

Notat

Saksbehandler

Tom Egil Herredsvela, tlf.

Høringsnotat - utkast til forskrift om sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy

1. Høring

Luftfartstilsynet sender med dette på høring et utkast til forskrift om sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på e-post postmottak@caa.no, og merkes saksnummer 23/02481.

Høringsfristen er 3. februar 2025.

Spørsmål kan rettes til saksbehandler Tom Egil Herredsvela, teh@caa.no

2. Kort om utkastet til forskrift og høringsnotat

Luftfartstilsynet har utarbeidet utkast til forskrift om sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy.

Sivil statsluftfart er kort fortalt luftfartsvirksomhet i regi av sivile offentlige myndigheter for å utøve sentrale myndighetsoppgaver. Eksempler på dette er bruk av luftfartøy til politivirksomhet, brannslukkings- og redningsarbeid med bruk av luftfartøy, og bruk av luftfartøy til tollvirksomhet og grenseovervåking. Forskriften skal inneholde flysikkerhetsreglene for slik luftfartsvirksomhet som ikke er militær.

I dette høringsnotatet benyttes også uttrykket «drone» som betegnelse på ubemannet luftfartøy, men i forskriften er uttrykket «ubemannet luftfartøy» brukt.

3. Vurderingen av behovet for forskrift

Ved vurderingen av behovet for ny forskrift har Luftfartstilsynet tatt utgangspunkt i de føringer som ligger i Utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak for å få et best mulig grunnlag for revisjonen. Et minimumskrav for utredningen er å besvare følgende spørsmål:

- 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?

Etter forordning (EU) 2018/1139 (Basisforordningen) artikkel 2, nr. 3 gjelder ikke de felleseuropeiske luftfartsreglene som Norge har gjennomført for det vi her kaller statsluftfart:

"This Regulation shall not apply to:

(a) aircraft, and their engines, propellers, parts, non-installed equipment and equipment to control aircraft remotely, while carrying out military, customs, police, search and rescue, firefighting, border control, coastguard or similar activities or services under the control and responsibility of a Member State, undertaken in the public interest by or on behalf of a body vested with the powers of a public authority, and the personnel and organisations involved in the activities and services performed by those aircraft;"

Når de felleseuropeiske reglene om sivil luftfart ikke gjelder for statsluftfart, påhviler det statene å regulere dette nasjonalt.

I Norge er militær luftfart regulert i egne bestemmelser i luftfartslovens annen del og i forskrifter fastsatt av Forsvaret. Militær luftfart er derfor ikke en del av dette forslaget.

Sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy er i dag regulert i forskrift 30. november 2015 om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. (BSL A 7-1), jf. § 69. Bestemmelsen er kort, og gjør bare BSL A 7-1 gjeldende for sivil statsluftfart.

BSL A 7-1 kom i 2015 som den første forskriften om bruk av ubemannet luftfartøy. Forskriften har i all hovedsak blitt erstattet av de felleseuropeiske reglene i forordning (EU) 2019/947, som er gjort gjeldende i Norge som forskrift (BSL A 7-2). På grunn av den nevnte avgrensingen i Basisforordningen, gjelder ikke BSL A 7-2 for sivil statsluftfart. BSL A 7-1 har blitt beholdt bl.a. for å ha regler om sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy.

BSL A 7-1 ble først og fremst utviklet for å regulere alminnelig sivil bruk av ubemannende luftfartøy, og ikke sivil statsluftfart. Statsluftfartsoperasjoner med ubemannet luftfartøy har ofte behov for andre tillatelser enn hva BSL A 7-1 i utgangspunktet tillater. For eksempel kan oppdragene kreve at det flys med andre sikkerhetsavstander. Bestemmelsen i forskriftens § 69 må derfor leses sammen med § 71 som gir Luftfartstilsynet mulighet for å dispensere fra kravene i forskriften når det gjelder sivil statsluftfart.

Bestemmelsene i § 69 og § 71 utgjør i praksis ikke en reell regulering av sivil statsluftfart, i den forstand at den ikke etablerer et tilpasset og helhetlig regelverk av sivil statsluftfart. Reglene i BSL A 7-1 begynner også å bli utdaterte siden både teknologi og operasjoner har utviklet seg betydelig siden BSL A 7-1 ble publisert. Tekniske krav og standarder er i ferd med å etableres under det felleseuropeiske regelverket, og disse passer ikke inn i forhold til BSL A 7-1. Disse standardene begynner å bli en integrert del av hvordan man godkjenner droneoperasjoner og på et tidspunkt blir det vanskelig å gjennomføre godkjenningsprosessen etter BSL A 7-1, uten at det tas høyde for disse. BSL A 7-1 inneholder også et annet godkjenningsregime, med klassene RO1, RO2 og RO3, enn de felleseuropeiske reglene som deler inn i åpen- og spesifikk kategori. Luftfartstilsynet mener at denne forskjellen i godkjenningsregimene ikke er tjenlig. Godkjenningsregimet for sivil statsluftfart kan med fordel ligne på det felleseuropeiske.

