

Notat

Saksbehandler

Tom Egil Herredsvela, tlf. +47 98261848

Høringsnotat - utkast til forskrift om sivil statsluftfart

Høring

Eventuelle svar på høringen må være Luftfartstilsynet i hende innen 1. juni 2019.

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: 17/04879.

I. Hovedinnholdet

Luftfartstilsynet har utarbeidet utkast til forskrift om sivil statsluftfart. Statsluftfart er kort fortalt luftfartsvirksomhet, i regi av 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 offentlig luftfartsvirksomhet som ikke er militær luftfartsvirksomhet.

II. Bakgrunnen for forslaget

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 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?

Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Etter forordning (EF) nr. 216/2008 (Basisforordningen) artikkel 1 nr. 2 gjelder ikke de felleseuropeiske reglene Norge har gjennomført for sivil luftfart for det som omtales som statsluftfart:

"This Regulation shall not apply when products, parts, appliances, personnel and organisations referred to in paragraph 1 are engaged in military, customs, police, or similar services. The Member States shall undertake to ensure that such services have due regard as far as practicable to the objectives of this Regulation".

I forordning (EU) 2018/1139, som vil erstatte forordning 216/2008 som ny basisforordning når den tas inn i EØS-avtalen, er denne avgrensningen mot statsluftfart beholdt og tydeliggjort noe mer.

Bestemmelsen finnes denne forordningens i artikkel 2, nr. 3, bokstav a:

"3. 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;"

De felleseuropeiske reglene om sivil luftfart gjelder ikke for statsluftfart, og statene plikter å regulere statsluftfart nasjonalt.

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

Sivil statsluftfart er til nå ikke uttrykkelig regulert i særskilte forskrifter med unntak av for droneområdet. De nasjonale forskriftene for sivil luftfart fra tiden før de felleseuropeiske reglene for sivil luftfart ble gjeldende i Norge, er ansett å gjelde for statsluftfart. Disse forskriftene ble imidlertid først og fremst utformet for å regulere alminnelig sivil luftfart, ikke statsluftfart. Forskriftene er etter hvert blitt delvis utdaterte, men har enn så lenge blitt beholdt for å ha nasjonale regler for statsluftfart og luftfart med såkalte annex II luftfartøyer¹. At reglene for statsluftfart på denne måten er spredt over flere forskrifter bidrar til å gjøre rettstilstanden på området uoversiktlig. Forskriftene utgjør ikke en hensiktsmessig regulering på dette området, og det er derfor behov for å oppdatere og samle forskriftsreglene for sivil statsluftfart.

På bakgrunn av dette har Luftfartstilsynet utarbeidet et utkast til forskrift om sivil statsluftfart. Forskriften skal gjelde som særregler til bestemmelsene i luftfartsloven, jf. luftfartsloven § 18-1.

¹ F.eks. selvbygde luftfartøyer, historiske luftfartøyer m.m. som etter forordning (EF) nr. 2016/2008 ikke omfattes av de felleseuropeiske reglene for sivil luftfart, og dermed må være regulert nasjonalt.

Hvilke tiltak er relevante?

Det følger av den nevnte 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, samt til å fastsette forskrifter med særregler om sivil statsluftfart. Det følger dermed av lovens systematikk at en oppdatering av særreglene for sivil statsluftfart må skje i forskrift.

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

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

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

Forskriften vil gjelde foretak som driver statsluftfartsvirksomhet. I tillegg vil forskriften regulere hvordan frivillige organisasjoner som utfører statsluftfart skal utøve denne virksomheten.

Som nevnt foran er reglene for sivil statsluftfart delvis utdaterte og lite tilgjengelige. En ny forskrift som oppdaterer sikkerhetsreglene og klargjør hvilke regler som gjelder, vil dermed bidra til at virksomheten kan utøves sikkert og effektivt.

Luftfartstilsynet har ikke identifisert at forskriften vil få negative konsekvenser for noen. Enkelte av reglene vil imidlertid medføre økonomiske og administrative konsekvenser for virksomhetene som vil bli omfattet av de foreslåtte reglene. Dette vil først og fremst være statlige myndigheter som utfører statsluftfartsvirksomhet gjennom egen flyging eller gjennom anskaffelse av slike flytjenester fra private luftfartsoperatører. Disse virksomhetene driver også i dag under godkjenning og tilsyn fra Luftfartstilsynet. Som det fremgår under foreslås det å basere reglene for statsluftfart på de allerede gjennomførte felleseuropeiske reglene. Disse felleseuropeiske reglene er godt innarbeidet i luftfarten her til lands, og operatørene som i dag utfører statsluftfart følger disse reglene for de andre delene av sin virksomhet. Valget av en slik harmonisering mellom reglene for sivil luftfart og statsluftfart medfører at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget i utgangspunktet blir små. Hvor forslaget likevel medfører særskilte økonomiske eller administrative konsekvenser er det omtalt i gjennomgangen av de aktuelle bestemmelsene under.

For ideelle organisasjoner foreslås det at disse skal kunne utføre statsluftfart innenfor rammene av et godkjent sikkerhetssystem. Dette har til hensikt å etablere en nødvendig organisering av virksomheten slik at den kan utøves sikkert, uten at kravene blir uforholdsmessige ut fra ressursene slike organisasjoner har til rådighet.

Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Sivil luftfart i Norge er i dag regulert av felleseuropeiske regler som er tatt inn i EØS-avtalen. Disse reglene anses i utgangspunktet å ivareta de flysikkerhetsmessige forholdene ved en luftfartsoperasjon på en forsvarlig måte. Luftfartstilsynet har gjennom sin kontakt med flere statsluftfartsoperatører oppfattet at disse virksomhetene så langt som mulig ønsker å benytte disse felleseuropeiske reglene som basis for sin virksomhet.

De felleseuropeiske reglene for sivil luftfart har gjennom flere år vist seg som hensiktsmessige for å opprettholde et godt sikkerhetsnivå i luftfarten. Det at disse reglene alt er godt implementert i Norge, samt at reglene gjennom det europeiske luftfartsbyrået EASAs regelverksarbeid (hvor Norge også deltar) holdes oppdatert, gjør at Luftfartstilsynet mener det er hensiktsmessig å basere reglene for sivil statsluftfart på de felleseuropeiske reglene. Dette foreslås gjort ved at det i forskriften tas inn henvisning til de delene av det felleseuropeiske regelverket som skal gjelde. Henvisningen er imidlertid 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 statsluftfart. Tilsynsarbeidet og håndhevingen av reglene vil også skje nasjonalt uten involvering av EASA.

At reglene om statsluftfart på denne måten gjør felleseuropeiske regler gjeldende som nasjonale regler, krever imidlertid at både luftfartsmyndigheten og den som driver statsluftfart er bevisste på at reglene for statsluftfart utgjør et nasjonalt system, selv om reglene i praksis blir de samme som de felleseuropeiske. Statsluftfartsreglene vil altså ikke automatisk 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 annen sivil luftfart innenfor det felleseuropeiske systemet, dvs. annen sivil luftfart enn statsluftfart, selv om reglene i og for seg er like. EFTAs overvåkingsorgan ESA vil ikke ha noen myndighet hva gjelder norsk statsluftfart.

Reglene for sivil statsluftfart må dekke flere områder, slik som sikkerhetsreglene for selve flyvirksomheten (operative regler), vedlikeholds- og luftdyktighetsregler og regler om luftfartssertifikater. Valget av metoden om å henvise til de felleseuropeiske reglene gjør at reglene for statsluftfart likevel kan fastsettes i en enkelt forskrift, noe som antas å gjøre reglene enklere tilgjengelige. Dette bidrar også til den overordnede målsettingen om å redusere antallet forskrifter i lovgivningen.

For å effektivt kunne utføre oppgavene som skal løses, vil statsluftfartsoperatører kunne ha behov for å operere etter enkelte andre sikkerhetskrav enn det som følger av de alminnelige felleseuropeiske reglene. Det er derfor viktig at forskriften gir mulighet til å fravike disse reglene. Variasjonen av virksomhet til de ulike statsluftfartsoperatørene er dessuten stor, for eksempel mellom Politiets helikoptertjeneste og bruk av helikopter til brannslukking. På grunn av dette vil også behovet for å fravike de felleseuropeiske reglene kunne være ulikt mellom disse operatørene. En forskrift med særregler tilpasset behovet til den enkelte operatør anses lite effektivt all den tid slike regler ofte bare vil gjelde en enkelt aktør. De enkelte særbehovene foreslås derfor i hovedsak ivaretatt gjennom en dispensasjonsregel. Dette gir Luftfartstilsynet mulighet til å godkjenne at statsluftfartsoperatører utarbeider og følger andre prosedyrer enn de som følger av de alminnelige reglene (dvs.

felleseuropeiske reglene) som er gjort gjeldende. Denne løsningen vil gi mulighet for at statsluftfartsoperatører kan operere etter en operasjonsmanual som er basert på de alminnelige reglene, men som inneholder de tilpasningene som er nødvendige for at samfunnsoppdraget skal kunne løses effektivt og sikkert.

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Den foreslåtte forskriften skal regulere et område av luftfarten som i dag nok oppfattes som komplisert. Dernest er det som nevnt viktig at virksomheter som driver statsluftfart er bevisst på hva det innebærer at de felleseuropeiske reglene her blir gjort gjeldende som nasjonale regler, dvs. 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 på oppdrag for et myndighetsorgan også driver alminnelig sivil luftfart ved siden av. En vellykket gjennomføring av de foreslåtte reglene avhenger derfor av at reglene blir korrekt forstått og implementert. Det vil bli utarbeidet en veiledning til forskriften.

Sivil statsluftfart ivaretar samfunnsviktige oppgaver. Det er derfor også 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 driftstillatelser før reglene trer i kraft. Det er derfor som utgangspunkt foreslått at forskriften først skal tre i kraft seks måneder etter den er vedtatt. I tillegg er det foreslått en overgangsperiode på to år for utstyrskravene i utkastets § 10.

III. Gjennomgang av utkastet til forskrift

Til § 1 Virkeområde

Forskriften bruker begrepet "sivil statsluftfart med offentligrettslig formål" ettersom det er dette som brukes i luftfartslovens § 18-1 som regulerer sivil statsluftfart.

