

Notat

Saksbehandler

Tom Egil Herredsvela, tlf. +47 98261848

Høringsnotat - Utkast til felleseuropeiske regler for droner i åpen og i spesifikk kategori

1. Høring

EASA har publisert opinion 01/2018 som inneholder utkast til felleseuropeiske forordningsregler for droner i åpen og i spesifikk kategori. Sivil luftfart er omfattet av EØS-avtalens virkeområde. Forordningene vil derfor bli EØS-gjennomført i Norge etter at de er vedtatt. Opinion 01/2018 sendes herved på høring.

Eventuelle svar på høringen må være Luftfartstilsynet i hende **24. august 2018**.

Høringssvar bes sendt per e-post til postmottak@caa.no. Alternativt kan høringssvar sendes per post til Luftfartstilsynet, Postboks 243, 8001 Bodø. Det bes om at svaret merkes med saksnummer: 16/10239.

Ettersom reglene ikke er vedtatt i EU er utkast til norsk gjennomføringsforskrift ikke ferdig. Forordningene planlegges imidlertid å bli gjennomført i Norge ved en kort gjennomføringsforskrift som henviser til at de aktuelle forordningene skal gjelde som norsk rett. I tillegg vil gjennomføringsforskriften fastsette hvilken norsk myndighet som er tilsynsmyndighet. For driftsreglene for droner vil dette bli Luftfartstilsynet. For reglene om produktkrav og krav til markedsføringen av droner i åpen kategori er det ikke besluttet hvilken myndighet som skal være tilsynsmyndighet.

2. Bakgrunn

Forslaget til regler i opinion 01/2018 inneholder utkast til to forordninger:

- Forordning med driftsregler for droner i åpen og i spesifikk kategori: (DRAFT COMMISSION REGULATION (EU) .../... of XXX laying down rules and procedures for the operation of unmanned aircraft).
- Forordning om produktkrav og krav til markedsføringen av droner i åpen kategori: (DRAFT COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) .../... of XXX on making available on the market of unmanned aircraft intended for use in the 'open' category and on third-country UAS operators).

Forslaget til regler er utarbeidet av EUs flysikkerhetsbyrå EASA, og bygger videre på NPA 2017/05 som inneholdt det første utkastet til slike regler.

3. Dagens regulering på området

Luftfart med droner reguleres i dag av forskrift 30. november 2015 nr. 1404 om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. Forskriften er publisert på Luftfartstilsynets nettside som BSL A 7-1:

<https://luftfartstilsynet.no/lover-og-regler/bsl-a/forskrift-om-luftfartoy-som-ikke-har-forer-om-bord-mv/>

Når de felleseuropeiske reglene i opinion 01/2018 blir vedtatt og trer i kraft vil de erstatte deler av denne nasjonale forskriften. Det må opprettholdes en nasjonal forskrift for de droneoperasjonene som ikke er omfattet av regelverket som foreslås i opinion 01/2018 samt statsluftfart med droner.

4. Luftfartstilsynets vurdering

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?

4.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

I motsetning til på andre områder av sivil luftfart, er sivil luftfart med droner ikke regulert av felleseuropeiske regler. Dette har medført at EU/EØS-landene i dag har ulike nasjonale regler, noe som medføre et uensartet sikkerhetsnivå og et fragmentert marked for luftfart med droner.

Gjennom ny basisforordning som ventes å bli publisert i løpet av sommeren 2018, vil EU få myndighet til å utgi regler om sivil luftfart med droner. Dette gir igjen grunnlaget for at EU-kommisjonen kan vedta reglene som er foreslått i opinion 01/2018. Disse reglene vil gi felles sikkerhetsregler på området, og åpne det felles indre markedet for luftfart med droner. Det antas at reglene vil være en viktig forutsetning for at europeisk droneindustri skal kunne styrke sin posisjon i markedet.