Luftfartstilsynet har tidligere utarbeidet forskrift for sivil luftfart med bemannet luftfartøy (BSL A 8-1). For å komplettere reglene om sivil statsluftfart, og samtidig adressere forholdene nevnt over, anses det nødvendig å utarbeide en tilsvarende forskrift for sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy. Ubemannet luftfart er i så rask endring og er på mange områder så forskjellig fra bemannet luftfart, at det anses mest hensiktsmessig å fastsette reglene om statsluftfart med ubemannede luftfartøy i en egen forskrift.

3.2. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

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

3.3 Hvilke tiltak er relevante?

Det følger av bestemmelsen i luftfartsloven § 18-1 at de alminnelige reglene om sivil luftfart i lovens første del som hovedregel også skal gjelde for sivil statsluftfart. I den samme bestemmelsen er det tatt inn hjemmel for å gjøre unntak fra denne hovedregelen og til å fastsette forskrifter med særregler om sivil statsluftfart. Forskriftshjemmel for ubemannede luftfartøy følger bestemmelsen i luftfartsloven § 15-1 første ledd. Det følger dermed av lovens systematikk at en oppdatering av særreglene for sivil statsluftfart, som i dag finnes i BSL A 7-1, må skje i forskrift.

Luftfartstilsynet har i AIC-N 30/21 publisert informasjon og veiledning til regelen om sivil statsluftfart i BSL A 7-1 § 69. Hensikten var her å gi et nødvendig minimum av veiledning fram til det kommer ny regulering på området. Dette fremgår direkte av teksten i AIC-en.

De relevante tiltakene vil etter dette enten være:

- utarbeidelse av ny forskrift om sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy, eller
- opprettholdelse og evt. oppdatering av reguleringen i BSL A 7-1 sammen med eventuell oppdatering av AIC-N 30/21.

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

De som direkte berøres av saken er operatørene, dvs. de som driver sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy. Dette kan være offentlige virksomheter, næringsdrivende og ideelle organisasjoner. På myndighetssiden vil forskriften gjelde Luftfartstilsynet.

3.4.1. Opprettholdelse av reglingen i BSL A 7-1 sammen med eventuell oppdatering av AIC-N 30/21.

Konsekvensen av å opprettholde reguleringen av BSL A 7-1 for sivil statsluftfart vil være at man beholder dagens situasjon. Dette vil ikke løse behovet for å få en oppdatert og helhetlig regulering som er påpekt i avsnitt 3.1. For å løse dette er en omfattende oppdatering av forskriften nødvendig. En slik revisjon av BSL D 7-1 vil imidlertid ikke løse ønsket om en harmonisering mellom de felleseuropeiske reglene og reglene for sivil statsluftfart, tilsvarende det som er gjort for bemannet sivil statsluftfart i BSL A 8-1. Skal man oppnå det bør det skje i en helt ny forskrift.

Gjennom nevnte AIC kan vi informere om gjeldende godkjenningspraksis og veilede om reglene. Innholdet i AIC-en kan imidlertid ikke gå utover forskriftens rammer, og er derfor ikke egnet for å innføre nye og oppdaterte krav. Dagens ordning, med regulering i forskrift og informasjon om godkjenningskrav i AIC, bidrar også til at det er mer uoversiktlig å tilegne seg korrekt informasjon om hvilke krav som gjelder for sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy. Disse forholdene utgjør i hovedsak de negative sidene ved å beholde dagens regulering og AIC.

Utover at operatørene beholder dagens tillatelser, og dermed slipper å søke om ny tillatelse, er det ikke identifisert særskilte positive sider med dette alternativet.

3.4.2. Ny forskrift om sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy:

Den fremste positive konsekvensen av en ny forskrift er at den kan gi en helhetlig og tilpasset regulering av sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy. En ny forskrift som oppdaterer sikkerhetsreglene og klargjør hvilke regler som gjelder, vil bidra til at virksomheten kan utøves sikkert og effektivt. Dette vil være positivt for alle. Harmonisering av reglene opp mot de felleseuropeiske dronereglene vil skape synergier, bl.a. når det gjelder like kompetansekrav, og legge til rette for de muligheter ny teknologi med tilhørende standarder åpner for. En ny forskrift gjør det også mulig å komplettere reglene for sivil statsluftfart med bemannet luftfartøy i BSL A 8-1, med en tilsvarende forskrift for sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy.

