

## Notat

Saksbehandler

Tom Egil Herredsvela, tlf. +47 98261848

---

# Høringsnotat - Utkast til endring av forskrift om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og spesifikk kategori.

## 1. Høring

Vedlagt følger utkast til forskrift om endring av forskrift 25. november 2020 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori (heretter omtalt som BSL A 7-2).

Forskriften er på høring med høringsfrist **26. november 2021**

Høringskommentarer sendes til [postmottak@caa.no](mailto:postmottak@caa.no) og merkes med **saksnummer 21/10879**.

Spørsmål om høringen kan rettes til:

Tom Egil Herredsvela,

E-post: [teh@caa.no](mailto:teh@caa.no)

Telefon: 940 56 221

## 2. Sammendrag

I forskriften foreslås det å oppdatere BSL A 7-2 med ny ikrafttredelsesfrist for bestemmelsene om standardscenarioer for droneflyging i spesifikk kategori. Det foreslås også å videreføre regelen om modellflyging i henhold til godkjent sikkerhetssystem, samt lettelser i kravene for forsikring og ansvar for små droner.

Utkastet til forskrift er utarbeidet av Luftfartstilsynet.

Begrunnelsen for forslaget er behov for å gjøre visse endringer i BSL A 7-2 som følge av overgangen fra nasjonale til felleseuropeiske regler, og for å tilpasse de gjeldende reglene endringer som er gjort i de felleseuropeiske reglene som er gjennomført i Norge.

### 3. Behovet for regelverksendring

Fremstillingen i dette høringsnotatet basert på føringene som ligger i Utredningsinstruksen (instruks for utredning av statlige tiltak) fastsatt av Regjeringen.

Etter Utredningsinstruksen skal følgende spørsmål besvares ved utredning av statlige beslutningsgrunnlag:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?
- 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?

#### 3.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

##### *3.1.1 Oppdatering av ikrafttredelsesfrist for regler om bruk av standard scenarioer for droneflyging etter reglene i spesifikk kategori m.m.*

EU vedtok 15. juli 2021 forordning (EU) 2021/1166 som endrer forordning (EU) 2019/947 om bruk av droner i åpen- og i spesifikk kategori. Endringene gjelder to forhold:

1. Tidspunktet for ikrafttredelse for bruk av standardscenarioer endres fra 2. desember 2021 til 3. desember 2023. Årsaken til denne utsettelsen på 2 år er at de tekniske standardene for produksjon av droner som skal brukes for flyging etter disse standardscenarioene (droner i klasse C5 og C6) ikke vil bli ferdig tidnok. Dette medfører at slike droner ikke vil være tilgjengelige på det tidspunktet reglene opprinnelig skulle tre i kraft. Samtidig er også overgangsregelen for hvor lenge landene kan anvende nasjonale standardscenarioer utvidet tilsvarende til 2. desember 2025.
2. Fristen for når droner som brukes til nattoperasjoner skal være utrustet med grønt blinkende lys blir samordnet og satt til 1. juli 2022. Årsaken til endringen er at det ved en feil har blitt stående to ulike datoer i dagens utgave av forordningen.

Forordning (EU) 2019/947 er gjort gjeldende i Norge gjennom forskrift BSL A 7-2. Forskriften må endres slik at forordning (EU) 2021/1166 (med de fristutsettelse som er gjengitt over) også blir gjeldende i Norge. Dette vil skje ved at forordning (EU) 2021/1166 legges til i forskriftens § 1.

- Denne endringen er tatt inn i teksten til § 1 i det vedlagte utkastet til forskrift.

##### *3.1.2 Videreføre regler om modellflyging i klubbammenheng*

De felleseuropeiske reglene om droneflyging i åpen- og i spesifikk kategori i forordning (EU) 2019/947 artikkel 16, gir statene anledning til å opprettholde nasjonale regler for modell- og droneflyging som skjer i regi av modellflyklubb. Forskrift BSL A 7-1 § 6a inneholder i dag regler om godkjenning av sikkerhetssystem for modellflyklubb. Både den aktuelle delen av markedet og Luffartstilsynet anser disse reglene som hensiktsmessige. Muligheten for å fly modellfly og drone innenfor et godkjent sikkerhetssystem ønskes derfor videreført innenfor rammene av den nevnte artikkel 16. Dette krever

at bestemmelsen om sikkerhetssystem i BSL A 7-1 § 6a blir tatt inn i BSL A 7-2, siden den sistnevnte forskriften ikke inneholder noen slik bestemmelse i dag.

- Dette er tatt inn i teksten til § 9 i det vedlagte utkastet til forskrift. Utrykket «flyger» er her erstattet med «fjernpilot» som er begrepet som brukes i oversettelsen av forordning (EU) 2019/947. Dette innebærer ingen materiell endring sammenlignet med den tilsvarende bestemmelsen i BSL A 7-1, men gjøres for å sikre konsistent begrepsbruk i forskriften.