EASA har benyttet en risikobasert tilnærming i utformingen av reglene. Reglene har derfor en inndeling i en åpen og en spesifikk kategori. Reglene for åpen kategori skal favne bruk av droner som er ansett å utgjøre minst risiko. Denne kategorien skal ikke kreve direkte tilsynsoppfølging fra luftfartsmyndighetene, og sikkerhetskravene for bruk av dronen følger direkte av reglene. De viktigste begrensningene er at operasjonene kun kan finne sted med visuell kontroll over dronen og kun opp til 120 meter høyde. Droner som brukes i åpen kategori kan maksimalt veie 25 kg.

Reglene for spesifikk kategori vil gjelde droneoperasjoner med middels risiko. Operatører i denne kategorien skal som utgangspunkt autoriseres av luftfartsmyndigheten og føres tilsyn med. Reglene i

opinion 01/2018 skal på sikt suppleres med felleseuropeiske regler for operasjoner i såkalt sertifisert kategori, som skal regulere de mest avanserte droneoperasjonene.

Den foreslåtte forordningen om produktkrav og krav til markedsføringen av droner i åpen kategori, innebærer at alle masseproduserte droner for salg til bruk i åpen kategori skal tilfredsstille ett sett grunnleggende sikkerhetskrav og deretter CE-merkes, før de kan omsettes i markedet. Ved salg av slike droner skal det også følge med standardisert informasjon om hvilke sikkerhetsregler som gjelder for bruk av dronen.

4.2 Hvilke tiltak er relevante?

Formålet med forslaget i opinion 01/2018, nemlig å harmonisere sikkerhetsreglene for luftfart med droner og åpne det indre markedet for slik luftfart, kan bare oppnås gjennom etablering av felleseuropeiske regler. EASA har som del av arbeidet med reglene gjort en omfattende konsekvensvurdering, hvor også andre regulatoriske løsninger enn de som foreslås i opinion 01/2018 er utredet. Denne konsekvensvurderingen ble publisert i sin helhet i NPA 2017/05. Forslaget i opinion 01/2018 er resultat av dette arbeidet etter omfattende konsultasjonsrunder med de aktuelle markeds- og myndighetsaktørene, heriblant Luftfartstilsynet. For Norges del vil det ikke være aktuelt å stå utenfor reglene som blir resultat av forslaget i opinion 01/2018. Dette skyldes for det første at området anses å falle innenfor EØS-avtalens virkeområde, slik at Norge nok uansett vil være forpliktet til å gjennomføre reglene. Dernest vil det å stå utenfor uansett ikke være ønskelig av fly-sikkerhetsmessige grunner, hvor øvrige deler av norsk luftfart er del av et felleseuropeisk sikkerhetssamarbeid, og av hensyn til den videre kommersielle utviklingen av den norske dronenæringen. Blant annet anses den enklere markedsadgangen disse reglene vil gi som verdifullt for den norske dronenæringen.

4.3 Hvilket tiltak anbefales og hvorfor?

Det vises her til det som fremgår i punkt 4.2 over. Etter dette anbefales det at forslaget til regler i opinion 01/2018 EØS-gjennomføres i norsk rett når disse reglene blir vedtatt av EU.

4.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Saken reiser ingen prinsipielle spørsmål slik dette er angitt i utredningsinstruksen.

4.5 Hva er de positive og de negative virkningene av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?

De foreslåtte reglene i opinion 01/2018 vil etablere varige felleseuropeiske regler på området. Reglene vil berøre de nasjonale luftfartsmyndighetene (Luftfartstilsynet), privatpersoner og kommersielle operatører som driver flyging med droner, produsenter av droner og forhandlerkjeden. Modellflygere vil i prinsippet også omfattes av reglene, men forslaget inneholder unntaksregler som gjør at modellflyging som skjer i regi av en modellflyklubb fortsatt skal kunne operere etter nasjonale krav. Bruk av droner til såkalt statsluftfart (bl.a. søk- og redningsvirksomhet, politi-, brannvern-, toll- og kystvaktvirksomhet) vil være unntatt fra reglene og skal som i dag følge nasjonale regler.