De negative konsekvensene vil først og fremst være av ressursmessig art. For Luftfartstilsynet vil det kreve ressurser å implementere reglene. Dette kan imidlertid skje som del av Luftfartstilsynets normale virksomhet, uten behov for tilføring av nye budsjettmidler. For operatørene vil en ny forskrift også kreve ressurser til implementering, i hovedsak til oppdatering av operasjonsmanual samt deklarerings evt. søknad om operasjonstillatelse. Kostnadene med dette ventes imidlertid ikke å bli store. Det antas at mange operatører vil kunne drive etter en deklarasjon, noe som bør holde de økonomiske og administrative kostnadene lave. For operatørene som må ha en operasjonstillatelse

vil utarbeidelsen av søknad kreve noen ressurser. Dette er imidlertid et engangsarbeid og som ikke ventes å medføre store kostnader. Som det går frem under, foreslås det å basere reglene for statsluftfart på de allerede gjennomførte felleseuropeiske reglene. For operatører som driver annen dronevirksomhet ved siden av sivil statsluftfart, forventes det at likheten mellom regelverkene vil bidra til å redusere ressursbruken.

3.5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Etter dette mener vi at behovene nevnt i avsnitt 3.1 best vil ivaretas gjennom å endre forskriftsreglene for sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy. Dette bør skje i ny forskrift fremfor en oppdatering av dagens BSL A 7-1. På den måten kan vi etablere en helhetlig regulering av sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy, som er oppdatert i forhold til dagens forhold, tilsvarende arbeidet som er gjort med å regulere sivil statsluftfart med bemannet luftfartøy i BSL A 8-1.

De felleseuropeiske reglene for sivil luftfart med ubemannet luftfartøy har vist seg formålstjenlige for å opprettholde et godt sikkerhetsnivå. Reglene er alt godt implementert i Norge. Disse reglene holdes oppdatert gjennom regelverksarbeidet til det europeiske luftfartsbyrået EASA, hvor Norge også deltar. Dette gjør at Luftfartstilsynet mener det er fornuftig å gjøre bruk av de felleseuropeiske reglene også for sivil statsluftfart der hvor det anses hensiktsmessig. Dette foreslås gjort ved at det i forskriften tas inn henvisning til de delene av det felleseuropeiske regelverket som skal gjelde.

Henvisningen vil bli gjort til de aktuelle forordningene slik de er gjennomført i Norge. På den måten vil det sikres full nasjonal kontroll over hvilke regler som skal gjelde for statsluftfarten. Dersom EU endrer en av disse forordningene, vil endringen ikke automatisk gjelde for norsk sivil statsluftfart. Norge vil også ha full nasjonal kontroll med tilsynsarbeidet og håndhevingen av reglene. Dette skyldes at reglene for sivil statsluftfart er nasjonale regler, selv om innholdet er basert på de felleseuropeiske reglene om luftfart med ubemannede luftfartøy.

At reglene om sivil statsluftfart på denne måten gjør bruk av felleseuropeiske regler, krever imidlertid at både luftfartsmyndigheten og den som driver sivil statsluftfart er bevisste på at reglene for statsluftfart utgjør et nasjonalt system, selv om reglene på mange områder blir like de felleseuropeiske. Statsluftfartsreglene vil altså ikke automatisk kunne benyttes til operasjoner i andre land enn Norge. Godkjenninger for sivil statsluftfart vil heller ikke gjelde for annen sivil luftfart med ubemannet luftfartøy innenfor det felleseuropeiske systemet. En operatør som utfører flyging i spesifikk kategori etter forordning 2019/947 jf. BSL A 7-2, ved siden av å utføre sivil statsluftfart i spesifikk kategori vil altså måtte drive etter to regelverk, og med to adskilte operasjonstillatelser.

Sivil statsluftfart kan også i praksis være annerledes enn annen sivil luftfart. For å effektivt kunne utføre oppgavene som skal løses, vil statsluftfartsoperatører kunne ha behov for å operere etter andre sikkerhetskrav enn det som følger av de alminnelige felleseuropeiske reglene. I utkastet til forskrift er dette behovet forsøkt ivaretatt gjennom særregler og gjennom mulighet til å søke om godkjenning av unntak. Slike utvidede rammer for operasjonen krever på den andre siden mer av operatøren for å ivareta sikkerheten. Forskriften inneholder derfor også noen bestemmelser som er

strengere enn det som følger av de felleseuropeiske reglene. Det vises her til gjennomgangen av bestemmelsene i utkastet til forskrift under.

3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Den foreslåtte forskriften skal regulere et område av luftfarten som i dag nok oppfattes som komplisert og til dels uregulert for de forskjellige offentlige etaters bruk av ubemannede luftfartøy. Dernest er det som nevnt viktig at virksomheter som driver sivil statsluftfart er bevisst på hva det innebærer, spesielt at virksomheten utøves i et nasjonalt system, ikke et felleseuropeisk. Dette vil særlig være viktig for virksomheter som ved siden av å drive sivil statsluftfart også driver alminnelig sivil luftfart. En vellykket gjennomføring av de foreslåtte reglene avhenger derfor av at reglene blir korrekt forstått og implementert. At forskriften i stor grad gjør bruk av de ellers gjeldende reglene for bruk av ubemannede luftfartøyer ventes imidlertid å kunne forenkle implementeringen.