Videre brukes uttrykket «norsk sivil statsluftfart» for å avgrense mot midlertidig bruk av eventuelle utenlandske operatører som kan godkjennes til å utføre statsluftfartflyginger i Norge, f.eks. innsats fra utenlandske brannslukkingsfly. Slike utenlandske operatører vil fly etter sine hjemlige tillatelser med trafikktilatelse fra norske myndigheter. Ytterligere vilkår for flygingen i Norge vil kunne settes i trafikktilatelsen fra Luftfartstilsynet. Dersom en slik operatør skulle etablere seg med tanke på mer permanent statsluftfartsvirksomhet for norske myndigheter, vil operatøren bli omfattet av forskriften og må ha norsk driftstillatelse.

Som nevnt foran er de felleseuropeiske reglene for sivil luftfart avgrenset mot statsluftfart. Denne avgrensingen finnes i forordning (EU) nr. 216/2008 (basisforordningen) som er gjeldende i Norge, og den nye basisforordningen, forordning (EU) 2018/1139, som ikke enda er tatt inn i EØS-avtalen. I den

nye basisforordningen er angivelsen av statsluftfart tydeliggjort. Forskriftens virkeområde, dvs. avgrensning av hva som er sivil statsluftfart, bør samsvare med den tilsvarende avgrensningen i de felleseuropeiske reglene. Angivelsen av statsluftfart i bestemmelsen er derfor basert på en oversettelse av artikkel 2 nr. 3 (a) i forordning (EU) 2018/1139. Opplistingen av typer luftfartsoperasjoner er ikke uttømmende. Uttrykket «og lignende aktiviteter eller tjenester» medfører at også andre offentligrettslige luftfartsoperasjoner vil kunne anses som statsluftfart etter en nærmere vurdering.

Slik som statsluftfart er angitt i den nye basisforordningen, vil søk- og redningstjenesten offshore (områdeberedskap) som driftes av oljeselskapene og andre tilsvarende operasjoner som drives i privat regi, ikke anses som statsluftfart. Slike operasjoner vil etter vår oppfatning heller måtte følge reglene for SPO-operasjoner (bruksflyging) i forordning (EU) nr. 965/2012, Part SPO. Luftfartstilsynet vil derfor vurdere muligheten for å fastsette eventuelle særregler for denne tjenesten i forskrift 20. juni 2018 om helikopter offshoreoperasjoner (BSL D 2-3).

Statsluftfart med droner reguleres av forskrift 30. november 2015 om luftfartøy som ikke har fører om bord (BSL A 7-1). Etter dagens situasjon anses dette som tilfredsstillende. Denne forskriften vil imidlertid i løpet av de nærmeste årene bli erstattet av felleseuropeiske regler som er under utarbeidelse i EU. Når disse bestemmelsene blir gjennomført i Norge vil det være naturlig å ta statsluftfart med droner inn i forskriften om statsluftfart, ettersom reguleringen da vil kunne følge den samme systematikken som det som foreslås her, dvs. at de felleseuropeiske reglene tjener som utgangspunkt for de nasjonale reglene for statsluftfart.

Militær statsluftfart skal forbli regulert av militære regler. For å sikre klarhet på dette punktet er det presisert at forskriften ikke heller gjelder ved luftforsvarets bruk av sivilt registrerte luftfartøyer til militær luftfart.

Til § 2 Luftfartsmyndighet

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

Til § 3 Ideelle organisasjoner som utfører statsluftfart

Helt tilbake til 1935 har Norsk Aero klubb (nå Norges Luftsportforbund) samarbeidet med Norges Røde Kors for å utføre samfunnsnyttig flyging. Disse operasjonene er i dag organisert under NLF flytjeneste der det benyttes fly tilknyttet flyklubbene til å utføre samfunnsnyttige oppdrag på frivillig basis. Operasjonene kostnadsdekkes på grunnlag av satser fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet og er tilknyttet FORF (Frivillige organisasjoners redningsfaglig forum)².

² <https://www.forf.no/>

Operasjonene kan utføres på oppdrag av HRS (Hovedredningsssentralen), lokalt brannvesen og politi. Disse oppdragene består av brannvakt, SAR og tjenester tilknyttet disse oppdragsgiverne.

Den frivillige flytjenesten er omtalt i «*strategi for småflyverksemda i Noreg*»³ utgitt av Samferdselsdepartementet. Luftfartstilsynet ønsker med denne bestemmelsen å legge til rette for en videreføring av denne ordningen, men samtidig fastsette rammene for virksomheten ved å etablere krav om godkjent sikkerhetssystem. Sikkerhetssystemet må beskrive krav til trening, driftsbestemmelser og etablere et system som sikrer rapportering og forbedring. Disse elementene skal sikre at denne type operasjoner kan gjennomføres innenfor et akseptabelt risikonivå. Systemet vil bidra til både å formalisere allerede etablert praksis og kreve at organisasjonen driver et systematisk sikkerhetsarbeid tilpasset virksomheten, samtidig som dette skjer under et overordnet tilsyn fra Luftfartstilsynet.

Etableringen av et sikkerhetssystem vil kreve ressurser for utarbeidelse av systemet (i hovedsak prosedyreskriving), samt personell ressurser til å drifte systemet. For NLFs flytjeneste er det alt etablert en organisasjon. Kravene i denne bestemmelsen vil neppe kreve vesentlig større bruk av ressurser enn dagens ordning.

