

Notat

Saksbehandler

Finn Owen Meling

Dato
20.12.2023Referanse
22/27019-2

Høring - forskrift om reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet - FUA

Luftfartstilsynet sender med dette på høring et forslag til en ny forskrift om reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet. Forskriften vil erstatte gjeldende *forskrift om opprettelse av reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet i Sør-Norge*.

Bakgrunnen for forslaget vårt er redegjort for nedenfor.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på epost postmottak@caa.no, og merkes saksnummer 22/27019.

Høringsfristen er 29. mars 2024.

Spørsmål kan rettes til saksbehandler Finn O. Meling, fom@caa.no.

1. Bakgrunn

FUA (fleksibel bruk av luftrommet) er et konsept som bygger på tanken om at luftrommet ikke bør oppdeles i rene sivile eller militære områder, men heller bør anses som ett sammenhengende rom, der det i størst mulig grad skal tas hensyn til alle luftromsbrukeres behov.

Enkelt fortalt går FUA-modellen i Norge ut på at store deler av luftrommet er delt inn i luftromsblokker som Forsvaret kan reservere for de periodene de har bruk for det, hovedsakelig for daglig trening. Forsvaret bestiller de blokkene de trenger på daglig basis, og til visse konkrete tidsperioder i løpet av dagen. Når den reserverte tidsperioden er utløpt, blir blokkene frigjort til fordel for sivil aktivitet.

I forbindelse med innfasing av nye kampfly av typen F-35 fastsatte Luftfartstilsynet høsten 2021 en forskrift om opprettelse av reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet i Sør-Norge. Forskriften fastsatte en rekke nye såkalte FUA-områder i Sør-Norge (også kalt AMC-områder), som et supplement til allerede eksisterende FUA-områder, særlig i Nord-Norge. Dette hadde sammenheng med at F-35 primært skulle etableres på Ørlandet, og at behovet for luftrom til trening og øvelser i Sør-Norge dermed ville bli større.

I tillegg til å fastsette FUA-områder i Sør-Norge, fastsetter forskriften at bruk av FUA-områdene skal skje i samsvar med en fastsatt prosedyre («Procedure on Use of AMC Manageable Areas»), heretter omtalt som FUA-prosedyren.

Luftfartstilsynet foreslår i denne høringen å erstatte gjeldende forskrift med en ny forskrift.

2. Gjeldende regelverk

Det rettslige utgangspunktet for benyttelse av FUA-konseptet i norsk luftrom, er [forskrift 14. desember 2021 nr. 3530 om luftromsorganisering](#) (BSL G 4-1)¹. Denne forskriften gjennomfører i § 27 forordning ([EF nr. 2150/2005](#)) om felles regler for fleksibel bruk av luftrommet (FUA-forordningen) i norsk rett.

FUA-forordningen artikkel 4 nr. 1 viser til at medlemsstatene blant annet skal utføre følgende oppgaver:

- a) sikre at modellen for fleksibel bruk av luftrommet generelt anvendes på strategisk, pretaktisk og taktisk nivå,
- b) regelmessig undersøke brukerbehovene,
- c) godkjenne de aktiviteter som krever et reservert luftrom eller restriksjonsområde,
- d) fastsette midlertidige luftromsstrukturer og tilknyttede framgangsmåter for å tilby ulike alternativer for reserverte luftrom og rutevalg,
- e) fastsette kriterier og framgangsmåter for innføring og bruk av justerbare horisontale og vertikale grenser for det ønskede luftrommet, slik at det kan legges til rette for flere ulike typer flygeveier og endringer av flyginger på kort varsel,
- f) vurdere de nasjonale luftromsstrukturene og det nasjonale rutenettet med det formål å planlegge fleksible luftromsstrukturer og framgangsmåter.

I forskrift om luftromsorganisering § 28 første ledd fremgår det at det er Luftfartstilsynet som skal utføre disse oppgavene i Norge.

I forskrift om luftromsorganisering § 29 første ledd står det at: «Forsvaret og lufttrafikkjenesten kan foreslå reserverte områder til særskilt bruk for militær trening i tråd med FUA-forordningen artikkel 4 nr. 1 bokstav d. Luftfartstilsynet fastsetter områdene i samsvar med § 19 og § 22.»

Dette betyr at områder som brukes i FUA-konseptet formelt anses som «reserverte områder» i medhold av forskriftens § 19, og at de fastsettes av Luftfartstilsynet i samsvar med forutsetningene i § 22. Utgangspunktet er at områdene skal fastsettes i form av egen forskrift. Luftfartstilsynet har foreløpig fastsatt én slik forskrift, som altså er den ovenfor nevnte *forskrift om opprettelse av reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet i Sør-Norge*.