Sivil statsluftfart ivaretar samfunnsviktige oppgaver. Det er viktig at kontinuiteten i disse luftfartsoperasjonene sikres ved overgangen til nye regler. De berørte aktørene må derfor få nok tid til å tilpasse seg endringene og få godkjent nye operasjonstillatelser, før reglene trer i kraft. For å muliggjøre det er det foreslått at forskriften skal tre i kraft seks måneder etter den er vedtatt.

4. Gjennomgang av de vesentligste delene av utkastet til forskrift

- *Om oppbyggingen av forskriften:*

Kapittel I inneholder bestemmelsene som forklarer formålet med forskriften, angir virkeområdet og enkelte definisjoner som er brukt. I tillegg klargjøres det at Luftfartstilsynet er ansvarlig myndighet. Dette skyldes bl.a. at de felleseuropeiske reglene som forskriften henviser til, benytter begrepet ansvarlig myndighet (competent authority).

Kapittel II inneholder bestemmelser som skal gjelde for både deklarerert- og spesifikk kategori.

Kapittel III inneholder reglene for deklarerert kategori. Dette innebærer at operatøren må sende Luftfartstilsynet en deklarerer. Årsaken til kravet om deklarerer er at Luftfartstilsynet har behov for kunnskap om operatørene for å kunne føre tilsyn med disse. En ren åpen kategori, dvs. uten krav om myndighetstilsyn, anses ikke hensiktsmessig for operatører som driver sivil statsluftfart.

Reglene for deklarerert kategori skal gjelde operasjoner med lav til middels risiko. Reglene for denne kategorien vil på mange måter være de samme som for åpen kategori i forordning (EU) 2019/947. Siden reglene skal passe for sivil statsluftfart er det foreslått enkelte tilleggsregler som på den ene siden stiller litt strengere krav, men som igjen vil gjøre at flere operatører skal kunne fly etter disse reglene fremfor å måtte søke operasjonstillatelse etter reglene i kapittel IV.

Kapittel IV inneholder reglene for spesifikk kategori. Dette vil være operasjoner med høyere risiko og som derfor ikke kan flys uten særskilt operasjonstillatelse. For disse operasjonene er det foreslått at reglene for spesifikk kategori i forordning (EU) 2019/947 skal gjelde, men med mulighet for å likevel tilpasse kravene til behovet for effektiv gjennomføring av operasjonen.

Kapittel V inneholder ulike avsluttende bestemmelser om bl.a. dispensasjonsadgang, håndheving av forskriften og ikrafttredelse.

- *Om bruk av felleseuropeiske regler:*

I forskriften gjøres de felleseuropeiske reglene i stor grad gjeldende som regler for sivil statsluftfart, men da som nasjonale regler og ikke som EØS-regler. At forskriften på denne måten gjør felleseuropeiske regler gjeldende som nasjonale regler krever at både luftfartsmyndigheten og den som driver statsluftfart er bevisste på at reglene for statsluftfart utgjør et nasjonalt system, selv om reglene for statsluftfart dermed i mange tilfeller blir de samme som de felleseuropeiske reglene. Den viktigste følgen av dette er at statsluftfartsreglene ikke vil skape rettigheter eller plikter i det felleseuropeiske indre markedet for sivil luftfart og overfor EASA. Sertifiseringer og godkjenninger for statsluftfart vil heller ikke gjelde for ordinær sivil luftfart innenfor det felleseuropeiske systemet, dvs. annen sivil luftfart enn statsluftfart, selv om reglene i og for seg er like. Dersom en norsk statsluftfartflyging skal skje inne på territoriet til et annet land må det skje etter avtale mellom de involverte landenes myndigheter.

Ettersom de aktuelle felleseuropeiske reglene skal gjelde som nasjonale regler, vil man kunne se at ikke alle bestemmelsene passer i den sammenhengen ved at de refererer til krav som kun passer i «EASA systemet». For eksempel viser enkelte av reglene til varsling av EASA og de andre medlemsstatene, noe som ikke er aktuelt når disse reglene anvendes som nasjonale regler for sivil statsluftfart. I bestemmelsene er det derfor tatt inn et forbehold om at reglene gjelder så langt de passer. Betydningen av dette vil i de fleste tilfeller gi seg selv, men dersom det er uklart kan Luftfartstilsynet kontaktes for nærmere avklaring.

- *Til § 2 Virkeområde:*

Utrykket «norsk sivil statsluftfart» er brukt for å avgrense mot midlertidig bruk av eventuelle utenlandske operatører som kan tillates å utføre statsluftfartflyginger i Norge, f.eks. ved særskilte behov som ikke kan løses med norsk kapasitet. Slike utenlandske operatører vil fly etter sine hjemlige tillatelser etter en trafikktilatelse fra Luftfartstilsynet. Ytterligere vilkår for flygingen i Norge vil kunne settes i tillatelsen fra Luftfartstilsynet.

