomføres som de er, med unntak av de områdene der forordningen gir nasjonalt handlingsrom.

Regelrådet kan ikke se at tilsynet i høringsnotatet har utredet alternativer der det foreslås rent nasjonale regler og der forordningen gir nasjonalt handlingsrom. Dette er en svakhet ved utredningen som fører til et mangelfullt beslutningsgrunnlag. Videre savner Regelrådet en vurdering av hvordan tilsvarende problemstillinger er løst og tilsvarende regler er utformet i andre land. Å undersøke

hvordan droner er regulert i for eksempel Sverige og Danmark, kan gi både kunnskap og ideer når det gjelder reguleringen i Norge.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak ikke er tilstrekkelig utredet.

### 3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Det fremgår av høringsnotatet at Luftfartstilsynet legger ned mye arbeid i sikkerhetsfremmende og holdningsskapende arbeid når det gjelder droneflyging. Regelrådet antar at informasjonsbehovet er stort når relativt nye teknologier som er tilgjengelige for allmennheten skal reguleres. Etter Regelrådets vurdering bør tilsynet og departementet i forbindelse med det videre arbeidet med reguleringen av droner vurdere svært nøye hvordan en vellykket gjennomføring av reglene kan sikres.

Videre bør myndighetene ha en strategi for evaluering av regelverket. Det er viktig med forutsigbarhet for berørt næringsliv. Samtidig går den teknologiske utviklingen raskt og kan gjøre det nødvendig med regelendringer etter kort tid, for å sikre at reglene fungerer slik de var tenkt.

### 3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen pkt. 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen pkt. 4-3. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

Regelrådet finner det positivt at tilsynet er kjent med de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen. Regelrådet kan imidlertid ikke se at spørsmålene er besvart i henhold til veileder til utredningsinstruksen.

## **4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Etter Regelrådets vurdering er det positivt at det gis felleseuropeiske regler for dronebruk, særlig med hensyn til like konkurransevilkår og like muligheter til å unytte droner i næringsvirksomhet. Videre mener Regelrådet det er viktig å tilpasse regelverket til ulike kategorier av risiko, slik at kravene til aktørene er proporsjonale med mulige skadevirkninger.

Fremstillingen og utredningen av reglene for droner er imidlertid vanskelig tilgjengelig i høringsnotatet. Med henvisning til utredningsinstruksen er det Regelrådets oppfatning at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet når det gjelder virkninger for næringslivet. På denne bakgrunn kan Regelrådet ikke med sikkerhet si at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet vil avslutningsvis også poengtere at en regulering kan fremme eller hemme innovasjon og teknologisk utvikling. Det er viktig hvordan reglene er utformet og hvilke regler som innføres. Ved regulering av nye teknologier som er under kontinuerlig utvikling og som tas i bruk på stadig nye måter, er det viktig å være bevisst på dette. Regelrådet vil oppfordre til at dette perspektivet tas med i det videre arbeidet med regelverket for droner.

*Regelrådets leder Sandra Riise erklærte seg inhabil, og deltok ikke i behandlingen av saken.*