Bestemmelsen åpner for at også andre ideelle organisasjoner kan godkjennes for å utføre statsluftfart. Dette vil kanskje særlig være aktuelt på et senere tidspunkt når reglene for statsluftfart med droner vil bli tatt inn i denne forskriften.

Etter Luftfartstilsynets oppfatning vil drift etter et sikkerhetssystem være best egnet for enkle operasjoner, hvor kravene som stilles også avveies mot ressursene organisasjonen rår over. Luftfartstilsynet har gode erfaringer med bruk av sikkerhetssystem innenfor luftsport og enkelte deler av allmennflygingen. For komplekse operasjoner og hvor operasjonen er kommersiell, finnes ingen erfaringer med drift i henhold til et sikkerhetssystem, og de alminnelige felleseuropeiske reglene tillater ikke slik drift. Luftfartstilsynet mener derfor at ordningen med sikkerhetssystem bare skal være tilgjengelig for ideelle organisasjoner slik de er angitt i bestemmelsens annet ledd. For ideelle organisasjoner vil det også måtte gå en grense for hva som kan anses som forsvarlig å godkjenne under et sikkerhetssystem. Komplekse operasjoner slik som f.eks. redningsoperasjoner med helikopter, bruk av komplekse luftfartøyer etc. vil neppe kunne drives etter et sikkerhetssystem. Organisasjonen vil da måtte være henvist til å søke driftstillatelse etter forskriftens § 4.

Til § 4 Driftstillatelse for luftfartsoperatører

Bestemmelsen inneholder hovedregelen om at foretak som utfører statsluftfart skal gjøre dette under en særlig godkjenning for slik virksomhet. Driftstillatelsen vil gis når operatøren har etablert en driftsorganisasjon og en operasjonsmanual som er funnet å være i samsvar med bestemmelsene i forskriften. Ettersom det henvises til de felleseuropeiske reglene, vil søknadsprosessen og saksbehandlingen i stor grad bli tilsvarende det som gjelder for godkjenning av alminnelige sivile luftfartsoperatører.

³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/131c330f68b744d588152ac6c4702ee5/strategi-smafly.pdf>

Driftstillatelsen vil kunne dekke alle typer statsluftfart, herunder også bruksflyging dersom dette er aktuelt. Foretaket behøver derfor ikke sende Luffartstilsynet en særskilt selverklæring for bruksflyging m.m. jf. bestemmelsen i forordning 965/2012, ORO.DEC.100.

Bestemmelsen bruker uttrykket "foretak" for å avgrense mot privatpersoner som ikke skal kunne få slik tillatelse, og for å angi at ideelle organisasjoner skal kunne drive etter bestemmelsen i § 3. Denne avgrensingen går igjen i andre bestemmelser i forskriften. Et foretak i denne sammenhengen kan for eksempel være et privat luftfartsselskap, en offentlig myndighet, eller endog en ideell organisasjon som ønsker å drive en kompleks statsluftfartsoperasjon. Det må imidlertid være snakk om en enhet som klart lar seg definere og som Luffartstilsynet 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.

Utover at foretaket må være registrert i Norge foreslås det ikke andre krav til kontroll og eierskap mv. som eventuelt kan være ønskelige ut fra hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap. Forskriftens formål er ment for å fastsette flysikkerhetsreglene for sivil statsluftfart. Eventuelle andre hensyn må derfor vurderes av den myndigheten som anskaffer den aktuelle luftfartstjenesten på annet grunnlag enn denne forskriften.

Luffartstilsynet mener at driftstillatelsen i utgangspunktet ikke skal gis med noen utløpsdato. Driftstillatelsen skal dermed gjelde såfremt virksomheten ikke er opphørt eller driftstillatelsen er suspendert eller tilbakekalt etter bestemmelsen i § 16.

Luffartstilsynet må kunne fastsette vilkår til driftstillatelsen. Dette kan for eksempel være spesielle driftsvilkår, vilkår om hvilke geografiske områder tillatelsen skal gjelde eller ikke gjelde, og vilkår knyttet til operasjonsprosedyrer fastsatt etter dispensasjonsregelen i § 14. Det skal også kunne stilles strengere vilkår enn det som følger av forskriften, dersom dette etter en konkret vurdering anses nødvendig for å ivareta sikkerheten.

Til § 5 Krav til organisasjon

Det foreslås at reglene som gjelder krav til driftsorganisasjon i et vanlig sivilt luftfartsforetak også skal gjelde for luftfartsoperatører som utfører statsluftfart. Reglene i forordning (EU) nr. 965/2012, vedlegg III (Part-ORO) regulerer oppbyggingen av en slik driftsorganisasjon med krav til ledelse og styringssystem. Dette kan skaleres ut fra luftfartsoperatørens størrelse og kompleksitet. Regelverket inneholder et omfattende veiledningsmateriale for å hjelpe foretaket til å innrette seg slik at det oppfyller bestemmelsene. Eksisterende luftfartsselskaper som alt har en organisasjon som tilfredsstiller kravene i Part-ORO, vil trolig kunne bruke den samme organisasjonen for å tilfredsstille kravet i denne bestemmelsen. Organisasjonen vil imidlertid måtte beskrives i dokumentasjonen som skal være grunnlag for driftstillatelsen etter § 4.