At forskriften gjelder norsk sivil statsluftfart, avgrenser også virkeområdet mot norsk og utenlandsk militær statsluftfart. Slik luftfart reguleres av de respektive militære luftfartsreglene. Dette gjelder også når militære luftfartøyer bistår sivile myndigheter f.eks. politiet. Dersom Forsvaret gjør bruk av

bestemmelsen i luftfartsloven § 17-10 for å midlertidig benytte sivile luftfartøyer til militær luftfart, er det i bestemmelsens siste ledd presisert at forskriften heller ikke gjelder da.

Definisjonen av sivil statsluftfart er ment å speile avgrensningen i artikkel 2 nr. 3 (a) i forordning (EU) 2018/1139 (Basisforordningen). Denne bestemmelsen bruker imidlertid ikke betegnelsen «sivil statsluftfart». Begrepet «sivil statsluftfart» er likevel for enkelhets skyld brukt som samlebetegnelse i forskriften, men uten at dette i seg selv er ment avgrensende. Det som er avgjørende for om en type luftfartsvirksomhet kommer inn under forskriften er om den omfattes av operasjonstypene som er angitt spesifikt, eller når det gjelder «lignende aktiviteter eller tjenester»: om den dekkes av de øvrige kriteriene som bestemmelsen angir. Disse kriteriene medfører at andre offentligrettslige luftfartsoperasjoner vil kunne omfattes av forskriften etter en nærmere vurdering.

Utrykket «offentligrettslig formål» skal forstås slik at flygingen må skje som ledd i utøvelsen av myndighetsoppgaven til det aktuelle offentlige organet. Flyging som faller inn under det operatøren vanligvis tilbyr av tjenester, er ikke automatisk å anse som statsluftfart kun fordi en offentlig myndighet er kunde. For eksempel vil bruk av ubemannet luftfartøy hos et offentlig organs kommunikasjonsavdeling, ikke være å anse som sivil statsluftfart. Luftfartstilsynet vil som utgangspunkt tolke begrepet «lignende aktiviteter og tjenester» snevert, slik at flest mulig luftfartsoperasjoner kan følge de alminnelige reglene for sivil luftfart.

- *Til § 4 Luftfartsmyndighet:*

Det anses nødvendig å angi hvem som skal være luftfartsmyndighet etter denne forskriften. De felleseuropeiske reglene som forskriften henviser til, inneholder bestemmelser som nevner den ansvarlige myndigheten (competent authority). Det er dermed viktig å presisere hvem som skal være slik myndighet.

- *Til § 6 Grunnleggende krav til operatøren:*

Bestemmelsen inneholder to avgrensninger. For det første vil bare det forskriften angir som «foretak» kunne drive statsluftfartsvirksomhet. Et foretak i denne sammenhengen kan for eksempel være et privat selskap, et offentlig organ, eller en ideell organisasjon. Det må uansett være snakk om en enhet som klart lar seg definere og som Luftfartstilsynet enkelt kan forholde seg til i godkjennings- og tilsynsarbeid. Det kreves derfor at foretaket er registrert i Norge dvs. enten i enhetsregisteret eller i foretaksregisteret.

Dernest kreves det at operatøren har avtale om virksomhet som faller inn under forskriftens virkeområde. En privat operatør må altså ha en avtale med den aktuelle offentlige virksomheten om å fly sivil statsluftfart på dennes vegne. Grunnen til dette kravet er at sivil statsluftfart kan være kompliserte operasjoner med høyere risiko enn vanlig, og som krever koordinering med den aktuelle myndigheten. Valg av operatør bør derfor være overveid og begge parter må være bevisst ansvaret for en slik operasjon. For offentlige myndigheter som selv flyr sivil statsluftfart vil organiseringen og

utpekingen internt oppfylle vilkåret om avtale. Myndigheten behøver ikke opprette en særskilt intern avtale.

- *Til § 8 Aldersgrense for flygere:*

Minstealderen for å fly ubemannet luftfartøy til bruk i sivil statsluftfart er satt til 18 år. I BSL A 7-2 er minstealderen satt til 16 år spesielt for at personer skal kunne drive hobbyflyging uten ledsager. Dette er ikke tilfelle her. Sivil statsluftfart er rene nytteoperasjoner som også kan innebære myndighetsutøvelse. Vi mener derfor det er naturlig at den generelle myndighetsalderen bør gjelde.

- *Til § 9 Forsikring:*

Bestemmelsens første ledd tjener som en presisering av forsikringsplikten. Luftfartstilsynet har hatt på høring forslag om lettelse i forsikringsplikten i BSL A 7-2 for ubemannede luftfartøy under 250g. og som kan bli vedtatt i løpet av året. Når det gjelder sivil statsluftfart, som kun vil være profesjonelle operasjoner og ofte med større risiko, ser vi ikke grunn til å gjøre slik lettelse i forsikringsplikten. I bestemmelsens annet ledd er en presisering av selvassurans-prinsippet for statlige virksomheter tatt med av informasjonshensyn.