### 3.1.3. Endringer i reglene om ansvar og forsikring for droner

Krav til forsikring er fastsatt i BSL A 7-2 § 7. Behovet for endring av bestemmelsen gjelder to forhold:

#### 1. Unntak for virksomheter dekket av selvassuranse.

Bestemmelsens ordlyd sier i dag ikke noe om forsikring for statlige virksomheter. I alminnelighet bærer norske statlige virksomheter selv risikoen for skade eller tap. Dette selvassurandørprisnippet innebærer at staten som hovedregel ikke tegner forsikring, men selv dekker tap og utbetalinger som følge av skadehendelser. For å unngå misforståelse av bestemmelsen om forsikringsplikt, foreslås det å presisere at bestemmelsen ikke gjelder hvor virksomheten er dekket av statens selvassuranse.

- Denne endringen er tatt inn i teksten til § 7 i det vedlagte utkastet til forskrift.

#### 2. Unntak for små droner.

EU har vedtatt en ny basisforordning for sivil luftfart: forordning (EU) 2018/1139. Denne forordningen inneholder de grunnleggende felleseuropeiske reglene for sivil luftfart, og ligger blant annet til grunn for de felleseuropeiske dronereglene i forordning (EU) 2019/947 som er gjort til norsk forskrift i BSL A 7-2. Den nye basisforordningen, som ventes å bli gjeldende i Norge som del av EØS-reglene, inneholder en definisjon av luftfartøy som også omfatter helt små droner og modellfly.

Siden bestemmelsen om forsikringsplikt i BSL A 7-1 § 7 gjelder ethvert ubemannet luftfartøy, vil den nye definisjonen medføre at også helt små droner, endog leketøysdroner, blir omfattet av forsikringsplikt og bestemmelsen om ansvar for skade uten krav til skyld (objektivt ansvar) i luftfartslovens § 11-1.

Prinsippet om slikt objektivt skadeansvar er begrunnet ut fra at visse aktiviteter slik som flyging kan innebære stor risiko og skadeevne for omgivelsene ved en ulykke. Lovgiver har derfor funnet det riktig at den som utøver aktiviteten skal bære ansvaret for eventuell skade som forårsakes uavhengig av hvem som har skyld for skaden. Ubemannede luftfartøyer kommer i mange størrelser, og bruken av slike fartøyer vil representere ulik grad av risiko for omgivelsene. Mens større ubemannede luftfartøyer har egenskaper som innebærer en stor potensiell skadeevne for omgivelsene, vil helt små droner og leketøysdroner normalt ikke utgjøre en slik risiko. For slike droner vil man derfor på et visst punkt komme til at hensynene som ligger til grunn for å ha et objektivt skadeansvar og tilhørende forsikringsplikt, ikke slår til.

I forbindelse med utarbeidelsen av de felleseuropeiske dronereglene i forordning (EU) 2019/947<sup>1</sup>, la EUs flysikkerhetsbyrå EASA til grunn en studie som viste at en energi på 80j fra en drone vil være terskelen for bruddskader på hodet. I det aktuelle scenarioet for studiet tilsvarte dette fallenergien fra en drone på 900g. Tilsvarende energi fra en drone på 250 gram ble beregnet til 48j.

Av dette må man kunne legge grunn at bruk av droner på opptil 250 gram normalt ikke vil utgjøre et særskilt stort skadepotensial for omgivelsene. Riktignok vil hastigheten på slike droner spille inn, men ved flyging nært folk vil andre sikkerhetsregler i forordning (EU) 2019/947 gjelde og gjøre at man ikke kan fly med stor hastighet.

I forordning (EU) 2019/947 er en vektgrense på 250 gram også brukt som terskel for å klassifisere en viss gruppe droner. At en slik vektgrense er brukt for å klassifisere droner og dermed gjøre det enkelt å identifisere disse, vil gjøre det retts teknisk enkelt å adoptere den tilsvarende grensen for fritak fra forsikringsplikt og objektivt ansvar.

I utredningen av dette spørsmålet har vi også undersøkt hvilken nedre grense andre EØS-land har valgt for forsikringsplikten. Av svarene ser vi at ingen av de aktuelle landene har valgt å fastsette forsikringsplikt for droner under 250 gram, og de fleste landene har valgt 250 gram som innslagspunkt for krav om forsikring. Siden reglene i forordning (EU) 2019/947 er basert på en forutsetning om at droneoperatører skal kunne drive aktiviteten i andre EØS-land, anser vi det som fordelaktig at kravene om forsikring blir mest mulig like i EØS-landene. Dette taler også for å sette grensen ved 250 gram.