På samme måte som i § 4 er uttrykket "foretak" brukt for å avgrense regelen mot ideelle organisasjoner jf. § 3.

Ettersom reglene i Part ORO her ikke gjennomføres som en del av Norges forpliktelse til å oppfylle EØS-avtalen, og ikke alle bestemmelsene vil være relevante ut fra sammenhengen, er det tatt inn et forbehold om at reglene gjelder så langt de passer. Tilsvarende forbehold er av samme grunn tatt inn også i de etterfølgende bestemmelsene.

Statsluftfartsoperasjoner innebærer ikke ervervsmessig flyging av passasjerer og gods - som i det felleseuropeiske regelverket har ytterligere sikkerhetsregler. De strengere sikkerhetskravene i Subpart AOC og Subpart SEC anses derfor ikke aktuelle, og er avgrenset mot i forslaget. Enkelte bestemmelser i Subpart AOC vil likevel gjelde gjennom bestemmelsen i ORO.SPO.100.

Til § 6 Driftsregler for luftfartsoperatører

Bestemmelsen innebærer at statsluftfartsoperasjoner som hovedregel skal utføres etter driftsreglene som gjelder for andre sivile luftfartsoperasjoner. Disse reglene er inndelt etter hvilken type flyging som skal utføres. Ved statsluftfart behøver reglene imidlertid ikke å ta i betraktning kravene som ellers gjelder for ervervsmessig frakt av passasjerer og gods. Det foreslås derfor at disse reglene i vedlegg IV (Part CAT) ikke skal gjelde. Statsluftfart som innebærer frakt av passasjerer og gods skal følge reglene for ikke-kommersiell flyging i Part NCO evt. Part NCC, alt etter hvilken type luftfartøy som benyttes. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer også at reglene om krav til særskilte godkjenninger for visse typer flyging i Part SPA, skal gjelde for statsluftfart. Flyging hvor luftfartøyet benyttes til annet enn frakt, såkalt «aerial work», skal følge reglene om dette i Part SPO, evt. Part NCO.SPEC.

Til § 7 Standard operasjonsprosedyrer

Bestemmelsen innebærer at flyging hvor luftfartøyet brukes til annet enn frakt («aerial work») ikke kan utføres uten at det foreligger en godkjent standard operasjonsprosedyre (SOP) som regulerer fremgangsmåten for flygingen. Bruk av SOP bidrar til økt flysikkerhet ved denne typen flyginger, og er beskrevet i driftsreglene for aerial work som gjøres gjeldende etter § 6. Luftfartstilsynet vil utarbeide en veiledning for utarbeidelse av SOPer for flyoperasjoner hvor dette ikke følger av reglene i Part SPO.

Til § 8 Arbeidstidsbestemmelser

Unntaket fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for flygende personell gjelder også besetningsmedlemmer innen statsluftfart, jf. arbeidsmiljøloven § 1-2 og forskrift 20. desember 2010 om unntak fra arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter for sivil luftfart mv. § 1 og § 3. Forskrift 30. desember 2004 nr. 1817 om arbeidstid med mer for besetningsmedlemmer i sivile luftfartøyer (BSL D 2-4) er avgrenset til å gjelde ervervsmessig luftfart. Det kan derfor være uklart hvorvidt denne forskriften gjelder for luftfartsoperatører som utfører statsluftfart. Luftfartstilsynet kan i

utgangspunktet ikke se grunner til at denne forskriften ikke skal gjelde for foretak som driver statsluftfart. Det foreslås derfor at bestemmelsen i § 8 tydeliggjør at BSL D 2-4 skal gjelde.

BSL D 2-4 gjelder ikke krav om etablering av et flyge- og hviletidssystem. Det foreslås derfor videre å stille krav om at foretak som driver statsluftfart skal etablere et flyge- og hviletidssystem som ivaretar de grunnleggende kravene i ORO.FTL.110. De detaljerte flyge- og hviletidsreglene i ORO.FTL Section 2 er utformet for luftfartsselskaper som driver ervervsmessig lufttransport av passasjerer og gods med fly. Disse reglene anses derfor ikke direkte anvendbare for statsluftfartsoperatører. Grensene for arbeids- og hviletid som er fastsatt i section 2, må imidlertid betraktes som referanse for hvilke tjenestetider som i utgangspunktet anses forsvarlige. Et foretak som driver statsluftfart kan derfor ikke påregne å få godkjent et flyge- og hviletidssystem som fraviker disse reglene vesentlig uten å kunne dokumentere at dette er forsvarlig i den aktuelle operasjonen.

Til § 9 Bruk av landingsplass

Statsluftfartsoperasjoner ivaretar viktige samfunnsinteresser, og flygingen vil kunne være uregelmessig både mht. tid og sted. Det kan derfor være hensiktsmessig å benytte landingsplasser uten at dette er avklart med innehaver samt utenom landingsplassens åpningstid. Alternativet til dette vil være å benytte en landingsplass som ligger mindre egnet plassert, eller benytte et annet egnet område for landing med helikopter (operating site). Dette vil imidlertid ofte være en dårligere praktisk og sikkerhetsmessig løsning. Bruk av landingsplasser uten samtykke må i dag basere seg på nødrettsbetraktninger, eventuelt være hjemlet i avtale når det gjelder bruk utenom åpningstid. Dette kan skape en uklar situasjon for den som er fartøysjef i en pågående operasjon.