- *Til § 10 Operasjonell kontroll:*

Vi erfarer at en del offentlige myndigheter har valgt å inngå avtale med droneoperatører som lar andre personer hos den aktuelle myndigheten fly på sin operasjonstillatelse. En operasjonstillatelse gjelder kun den operatøren som Luftfartstilsynet har gitt tillatelsen til. En droneoperatør kan derfor ikke låne tillatelsen ut til andre virksomheter som ønsker å fly selv. For at et slikt samarbeid, mellom en operatør som har en operasjonstillatelse og noen andre som ønsker å fly drone, skal kunne skje må også operatøren som har tillatelsen ha reell kontroll over og ansvar for flygingen som utføres. Begrepet operasjonell kontroll benyttes om dette.

Hos noen operatører som har slik avtale med offentlige virksomheter har vi gjennom tilsyn avdekket manglende operasjonell kontroll med flygingen som foregår. Kravet til operasjonell kontroll er ikke klart regulert i dagens regelverk, men kommer frem via tolkning av flere bestemmelser. I utkastet til § 10 foreslås det derfor en egen bestemmelse om dette. Bestemmelsen skal skape klarhet og forutberegnelighet om hva som kreves for å inngå avtale hvor en operatør tilknytter seg eksterne flygere, inkludert flygere i andre virksomheter. Den operasjonelle kontrollen skal være reell, dvs. at operatøren må ha et system for å utøve slik faktisk kontroll over enhver flyging som skjer. I dette ligger også at operasjonen foregår helt etter operatørens prosedyrer og operasjonsmanual. Operatøren er ansvarlig for planlegging, iverksettelse og gjennomføringen av flygingen. Bestemmelsen stiller dessuten krav om at operatøren også formelt må knytte til seg flygere som benyttes. Dersom flygeren til vanlig arbeider i en annen virksomhet, skal det inngås avtale som sikrer at flygeren er underlagt operatørens kontroll i forbindelse med flygingen.

- *Til § 11 Områder hvor det ikke er tillatt å fly*

Det foreslås å ta inn tilsvarende bestemmelse om flyging nært lufthavn som i BSL A 7-1 og BSL A 7-2. Dette er gjort av hensyn til sikkerheten for bemannede flyginger. De øvrige delene av disse bestemmelsene om andre områder hvor det ikke er tillatt å fly, slik som i nærheten av fengsler og militære områder, er utelatt ettersom sivil statsluftfart med drone også bør kunne skje i slike områder, til eksempel søk- og redningsflyging.

- *Til § 12 Flyging i innsatsområder:*

Flyging med ubemannet luftfartøy i områder hvor nødetater eller politi gjennomfører oppdrag, f.eks. søk og redningsoppdrag, vil innsatsleder måtte koordinere bruken av ressurser. I tillegg er det ikke ønskelig at ukjente operatører flyr i området. I utkastet til forskrift foreslås det derfor at flyging skal godkjennes av den som innehar funksjonen som innsatsleder.

- *Til § 13 Flyging i restriksjonsområder:*

Bestemmelsen tar høyde for at enkelte operasjoner kan finne sted i områder hvor flyging ellers er begrenset. Eksempelvis er luftrommet over Oslo sentrum omfattet av et restriksjonsområde hvor flyging normalt er forbudt.

- *Til § 14 Elektronisk synlighet:*

Elektronisk synlighet gjør det mulig for andre å skaffe seg informasjon om dronen, spesielt dens posisjon og høyde, ved hjelp av elektroniske signaler fra dronen. I de felleseuropeiske reglene i forordning (EU) 2019/947 er det stilt krav om en type elektronisk synlighet kalt remote ID/fjernidentifikasjon. Systemet bruker bluetooth og WiFi-teknologi til å sende ut informasjon om bl.a. dronens posisjon, høyde, operatørregistreringsnummer og posisjonen til flygeren eller stedet hvor dronen tok av.

I bestemmelsen foreslås det at ubemannede luftfartøyer til bruk i sivil statsluftfart skal ha samme krav til elektronisk synlighet som etter reglene for åpen kategori i forordning (EU) 2019/947. Det innebærer at fartøyer i klasse C1, C2 og C3 må være utrustet med fjernidentifikasjon.

Måten bestemmelsen er utformet på vil gjøre at eventuelle utvidelser av kravet til elektronisk synlighet for åpen kategori, også vil gjelde for sivil statsluftfart når slike oppdaterte krav har blitt gjennomført i norsk rett. Vi mener det er hensiktsmessig at kravene for elektronisk synlighet på den måten er like, ettersom droner brukt i sivil statsluftfart og annen alminnelig bruk skjer i samme luftrom.

Enkelte myndigheters bruk av ubemannet luftfartøy bør unntaksvis kunne skje uten at fartøyet er elektronisk synlig. For eksempel kan dette gjelde politiet. Bestemmelsen inneholder derfor mulighet for å kunne få fritak fra kravet.