Det er tidligere også blitt etablert FUA-områder i Nord-Norge, men disse har aldri formelt blitt fastsatt i forskrifts form.

¹ Frem til vedtakelse av forskrift om luftromsorganisering i desember 2021, var det forskrift om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2) som hjemlet FUA-forordningen. Sistnevnte forskrift er nå opphevet.

3. Nærmere om behovet for revisjon av gjeldende regelverk

I vurderingen av forslagene til endret regelverk har Luftfartstilsynet tatt utgangspunkt i de føringer som ligger i regjeringens utredningsinstruks. Et minimumskrav er å besvare følgende seks spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

2.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Problemene som søkes løst er flere:

For det første ønsker vi at *forskrift om opprettelse av reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet i Sør-Norge* endres til å bli en forskrift som omfatter hele Norge. Vi sørger da for at alle reserverte områder (FUA-områder) i hele Norge blir forskriftsfestet.

For det andre ønsker vi å endre strukturen på FUA-områdene i samsvar med et forslag som er utarbeidet i samarbeid mellom Luftfartstilsynet, Luftforsvaret og lufttrafikkjentesten (Avinor Flysikring AS). Dette vil også innebære å fastsette en ny FUA-prosedyre.

For det tredje ønsker vi at Forsvaret i større grad skal bruke FUA-modellen når Forsvaret ønsker å reservere luftrom ved akutte eller uavklarte militære situasjoner. Det foreslås i den forbindelse at Forsvaret kan reservere *kombinasjoner* av luftromsblokker som de normalt ikke vil kunne benytte, og at luftromsblokkene kan *utvides* i det vertikale plan (fra bakken og opp til flygenivå 660).

For det fjerde ønsker vi å innføre en mulighet for å fravike FUA-prosedyrene i enkeltsaker der påvirkningen på annen trafikk er liten, eksempelvis der Forsvaret skal ha planlagte øvelser med behov for å reservere luftromsblokker på en noe annen måte enn det som normalt ligger i FUA-prosedyren. Vi foreslår da at det kan gis unntak ved særskilt søknad til Luftfartstilsynet.

2.2 Hvilke tiltak er relevante?

Luftfartstilsynet anser at det relevante tiltaket er å gjøre tilpasninger i *forskrift om opprettelse av reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet i Sør-Norge*, eller å erstatte forskriften med en ny forskrift. I utgangspunktet foreslår Luftfartstilsynet det siste.

Et sentralt element ved tilpasningen vil være at koordinatene til *alle* FUA-områdene i Norge vil fremkomme av et vedlegg til forskriften (i dag står bare koordinatene til FUA-områder i Sør-Norge i dette vedlegget). I den forbindelse vil nye FUA-områder i Nord-Norge innlemmes. Med de nye FUA-prosedyrene vil da hele Nord-Norge være inndelt i FUA-områder, i tillegg til Nord-Vestlandet, sentrale deler av Sør-Norge og en del av kysten i Rogaland/Agder. Store deler av havområdene i norsk territorium og på kontinentalsokkelen vil også være dekket.

Det andre sentrale elementet ved tilpasningen har sammenheng med at det i forskriften slås fast at FUA-områdene bare kan benyttes i tråd med en egen prosedyre – FUA-prosedyren. I denne prosedyren er det angitt vertikale begrensninger for bruk av FUA-områdene, i tillegg til begrensninger på hvilke FUA-områder som kan benyttes samtidig. Det som foreslås endret i forskriften er altså muligheten til å fravike disse begrensningene i FUA-prosedyren i følgende tilfeller:

- Forsvaret kan *ved akutte eller uavklarte militære situasjoner* fravike prosedyren etter egen beslutning, men etter koordinering med Luftfartstilsynet og lufttrafikkjentesten.
- Forsvaret kan søke Luftfartstilsynet om å fravike prosedyren i enkelttilfeller. Luftfartstilsynet skal da gjøre en konkret vurdering av søknaden opp mot behovet for andre luftromsbrukere, og treffe en beslutning i form av et enkeltvedtak.

Luftfartstilsynet foreslår at endringene trer i kraft så snart som mulig, i praksis samtidig som den nye forskriften vedtas.

2.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Luftfartstilsynet kan ikke se at tiltaket reiser noen prinsipielle spørsmål.