Disse hensynene tilsier at det i forskriften gis hjemmel for bruk av anlagte landingsplasser uten krav til samtykke fra konsesjonshaver til privat landingsplass og bruk utenom åpningstiden til lufthavner/andre offentlige landingsplasser, slik forskrift om bruk av flyplasser (BSL D 1-2) ellers krever. Forutsetningen er imidlertid at landingsplassen kan benyttes på sikker måte. Driftsreglene i forordning 965/2012, NCC/NCO/SPO.OP.100 som gjøres gjeldende for statsluftfart, jf. § 6, regulerer hvordan operatøren skal forvise seg om at landingsplassen er egnet og sikker. I tillegg foreslås det krav om at luftfartsoperatøren må utarbeide en særskilt prosedyre om bruk av landingsplasser uten tillatelse. Prosedyren må også omhandle bruk av landingsplass til offentlig bruk utenom kunngjort åpningstid. Prosedyren bør bl.a. beskrive fremgangsmåten for avklaring med innehaver når det gjelder oppstilling av luftfartøy, inn og ut passering av avstengte områder, tilgang på drivstoff og andre praktiske forhold. For ideelle organisasjoner som utfører statsluftfart etter forskriftens § 3 skal slik prosedyre inngå i sikkerhetssystemet jf. § 3, tredje ledd, bokstav d).

Til § 10 Utstyrskrav

Det foreslås at operatører som driver statsluftfartsvirksomhet etter forskriftens § 4 skal benytte luftfartøyer som har sikkerhetsutstyr som angitt i bestemmelsen. Utstyret nevnt i bestemmelsen er etter de felleseuropeiske reglene kun påbudt for enkelte typer luftfartøyer og i enkelte

driftssammenhenger. Ettersom dette utstyret normalt ikke er tilgjengelig for mindre luftfartøyer, foreslås det at kravet ikke skal gjelde organisasjoner som utfører statsluftfart etter § 3.

Antikollisjonssystem (ACAS/TCAS) gir flygerne automatisk varsel om fare for sammenstøt mellom luftfartøyer under flyging, og er anerkjent som viktig sikkerhetsutstyr for å motvirke slike ulykker. De felleseuropeiske reglene påbyr kun ACAS for fly over 5700kg, evt. 19 passasjer seter, jf. forordning 1332/2011. Ved bruk av den seneste versjonen av utstyret (v. 7.1) gis flygerne også beskjed om hvilken unna-manøver som må tas for å unngå sammenstøt med et annet luftfartøy. Luftfartstilsynet mener at dette sikkerhetsutstyret bør være påbudt på luftfartøyer som skal benyttes til statsluftfartvirksomhet.

Automatisk terrengvarslingssystem (TAWS/HTAWS) er en viktig sikkerhetsbarriere for å motvirke ulykker som følge av såkalt "kontrollert flyging inn i terreng". Det vil si ulykker hvor flygebesetningen av ulike årsaker ikke tids nok oppfatter at luftfartøyet kommer farlig nært terrenget. De felleseuropeiske reglene påbyr ikke dette utstyret på helikoptre, men kun på fly med mer enn ni passasjer seter eller med MTOM mer enn 5700 kg. Norge har imidlertid påbudt dette utstyret for helikoptre som benyttes til offshore flyging. Statsluftfartsflyginger vil kunne foregå i krevende forhold og i lave høyder. Luftfartstilsynet anser derfor at luftfartøyene må være utrustet med dette for å opprettholde et akseptabelt sikkerhetsnivå.

Anti-isingsutstyr muliggjør sikker flyging i isingsforhold, som ofte forekommer langs kysten vinterstid, spesielt i nordlige deler av landet. Luftfartøyer som ikke er utrustet for flyging i isingsforhold må, hvis værvarslene tilsier slike forhold, velge alternativ rute eller alternativ høyde for å unngå disse forholdene. Alternativt må turen utsettes/kanselleres. Dette følger av de alminnelige driftsbestemmelsene og skal ivareta sikkerheten selv om ikke luftfartøyet er utrustet med anti-isingsutstyr. Årsaken til at slikt utstyr likevel foreslås påbudt som hovedregel er dels den ekstra sikkerheten slikt utstyr gir, samt at statsluftfartsoperasjoner, f.eks. søk- og redningsoperasjoner, ikke unødig skal hindres av værforholdene.

Regelen i § 10 vil kunne medføre vesentlige kostnader i form av ettermontering av utstyr og eventuelt kreve skifte av luftfartøyer dersom utstyret ikke er tilgjengelig. Utkastet til bestemmelse i § 17 inneholder derfor forslag til en overgangsregel som har til hensikt i ivareta en utfasing eller oppgradering av disse luftfartøyene.