De positive virkningene vil først og fremst være at reglene vil medføre et felles, høyt sikkerhetsnivå for luftfartsvirksomhet med droner, hvor bl.a. sikkerhetsforbedringer som geo-awareness og elektronisk identifisering blir påbudt etter tekniske standarder som vil fungere i hele EU/EØS-området. Dette vil gjøre det mulig for droneoperatøren å få et tilnærmet sanntidsbilde av hvor vedkommende av sikkerhetsgrunner ikke kan fly sin drone, samt at myndighetene enklere enn i dag kan identifisere brukeren av dronen ved ulovlig flyging.

De foreslåtte reglene vil ikke medføre virkninger som kan karakteriseres som negative. Overgangen til nye regler vil imidlertid medføre økonomiske og administrative konsekvenser for norske myndigheter og for private og kommersielle aktører i dronemarkedet.

Luffartstilsynet vil få hovedoppgaven med å implementere og forvalte de nye reglene. I dag har Luffartstilsynet ca. 2,5 årsverk som arbeider på droneområdet. Dette er primært operativ, teknisk og juridisk kompetanse, men også kompetanse fra flysikringsområdet. Implementeringsarbeidet vil innbefatte å etablere løsning for elektronisk registrering av droner og droneoperatører, utarbeide nye interne prosedyrer, utarbeide informasjonsmateriell herunder kostnad for oversettelse av AMC og veiledningsmateriell, utarbeide treningsmateriell, re-godkjenne droneoperatører etter nye regler og godkjenne treningsorganisasjoner for droneflygere. Etter implementeringsfasen vil det foreslåtte regelverket medføre drifts- og tilsynsoppgaver for Luffartstilsynet utover det som gjøres i dag. Tilsynsoppgavene vil være de vesentligste. De foreslåtte reglene vil innebære at luftfartsmyndigheten myndigheten skal føre tilsyn med alle registrerte droneoperatører i spesifikk kategori. Det er på det rene at disse oppgavene ikke kan utføres med antallet stillinger som i dag er satt av til arbeidet på droneområdet. Kostnadene knyttet til implementering av reglene vil måtte dekkes over tildelte midler, mens kostnadene knyttet til drifts- og tilsynsoppgaver vil som utgangspunkt måtte dekkes gjennom gebyrfinansiering fra dronemarkedet. Luffartstilsynet vil utover høsten 2018 ferdigstille sitt overslag over ressursene som vil kreves for å ivareta oppgavene.

Myndighetsoppgavene etter den foreslåtte forordningen om produktkrav og krav til markedsføringen av droner vil være knyttet til håndheving ved brudd på reglene om CE-merking og plikten til å legge ved sikkerhetsinformasjon. Disse myndighetsoppgavene antas ikke å være særskilt omfattende. Det er ikke bestemt hvilken norsk myndighet som skal ha disse myndighetsoppgavene.

Norske produsenter av droner til bruk i åpen kategori vil måtte forholde seg til EUs produktkrav, noe som kan medføre økte design- og produksjonskostnader. Kostnadene anslås imidlertid å bli moderate. På den annen side vil reglene innebære at dronene kan omsettes fritt i det europeiske felleskapet, noe som antas å bli en fordel sammenlignet med i dag hvor dronene må være i henhold til hvert lands tekniske krav.