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

De berørte av tiltaket er i utgangspunktet alle luftromsbrukere, men særlig militære luftromsbrukere. Lufttrafikkjentesten og sivile og militære luftfartsmyndigheter blir også berørt. Tiltaket er i utgangspunktet av varig karakter.

Nedenfor beskriver vi fordelene ved de ulike sidene av tiltaket. Mulig ulemper beskrives i et eget punkt til slutt.

2.4.1 Utvidelse av forskriften til å gjelde alle FUA-områder i hele Norge

Den første delen av tiltaket - en utvidelse av forskriften til å gjelde alle FUA-områder i hele Norge - har etter Luftfartstilsynets vurdering utelukkende positive virkninger. Vi sørger da for at alle reserverte områder (FUA-områder) i hele Norge blir forskriftsfestet, vi sørger for at alle FUA-områdene i landet blir underlagt samme forskriftsregler, og vi sørger for at det blir enklere å få oversikt over hvilke FUA-områder som finnes.

2.4.2 Nye FUA-områder

Den andre delen av tiltaket – fastsettelse av nye FUA-områder, herunder tilpasning av dagens FUA-prosedyre - har den positive virkningen at FUA-områdene og den ordinære bruken av disse blir tilpasset det behovet Forsvaret har for trening og luftromsreservasjoner i dag, under den gjeldende sikkerhetspolitiske situasjonen.

2.4.3 Bruk av FUA-modellen ved akutte eller uavklarte militære situasjoner

Med hensyn til den tredje delen av tiltaket – å legge til rette for at Forsvaret i større grad skal bruke FUA-modellen for reservasjon av luftromsblokker når Forsvaret ønsker å reservere luftrom ved *akutte eller uavklarte militære situasjoner* – så er de positive virkningene flere.

Det ene er at man sparer både tid og administrative ressurser dersom Forsvaret får behov for å reservere luftrom i en akutt eller uavklart militær situasjon. Under dagens regime har Forsvaret anledning til å etablere restriksjonsområder i luftrommet med hjemmel i luftfartsloven § 9-1a i en akutt eller uavklart militær situasjon. Det vil være en betydelig risiko for at Forsvaret i en slik situasjon vil reservere et større luftrom enn nødvendig, eller et lite hensiktsmessig utformet luftrom med tanke på sivil lufttrafikk, for å ta høyde for de behovene de har eller vil kunne få. Dersom Forsvaret skulle optimalisere luftromsreservasjonen, vil det kreve involvering av en rekke aktører – sivil luftfartsmyndighet, flysikringstjenesten og sivile flyoperatører. Dette vil kreve tid og ressurser som ikke nødvendigvis er tilgjengelige i den situasjonen som foreligger. Det antas å være betydelig mer effektivt å i stedet benytte seg av den etablerte og godt fungerende FUA-prosessen. Forsvaret vil da kunne iverksette luftromsreservasjoner på kort tid, og for en så lang periode som blir nødvendig.

Det andre er at om Forsvaret benytter allerede etablerte luftromsstrukturer under FUA-konseptet, så vil sannsynligheten for at de reserverer luftrom som rammer annen luftfart negativt, minskes betraktelig. FUA-områdene er utarbeidet etter et grundig samarbeid med flysikringstjenesten og sivile luftromsbrukere, og er designet for å sørge for at sivil luftfart rammes i minst mulig grad.

Det tredje er at flysikkerheten antas å ville bli bedre ivarettatt om Forsvaret velger å benytte allerede publiserte områder som er godt kjent og innarbeidet hos luftfartsaktørene, i stedet for å opprette helt nye luftromsstrukturer som det ikke finnes kartunderlag for.

2.4.4 Mulighet for å fravike FUA-prosedyren i enkeltsaker

Den fjerde delen av tiltaket – å innføre mulighet for å fravike FUA-prosedyren i enkeltsaker, men som altså ikke gjelder akutte eller uavklarte militære situasjoner – medfører etter Luftfartstilsynets vurdering en positiv *fleksibilitet* knyttet opp til enkelttilfeller der FUA-prosedyren blir for rigid, og der påvirkningen på annen lufttrafikk er liten. Vi ser ingen nevneverdige negative effekter av en slik løsning, forutsatt at Luftfartstilsynet ikke innvilger unntak i tilfeller der annen lufttrafikk blir vesentlig negativt påvirket.