Til § 11 - Sertifikater for tjenestegjøring på luftfartøy

Bestemmelsen gjør at sertifikater utstedt etter reglene i forordning (EU) 1178/2011 er gyldige for å benyttes til norsk sivil statsluftfart. Dette innebærer at sertifikatkravene for statsluftfart blir de samme som i annen sivil luftfart. Denne løsningen, uten krav om utstedelse av egne nasjonale sertifikater for statsluftfart, anses som den mest hensiktsmessige, og vil ikke medføre ekstra økonomiske eller administrative konsekvenser for operatører eller myndighetene. En løsning som dette, hvor slike såkalte "EASA sertifikater" gjøres gjeldende for statsluftfart ved en nasjonal regel, er også akseptabelt sett fra EUs side.

§ 12 - Krav til luftdyktighet

Bestemmelsen gjør at luftfartøyer som er luftdyktige etter de felleseuropeiske reglene som ellers gjelder for sivil luftfart, kan benyttes til statsluftfart. Denne luftdyktighetsdokumentasjonen gjøres dermed gjeldende for statsluftfart, uten at det er nødvendig med utstedelse av tilsvarende nasjonale dokumenter.

Det vil likevel kunne være slik at det til enkelte typer statsluftfart kan være behov for å benytte luftfartøy, utstyr og tilpasninger som ikke er godkjent etter de felleseuropeiske luftdyktighetsreglene. Som alternativ til regelen i bestemmelsens første ledd foreslås det derfor en regel som gjør at Luftfartstilsynet kan godkjenne luftfartøy, utstyr og tilpasninger hvor det ikke foreligger en slik EASA-godkjenning. Bestemmelsens annet ledd omhandler vilkårene for å gi en slik godkjenning.

Bestemmelsens tredje ledd innebærer at luftfartøyene som benyttes i statsluftfart skal følge de samme vedlikeholds krav som andre sivile luftfartøyer. Ettersom disse reglene også skal kunne anvendes på luftfartøyer mv. uten luftdyktighetsdokumentasjon etter de felleseuropeiske reglene, er det nødvendig å ta inn forbehold om at reglene skal anvendes så langt de passer. Hvor det er gitt nasjonale luftdyktighetsforskrifter (for eksempel for annex II luftfartøyer), skal disse reglene også gjelde når luftfartøyet benyttes til statsluftfart.

Styringen av luftfartøyenes vedlikehold har nær sammenheng med den operative driften av luftfartøyene. Etter de felleseuropeiske reglene i forordning (EU) nr. 1321/2014 som her er gjort gjeldende, kreves det at organisasjonen som er ansvarlig for styring av fartøyenes kontinuerlige luftdyktighet (CAMO) til et sivilt AOC-sertifisert luftfartsselskap, er en del av dette selskapets egen organisasjon. En slik løsning gjør det også enklere for tilsynsmyndigheten å føre et helhetlig tilsyn med luftfartsselskapet. Det foreslås derfor at foretak med driftstillatelse for statsluftfart skal inneha egen, dvs. in-house, CAMO. Størrelsen på CAMO-organisasjonen vil kunne skaleres etter virksomhetens størrelse og omfang, slik det fremgår av reglene i forordning (EU) nr. 1321/2014.

At forskriften benytter de samme reglene som for annen sivil luftfart medfører at de økonomiske og administrative konsekvensene for de berørte private aktørene og myndighetene blir minst mulig. Kostnadene vil i hovedsak gjelde opplæring av personell og utarbeidelse av prosedyrer. Disse kostnadene antas ikke å bli vesentlige. At de felleseuropeiske reglene gjøres gjeldende antas dessuten å lette prosessen med anskaffelse og avhending av slikt materiell, sammenlignet med om man her etablerte helt særegne nasjonale regler. Ved eventuelt behov for bruk av luftfartsmateriell uten slik luftdyktighetsdokumentasjon etter de felleseuropeiske reglene, vil Luftfartstilsynets godkjenning prosess imidlertid medføre gebyrkostnader etter forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet mv. (BSL A 1-2). Dersom luftfartøyet skal benyttes både til statsluftfart og til annen sivil luftfart, vil luftfartøyet måtte opprettholde luftdyktighetsdokumentasjon både etter denne forskriften og etter EØS-reglene i vedlikeholds forordningen. Utenom utstedelse av dokumentene, vil dette ikke ha praktiske konsekvenser ettersom vedlikeholds kravene reelt sett vil være de samme.

Som nevnt foran vil reglene om statsluffart være rent nasjonale regler. Luftfartøyer som kun har vært benyttet til statsluffart vil dermed ikke uten videre kunne anvendes av en annen operatør til bruk i annen sivil luffart. Dersom dette skal skje vil fartøyet måtte godkjennes av luftfartsmyndigheten på tilsvarende måte som ved import av et luftfartøy fra et land utenfor EU/EØS, dvs. 3-land. Dette vil imidlertid ikke være en konsekvens av denne forskriften, men av at de felleseuropeiske reglene som nevnt ikke gjelder for statsluffart.

Dersom luftfartøyet benyttes både til statsluffart og til annen sivil luffart (mixed operations) skal fartøyet holdes luftdyktig etter begge regelsettene (se mer om dette i avsnittet under). Et slikt luftfartøy vil også dermed være luftdyktig etter de felleseuropeiske reglene, noe som medfører at fartøyet ikke nødvendigvis vil måtte import-granskes som nevnt over ved avhending til en sivil operatør.