- *Til § 15 og 16 virkeområde og deklarerer:*

Bestemmelsene regulerer virkeområdet for reglene om deklart kategori og om krav til deklarerer. Vektgrensen for luftfartøyet er satt likt den øvre grensen for operasjoner i åpen kategori etter forordning (EU) 2019/947. På grunn av at bestemmelsene for deklart kategori går noe utover hva som tillates i åpen kategori, er det i bestemmelsen gitt adgang for at Luftfartstilsynet skal kunne bestemme at operasjonen likevel må skje etter en operasjonstillatelse etter reglene forskriftens kapittel IV.

- *Til § 17 Driftsbestemmelser:*

Bestemmelsen innebærer at sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy i deklart kategori i utgangspunktet skal skje etter de samme regler som for dronflyging i åpen kategori. Dette anses hensiktsmessig ettersom disse reglene oppleves som gode sikkerhetsregler og er kjent blant aktørene. Reglene blir også regelmessig oppdatert. Forbeholdet om at reglene skal gjelde tilsvarende «så langt de passer» skyldes at de felleseuropeiske reglene som her gjøres gjeldende ikke er utformet for nasjonal sivil statsluftfart. Forbeholdet er derfor tatt inn som en sikkerhetsventil for å kunne se bort fra det som åpenbart ikke passer i sammenhengen reglene her skal gjelde i.

- *Til § 18 Forbud mot svermoperasjoner:*

Svermoperasjoner, dvs. hvor en dronflyger skal kontroll over flere luftfartøyer samtidig, er mer komplekse og innebærer i utgangspunktet større risiko enn når det kun flys ett fartøy som oppmerksomheten kan konsentreres om. Slike operasjoner krever særskilte tiltak hos operatøren, bl.a. kompetansetiltak, og bør derfor ikke kunne foregå i deklart kategori hvor Luftfartstilsynet ikke kan vurdere tiltakene og risikoen ved operasjonen. Slike operasjoner må derfor evt. skje etter en operasjonstillatelse etter reglene i spesifikk kategori.

- *Til § 19 Krav til opplæring:*

Sivil statsluftfartoperasjoner i deklart kategori vil ha noe videre rammer for operasjonen enn i åpen kategori. Operasjonene vil også kunne ha en større kompleksitet. Dette stiller igjen større krav til kompetanse hos flygeren. Vi foreslår derfor at alle flygere i deklart kategori skal oppfylle kompetansekravet i UAS.OPEN.030(2), dvs. inneha kompetanssertifikat for subkategori A2.

- *Til § 20 Flygehøyder:*

Bestemmelsen gir operatøren mulighet til å overskride den alminnelige høydebegrensingen på 120 m. når det er nødvendig for oppdraget. Muligheten er betinget av de risikoreduserende tiltakene fastsatt i bestemmelsen.

- *Til § 21 Minsteavstander:*

Bestemmelsen gir operatøren mulighet til å fravike de alminnelige minsteavstandene som ellers gjelder for åpen kategori, gitt at operatøren har oversikt over området og kan treffe tiltak for å begrense risiko flygingen kan ha for u-involverte personer.

- *Til § 22 Operasjonelle prosedyrer:*

Bruk av operasjonelle prosedyrer er et tiltak for å redusere risikoen ved en operasjon. At prosedyrene skal være tilpasset risikoen innebærer at operatøren må gjøre risikovurderinger av de aktuelle typer operasjoner, som igjen skal ligge til grunn for utarbeidelsen av prosedyrene.

Som hjelpemiddel inneholder bestemmelsen minstekrav til hva prosedyrene skal omfatte.

- *Til § 23 Søk- og redningsoperasjoner:*

Slike operasjoner innebærer normalt bruk av flere ressurser, hvor ubemannet luftfartøy kan være en. For best mulig sikkerhet og effektivitet er det viktig at aktørene er koordinert og har viss grunnleggende kompetanse. Bestemmelsen fastsetter derfor at droneoperatører som skal delta i slike operasjoner skal ha avtale med Hovedredningssentralen, slik at nødvendig koordinering og tilførsel av kompetanse kan skje, bl.a. ved å kunne få mulighet til å delta i øvelser.

- *Til § 24 Krav om VLOS og § 25 BVLOS under 250g.:*

§ 24 fastslår hovedregelen om at operasjoner i deklart kategori skal skje med visuell kontroll med dronen. For droner under 250g gis det i § 25 en begrenset adgang til flyging utenfor synsrekkevidde (BVLOS). Ved sivil statsluftfart vil flygingen tjene et samfunnsnyttig formål og ofte skje i områder hvor det pågår en innsats og som i den sammenheng er under større overvåking/kontroll. Høydebegrensingen å 50 meter og at fartøyet i utgangspunktet ikke veier mer enn 250g vil også redusere risikoen ved slik flyging. Bestemmelsen i § 22 vil kreve at flygingen må skje etter en særskilt operasjonell prosedyre.

- *Til § 26 Bruk av forankret ubemannet luftfartøy:*

Kravet til dronen og forankringen er tilsvarende kravene for klasse C2 forankret drone i forordning (EU) 2019/945, Annex Part 3.