De samme fordelene vil slå inn her som ved bruk av FUA-modellen ved akutte eller uavklarte militære situasjoner. Vi snakker da altså om tilfeller der Forsvaret har behov for å opprette restriksjoner i luftrommet med kortere frist enn det som trengs for å opprette luftromsrestriksjoner gjennom den ordinære prosessen som håndteres av Luftfartstilsynet med hjemmel i forskrift om luftromsorganisering. Dette kan eksempelvis være i forbindelse med militære øvelser der behovene for luftrom ikke lot seg avklare på et tidlig stadium, eller der andre tungtveiende militære behov oppstår på kort tid.

Denne delen av tiltaket har også sammenheng med at Luftfartstilsynet har registrert at Forsvaret i den senere tid har benyttet [forskrift om militære forbudsområder](#), først og fremst forskriftens § 2, som rettslig grunnlag for å fastsette restriksjoner i luftrommet i slike situasjoner. (Forskriften er gitt med hjemmel i [sikkerhetsloven § 7-5](#).) Ved å åpne for at Forsvaret i enkelttilfeller kan tildeles rett til å benytte FUA-områder utover det FUA-prosedyren legger opp til, kan Forsvarets behov for å opprette restriksjoner utenom de ordinære prosessene i regi av Luftfartstilsynet, reduseres.

Luftfartstilsynet er riktignok klar over at bruk av forskrift om militære forbudsområder som rettslig grunnlag for opprettelse av restriksjoner i luftrommet gir en ekstraverdi for Forsvaret, ettersom de

da også får politimyndighet i de aktuelle områdene². Vi mener likevel at det er ønskelig at iverksettelse av lufttomsrestriksjoner i størst mulig grad gjøres innenfor rammer som ivaretar hensynene til allmenn luftfart best mulig. Et vedtak etter forskrift om militære forbudsområder kan om nødvendig gjøres parallelt med bruk av FUA-regimet, slik at Forsvarets behov for politimyndighet ivaretas.

2.4.5 Mulige negative sider ved tiltaket

Luftfartstilsynet ser noen mulige negative sider ved det foreslåtte tiltaket. Disse knytter seg til at FUA-områdene i dag er designet nettopp med tanke på at enkelte av dem ikke skal kunne reserveres samtidig, og at de kun kan brukes med vesentlige vertikale begrensninger. Ved å gi Forsvaret anledning til å fravike disse begrensningene, risikerer man at de fordelene som FUA-konseptet gir med tanke på sivil luftfart, nettopp forsvinner. Luftfartstilsynet mener likevel at disse ulempene ikke er like store som fordelene ved at man som utgangspunkt bruker etablerte FUA-områder i situasjoner der Forsvaret uansett vil kunne reservere luftrom for å ivareta de samfunnsmessige behov som er nødvendige ved en akutt eller uavklart militær situasjon.

Det kan ved tiltaket tilsynelatende også ligge en viss fare for at Forsvaret på denne måten får en senket – og etter enkeltes syn for lav – terskel for å reservere luftrom. Vi mener imidlertid at denne bekymringen ivaretas av at vi setter krav om at slik reservasjon bare kan gjøres ved «akutte eller uavklarte militære situasjoner». Dette er det samme vilkåret som står i luftfartsloven § 9-1a, som er hjemmelen for den militære luftfartsmyndigheten til å på egen hånd opprette restriksjonsområder i luftrommet.

Når det gjelder tilfellene nevnt under punkt 2.4.3 – muligheten for unntak fra FUA-prosedyren i enkelttilfeller – så vil disse forutsette et vedtak fra Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet vil da måtte gjøre en konkret vurdering av innvirkningen på sivil trafikk, etter forholdene i samråd med sivile lufttomsbrukere.

2.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Som vist til ovenfor, foreslår Luftfartstilsynet å gi ut en ny forskrift til erstatning for *forskrift om opprettelse av reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet i Sør-Norge*.

Nedenfor gjennomgår vi de enkelte bestemmelsene som foreslås i den nye forskriften, med vekt på hva som er endret i forhold til dagens forskrift:

- I § 1 fastsettes formålet med forskriften. Teksten her er ikke vesentlig endret sammenlignet med dagens forskrift.
- I § 2 fastsettes både den horisontale og den vertikale utstrekningen til FUA-områdene.
 - o Den horisontale utstrekningen fremkommer som koordinater i eget vedlegg, og vil inkludere FUA-områdene over hele landet.

² Se [lov om politimyndighet i Forsvaret](#) § 1 andre ledd.