Til § 13 – Verkstedorganisasjoner

Regelen skal gjelde verkstedorganisasjoner som utfører vedlikehold på luftfartøyer som brukes til statsluffart. Det foreslås at slike verkstedorganisasjoner må ha egen nasjonal godkjenning for dette, ettersom en EASA Part-145 godkjenning ikke er gyldig for slikt vedlikeholdsarbeid. Dette skyldes at slike luftfartøyer som nevnt innledningsvis opereres etter nasjonale regler, selv om disse langt på vei vil være likelydende som de gjeldende felleseuropeiske reglene. At statsluffart på denne måten skal skje innenfor rammen av et nasjonalt system, innebærer at en verkstedorganisasjon med godkjenning etter det felleseuropeiske regelverket ikke automatisk også kan utstede godkjenninger til norske statsluffartøy. Vedlikeholdsorganisasjonen må derfor etablere et parallelt system med prosedyrer for bruk til vedlikehold på statsluffartøyer. Disse prosedyrene må skille mellom vedlikehold av luftfartøyer som kun benyttes i statsluffart med EASA luftdyktighetsbevis, evt. nasjonal luftdyktighetsgodkjenning, og vedlikehold på fartøyer som både benyttes til statsluffart og andre sivile operasjoner (mixed operations). I sistnevnte tilfelle må vedlikeholdet gjennomføres og dokumenteres etter begge prosedyrene, både for statsluffart og for annen sivil luffart, bl.a. må det utstedes to "release to service": Ett for statsluffart med nasjonal gyldighet, og ett for annen sivil luffart, hvor kun det sistnevnte vil være gyldig i det felleseuropeiske luftfartssystemet.

Kravene som legges til grunn for den nasjonale godkjenningen av en verkstedorganisasjon bør imidlertid være så like som mulig de felleseuropeiske reglene. Det foreslås derfor at reglene i forordning (EU) nr. 1321/2014 gis tilsvarende anvendelse så langt de passer.

Kravet om nasjonal verkstedsgodkjenning vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for de aktuelle organisasjonene og for Luftfartstilsynet. For Luftfartstilsynet vil dette dreie seg om utarbeidelse av prosedyrer for slik godkjenning. For de aktuelle organisasjonene vil kostnadene gjelde utarbeidelse av søknad inkl. prosedyrer og opplæring av ansatte. For allerede etablerte verkstedorganisasjoner ventes ikke disse kostnadene å bli vesentlige ettersom slik nasjonal godkjenning baseres på de samme felleseuropeiske reglene. Dette gjelder også for Luftfartstilsynet.

Til § 14. Dispensasjon

Valget om å basere reglene for statsluftfart på de ellers gjeldende felleseuropeiske reglene, gjør det nødvendig å ha en dispensasjonsregel i forskriften. Dette behovet er omhandlet foran i høringsnotatet. Behov for særskilte tilpassinger av tillatelsen og unntak fra de felleseuropeiske reglene kan dermed gjøres med hjemmel i denne bestemmelsen. Antall statsluftfartsoperatører er ikke stort. Ordningen ventes derfor å bli administrativt overkommelig og oversiktlig. Å etablere særskilte forskriftsregler for den enkelte type operasjon anses som tidligere nevnt å være lite ressurseffektivt. Bruk av bestemmelsen vil kreve at søker utarbeider en risikovurdering som vil bli gjenstand for Luftfartstilsynets vurdering før eventuell godkjenning. Utover ressursene som vil måtte brukes til utarbeidelse og saksbehandling av søknad, ventes ikke bestemmelsen å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for noen parter.

Til § 15. Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen gir Luftfartstilsynet mulighet for å benytte overtredelsesgebyr etter luftfartsloven § 13a-5 som sanksjonsmiddel dersom statsluftfartsoperatører opptrer i strid med reglene i denne forskriften. Overtredelsesgebyr er fra før tilgjengelig som sanksjonsmiddel overfor andre luftfartsaktører. Bestemmelsen kan imidlertid ikke tas inn i forskriften uten at luftfartsloven § 13a-5 endres ved at luftfartsloven § 18-1 føyes til oppstillingen av bestemmelser i § 13a-5 nr. 6. Forslag om en slik lovendring vil bli tatt med i et lovendringsforslag som skal behandles i 2019. En bestemmelse om mulighet for illeggelse av overtredelsesgebyr er derfor også tatt inn i forbindelse med denne høringen.

Eventuell senere bruk av en slik bestemmelse vil skje i henhold til Luftfartstilsynets sanksjonspolicy.

Til § 16. Suspensjon og tilbakekall

Bestemmelsen sikrer hjemmel for bruk av disse sanksjonsmidlene overfor statsluftfartsoperatører med driftstillatelse etter § 5, og verkstedorganisasjoner med godkjenning etter § 13. Reglene blir dermed tilsvarende de som gjelder andre luftfartsaktører som utfører virksomhet etter godkjenning fra Luftfartstilsynet. Hjemmel for suspensjon og tilbakekall av besetningssertifikat finnes i luftfartsloven § 5-6, og behøver derfor ikke å stå i forskriften. Brudd på luftfartsbestemmelsene vil ofte 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 sanksjonspolicy.