For norske droneoperatører som vil havne i spesifikk kategori vil en gjennomføring av de foreslåtte reglene få vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser. Virksomheten til disse operatørene vil måtte tilpasses nye regler. Dette vil kreve bruk av ressurser til opplæring og trening, omarbeidelse av driftsprosedyrer, re-registrering hos Luffartstilsynet og re-godkjenning som operatør. Kostnadene ved denne tilpasningen vil være forbigående. Muligheten til å operere etter standard scenarioer jf. de foreslåtte reglene om dette, vil trolig bidra til at disse kostnadene totalt sett blir moderate for operatørene. Ressurskonsekvensene for Luffartstilsynet tilsier at saksbehandling og tilsynsoppgaver vil måtte gebyrfinansieres. Trolig vil dette innebære innføring av årsgebyr for

droneoperatører innenfor spesifikk kategori og eventuelle øvrige saksbehandlingsgebyr. Dette vil innebære en vesentlig endring fra i dag hvor det ikke tas slikt gebyr. Disse økte driftskostnadene vil igjen kunne påvirke prisen droneoperatørene vil måtte ta for tjenestene i markedet.

For droneoperatører som vil havne i åpen kategori ventes ikke tilpasningen til de foreslåtte reglene å totalt sett medføre vesentlige økonomiske eller administrative kostnader. De som skal operere droner over 250 gram vil måtte gjennomføre et e-læringskurs og gjennomføre en elektronisk prøve, ikke ulikt dagens nasjonale ordning. Terskelen for å måtte gjennomføre elektronisk prøve vil imidlertid ligge lavere enn etter dagens norske regler. Å ta en slik prøve vil trolig fortsatt bli gebyrbelagt. For den enkelte vil likevel kostnaden ved dette ikke være stor. De foreslåtte produktkravene til droner i åpen kategori vil etterhvert kreve utskifting av dronen. Den foreslåtte overgangstiden innebærer at droner uten nødvendig CE-godkjenning vil kunne opereres frem til to år etter reglene er trådt i kraft. Tatt i betraktning at droner i denne kategorien i hovedsak vil være forbrukerelektronikk med begrenset varighet, vil denne overgangsperioden bidra til å redusere overgangskostnadene for forbrukere og andre operatører i åpen kategori.

De foreslåtte kravene til utdanning og trening, hvor droneoperatører som skal operere droner over 900 gram som kan flys i nærheten av personer skal gjennomgå et undervisningsopplegg hos en treningsorganisasjon, vil skape et nytt marked for tilbydere av slik trening. Slik opplæringsvirksomhet foregår i dag i liten utstrekning. Tatt i betraktning at den største delen av droneoperatørene i åpen kategori ventes å bli omfattet av dette treningskravet, samt at tilsvarende eller strengere krav til trening mest sannsynlig også vil bli stilt til de som skal operere i spesifikk kategori, vil dette utgjøre en stor, ny elevgruppe. Skal kravet til opplæring og trening møtes vil det kreve en vesentlig oppbygging av opplæringskapasitet. Dette vil gi muligheter for vekst i markedet for treningsorganisasjoner.

4.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Erfaring fra andre områder av luftfarten viser at en slik overgang fra nasjonale regulering til et felleseuropeisk regelverk er krevende for både Luftfartstilsynet og de berørte aktørene i markedet. Overgangen krever at de berørte partene setter av nødvendig tid og ressurser til å tilpasse seg de nye reglene jf. fremstillingen i pkt. 4.5 over. En vellykket gjennomføring vil også kreve god kommunikasjon mellom Luftfartstilsynet og aktørene i markedet. Spesielt gjelder dette i forhold til droneoperatørene som vil havne i åpen kategori. Dette vil være en tallrik og mangeartet gruppe som består av alt fra hobby-flygere til enklere profesjonelle brukere. Å gjøre gruppen klar over de nye reglene vil kreve et målrettet kommunikasjonsarbeid fra Luftfartstilsynets side. En annen viktig forutsetning vil være at overgangsreglene blir tilstrekkelige. I opinion 01/2018 er det forestått at reglene skal tre i kraft 6 måneder etter at de er vedtatt, men med lengre overgangsregler på noen områder. Medlemstatene og EU Kommisjonen forhandler nå om disse reglene, og mye tyder på at de vil bli justert fram mot vedtakelsen av reglene.