- Den vertikale utstrekningen fastsettes slik at områdene som utgangspunkt gjelder fra bakken og opp til flygenivå 660, som er det høyeste nivået man tilbyr lufttrafikkteneste.
 - I den nye prosedyren for bruk av FUA-områdene står det nærmere avgrensinger for bruken av områdene; både med hensyn til vertikal utstrekning og med hensyn til hvilke områder som kan tas i bruk samtidig.
(I praksis blir dermed den vertikale utstrekningen uendret fra tidligere, siden det er prosedyren som i alle tilfeller – med unntak av § 4 – skal benyttes ved bruk av FUA-områdene.)
- I § 3 fastsettes hovedregelen med hensyn til FUA-områdene, det vil si at flyging der er reservert for militære luftfartøyer. Dette betyr at annen flyging er forbudt, inkludert ubemannede luftfartøyer (droner) og modellfly. Forsvaret eller lufttrafikktenesten kan likevel gi tillatelse til flyging.

Med hensyn til virkeområde fastsettes det at forbudet gjelder innenfor norsk område. Etter folkeretten kan ikke norske myndigheter legge ned noe *generelt* forbud mot flyging i FUA-områder utenfor norsk område³. Vi anser imidlertid at vi kan legge ned et slikt forbud for *norske* luftfartøyer, jf. luftfartsloven § 1-2 andre ledd, og dette foreslås i forskriften.

- I § 4 tas inn to mulige tilfeller der FUA-områdene kan benyttes annerledes enn det som følger av FUA-prosedyren, med hensyn til vertikal utstrekning og med hensyn til hvilke områder som kan tas i bruk samtidig.
- Luftfartstilsynet kan i enkelttilfeller gi unntak fra prosedyren dersom det er fremmet særskilt søknad om dette. Dette vil typisk være i forbindelse med militærøvelser. Luftfartstilsynet skal i disse tilfellene særlig vurdere hvordan unntakene innvirker på øvrig luftfart.
 - Forsvaret kan benytte FUA-områdene på en annen måte enn det prosedyren tilsier *ved akutte eller uavklarte militære situasjoner* (sml. luftfartsloven § 9-1a). Forsvaret skal i disse tilfellene ha koordinert fravikelsen av prosedyren med den sivile luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet) og med aktuell yter av lufttrafikktenester (normalt Avinor Flysikring AS).
- I § 5 fastsettes plikten for AMC (airspace management cell) til å publisere enhver aktivering og bruk av FUA-områdene på NOTAM. AMC er den enheten som etter forskrift om luftromsorganisering er utpekt til å styre bruken av FUA-områdene. Slik publisering er i tråd med dagens praksis.

I tillegg foreslås det at aktivering og bruk av FUA-områder under 400 fot skal publiseres på Luftfartstilsynets hjemmesider. Grunnen til dette er at luftrommet under 400 fot vil kunne brukes av ubemannet luftfart i åpen kategori, det vil si av luftromsbrukere som ikke nødvendigvis er vant med og pliktig til å lese NOTAM.

³ Prinsippet anses å følge av internasjonal sedvanerett, men følger forutsetningvis også av Havrettskonvensjonen og Chicago-konvensjonen om internasjonal sivil luftfart.

Dersom eventuelle andre tilfredsstillende systemer for å informere om aktivering av FUA-områder i fremtiden skulle bli etablert⁴, vil Luftfartstilsynet vurdere å tilpasse forskriften til dette.

- I § 6 åpnes det for at Luftfartstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av luftromsrestriksjonene i § 3, det vil si brudd på forbudet mot flyging i FUA-områdene.
- § 7 fastsettes det at forskriften trer i kraft straks. Etter Luftfartstilsynets vurdering er det ikke behov for en overgangsperiode mellom vedtakelse og ikrafttredelse av forskriften, ettersom ingen berørte parter behøver å gjøre noen særskilte tilpasninger som følge av forskriften. Ved vedtakelse av forskriften oppheves dagens forskrift, det vil si forskrift om opprettelse av reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet i Sør-Norge.

2.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En forutsetning for en vellykket gjennomføring er at brukere av FUA-konseptet retter seg inn etter og klarer å etterleve de nye forskriftskravene.

Vedlegg:

- Utkast til ny forskrift
- Ny FUA-prosedyre, inkludert kartbeskrivelse av nye FUA-områder
- Koordinater for nye FUA-områder

⁴ Se eksempelvis Luftfartstilsynets parallelle høring om gjennomføring av felleseuropeisk regelverk om U-space i norsk rett, og krav til en integrert digital luftfartspublikasjon rettet mot bemannet og ubemannet luftfart.