EU har i forordning (EF) nr. 785/2004 fastsatt forsikringskrav for luftfartøyer. Disse forsikringskravene gjelder i dag for droner og modellfly ned til 20 kg. På sikt ventes det at EU vil revidere disse reglene slik at de blir bedre tilpasset luftfart med ubemannede luftfartøyer. Forordning (EF) nr. 785/2004 er gjennomført som EØS-rett i Norge, og en slik revisjon av forsikringsreglene vil således etter alt å dømme også bli gjort gjeldende her til lands. Vi ønsker derfor i denne omgang å tilpasse reglene om ansvar og forsikring slik at kun ubemannede luftfartøyer som åpenbart har liten skadeevne unntas fra kravene som ellers gjelder. Vi anser det som hensiktsmessig at en eventuell ytterligere tilpasning av reglene må skje i sammenheng med en endring av de felleseuropeiske reglene.

- Et forslag til endring av innslagspunktet for objektivt ansvar og krav om forsikring er tatt inn i teksten til § 7 i det vedlagte utkastet til forskrift.

Det er viktig å merke seg at et unntak fra kravet om objektivt skadeansvar ikke nødvendigvis medfører fritak for ansvar for skade. Forslaget til unntak vil bare medføre at den alminnelige skyldansvarsregelen må legges til grunn for å fastslå ansvaret for en skade. Skadeansvaret blir derfor det samme som ellers gjelder i samfunnet.

Det er også viktig å merke seg at luftfartsloven § 11-1 i dag ikke inneholder hjemmel for å unnta ubemannede luftfartøyer fra bestemmelsen om objektivt ansvar. Samferdselsdepartementet har imidlertid hatt et forslag til lovendring på høring, og det kan ventes at nødvendig hjemmel blir vedtatt i

---

<sup>1</sup> Ref. EASA NPA 2017-05(B)

løpet av 2022. Selv om dette forslaget til endring av forskriftens § 7 ikke vil kunne vedtas uten slik lovendring, anser vi det hensiktsmessig å sende dette på høring sammen med de øvrige foreslåtte endringene.

### 3.2 Hvilke tiltak er relevante?

Siden forholdene nevnt i pkt. 3.1 alt er regulert i forskrift, må de aktuelle endringene også gjøres i form av forskrift.

### 3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket

Luftfartstilsynet kan ikke se at saken reiser prinsipielle spørsmål slik dette er angitt i Utredningsinstruksen med tilhørende veileder.

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

Endringene nevnt i pkt. 3.1 er varige og vil utover Luftfartstilsynet som tilsynsmyndighet, berøre droneoperatører og modellflygere som omfattes av reglene om bruk av droner i åpen- og i spesifikk kategori. I korte trekk vil dette være privatpersoner og foretak som flyr små og middels store droner, samt personer som flyr modellfly.

Endringene som foreslås i forskriften vil skape større klarhet i reglene ved at de aktuelle fristene samordnes med de vedtatte endringene i reglene. I tillegg vil aktiviteten i modellflyklubber kunne videreføres innenfor rammene av det nye regelverket i BSL A 7-2. Dette er noe som er etterlyst av markedet selv. Endringene vil også tydeliggjøre reglene om forsikring og ansvar, og gjøre disse reglene bli mer forholdsmessige enn i dag.

Luftfartstilsynet har ikke kunnet identifisere at de foreslåtte reglene vil få negative virkninger, inkludert negative økonomiske konsekvenser, for de berørte aktørene.

### 3.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

De foreslåtte forskriftsendringene anbefales vedtatt. Dette vil som nevnt oppdatere de aktuelle fristene som er vedtatt å gjelde i forordning (EU) 2019/947, samt videreføre de nasjonale reglene om modellflyging i klubbammenheng. I tillegg vil endringen av reglene om forsikring og ansvar medføre at disse reglene tilpasses risikoen ved bruken av de aktuelle små dronene.

### 3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En vellykket gjennomføring vil kreve at de berørte aktørene informeres om endringene på en behørig måte. Dette vil Luffartstilsynet vareta i sitt informasjonsarbeid, bl.a. gjennom publisering av AIC<sup>2</sup> og gjennom målrettet informasjon til modellfly- og droneoperatørene. For å unngå forvirring om utsettelse av datoen når standardscenarioer skal kunne tas i bruk, bør forskriftsendringen vedtas før 2. desember 2021, som er datoen som gjelder i dages utgave av BSL A 7-2.

De foreslåtte endingene bør trolig vedtas i to omganger.

- En forskrift som gjennomfører tiltakene nevnt i pkt. 3.1.1 og 3.1.2. Denne forskriften vedtas før 2. desember 2021.
- En forskrift som endrer reglene om ansvar og forsikring for små droner jf. pkt. 3.1.3, og som vedtas når den korresponderende endringen i luftfartsloven er gjennomført.

\*\*\*

---

<sup>2</sup>«Aeronautical Information Circular» (standardisert løsning for publisering av informasjon innen luftfarten).