- *Til § 27 Nattflyging:*

Nattflyging bør være mulig i deklart kategori forutsatt at dronen er markert med grønt blinkende lys. Kravet om grønt lys gjelder også i de felleseuropeiske reglene for droner i forordning (EU) 2019/945. Grønt lys gjør det mulig å skille ubemannede fartøyer fra bemannede fartøyet – som har rødt blinkende lys.

- *Til § 28 Forbud mot samtidighet med bemannede luftfartsoperasjoner:*

Bruk av droner i operasjoner hvor det også brukes bemannet luftfartøy, f.eks. søk- og redningsoperasjoner, kan medføre økt risiko for den bemannede flygingen. I tillegg kan slik samtidighet gjøre operasjonen mer kompleks og krevende. Bestemmelsen forbyr derfor flyging med ubemannet luftfartøy samtidig som det flys bemannet luftfartøy i innsatsen. For å redusere risikoen skal slik samtidig bruk av ubemannet luftfartøy kun skje iht. operasjonstillatelse etter reglene i spesifikk kategori.

- *Til § 29 Krav om operasjonstillatelse og § 30 driftsbestemmelser for spesifikk kategori:*

§ 29 fastsetter kravet om operasjonstillatelse for sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy i spesifikk kategori. Operasjonstillatelsene vil være tilpasset den enkelte operasjonen, og vilkårene i operasjonstillatelsen fastsettes ut fra risikovurderingen (SORA) som er gjort gjeldende i UAS.SPEC.010 via henvisningen til forordning (EU) 2019/947 vedlegg (annex) del B.

Behovene for myndighetene og operatørene som skal fly sivil statsluftfart er ulike. De alminnelige felleseuropeiske reglene om operasjoner i spesifikk kategori anses godt egnet for å også regulere sivil statsluftfart. Dette muliggjør et fleksibelt system for søknader og godkjenning, og som tar utgangspunkt i risikoen operasjonen utgjør. Det er likevel behov for noen tilpasninger. Av § 30 følger det at bestemmelsen om deklarerer i UAS.SPEC.020 og UAS.SPEC.085, ikke skal gjelde. Ordningen med deklarerer er tatt i bruk i bestemmelsene om deklart kategori tidligere i forskriften, og standardscenariene som UAS.SPEC.020 anses å være lite aktuelle ved siden av mulighetene i som gis i deklart kategori. Dette ber vi imidlertid om høringsinstansenes syn på.

Bestemmelsen i § 30 i annet ledd tar høyde for at det kan være operasjoner innenfor sivil statsluftfart hvor enkelte av kravene i forordning (EU) 2019/947 vedlegg (annex) del B utilsiktet kan komme til hinder for operasjonen. Det åpnes derfor for at operatøren kan søke om unntak som del av sin operasjonstillatelse, uten å måtte gå veien via en eventuell søknad om en dispensasjon i § 30. Forskjellen blir da at operatøren kan få en tilpasset operasjonstillatelse i istedenfor å måtte operere etter en dispensasjon.

- *Til § 31 Dispensasjon:*

Bestemmelsen om dispensasjon foreslås som en sikkerhetsventil dersom bestemmelser i forskriften kommer i veien for særlig samfunnsnyttig bruk av ubemannede luftfartøy.

- *Til § 32 Overtredelsesgebyr:*

Bestemmelsen gir Luftfartstilsynet mulighet for å benytte overtredelsesgebyr etter luftfartsloven § 13a-5 som sanksjonsmulighet dersom statsluftfartsoperatører opptrer i strid med reglene i denne forskriften. Overtredelsesgebyr er fra før tilgjengelig som sanksjon overfor andre luftfartsaktører.

- *Til § 33 Pålegg om driftsstans og tilbakekall av tillatelse:*

Bestemmelsen sikrer hjemmel for bruk av disse håndhevings- og sanksjonsmidlene overfor statsluftfartsoperatører. Reglene blir dermed tilsvarende de som gjelder droneoperatører etter forskrift BSL A 7-2. Brudd på luftfartsbestemmelsene vil kunne medføre en sikkerhetsmessig risiko. Klare regler om muligheten for suspensjon og tilbakekallelse av slike tillatelser er dermed viktig av hensyn til flysikkerheten. Eventuell bruk av bestemmelsen vil skje i henhold til retningslinjene i Luftfartstilsynets reaksjonspolicy.

- *Til § 34 Endring i annen forskrift:*

Som omhandlet tidligere i høringsnotatet inneholder BSL A 7-1 regler om sivil statsluftfart med ubemannet luftfartøy. For å unngå regelkonflikt må de aktuelle bestemmelsene oppheves når denne forskriften vedtas.

- *Til § 35 ikrafttredelse:*

For å gi aktørene tid til å tilpasse seg forskriften, herunder søke om driftstillatelse for de som måtte trenge det, foreslås det at forskriften trer i kraft først 6 måneder etter vedtakelsesdatoen. Det vises her til pkt. 3.6 over. Høringsinstansene bes vurdere om det er behov for lengre overgangsperiode.
