

Notat

Saksbehandler

Finn Owen Meling

Dato
31.01.2023Referanse
22/14109-2

Høring – enkelte endrede regler om flysikringstjenestene og luftromsorganiseringen

Luftfartstilsynet sender med dette på høring et forslag om endringer i enkelte bestemmelser som knytter seg til utøvelse av lufttrafikkjeneste og tilknyttet luftromsorganisering i forskrift 14. desember 2016 nr. 1578 om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F 1-1), og enkelte mindre endringer i forskrift om krav til lufttrafikkjenester og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) m.m. (BSL G 1-3)

Høringen gjelder følgende endringer i BSL F 1-1:

- Endring av §§ 18 og 19, slik at et terminalområde (TMA) omklassifiseres til radio- og transponderpåbudssone (RMZ og TMZ) i ikke-kontrollert luftrom når flygekontrolltjenesten ikke yter tjeneste der. Vi foreslår også at det samme skal gjelde for kontrollsoner (CTR).
- Endring av § 22a, som gjelder Luftfartstilsynets mulighet til å fritta lufttrafikkjenesten fra ansvar for å yte tjeneste i restriksjons- og fareområder i kontrollert luftrom eller i en radiopåbudssone, slik at bestemmelsen utvides til å gjelde generelt i luftrommet.
- Endring av § 22b, slik at flygekontrolltjenesten ikke behøver å atskille IFR-flyginger fra fareområder med samme atskillelse som ellers benyttes mellom IFR-flyginger i de tilfeller Luftfartstilsynet har gitt særlig aksept for dette.
- Endring av § 22c, som gjelder flygekontrolltjeneste tilknyttet restriksjonsområder, slik at bestemmelsen også gjelder «reservert luftrom» og «geografiske UAS-områder».
- Sammenslåing av §§ 22d til 22f, slik at det blir klarere hvilken fraseologi som kan benyttes av henholdsvis flygekontrolltjenesten og flygeinformasjonstjenesten.
- Oppheving av § 29, som er en ren overgangsbestemmelse om fraseologi som ikke lenger har relevans.

Høringen gjelder også følgende endringer i BSL G 1-3:

- Endring av § 4-10, slik at det kommer frem at en lufttrafikkjenesteenhet skal sende DEP-melding (avgangsmelding) bare for VFR-flyginger
- Endring av § 7-2, slik at det ikke står at flyplassoperatøren skal sørge for at byggerestriksjonsområder fremkommer på kart (BRA-kart) i AIP.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på e-post postmottak@caa.no, og merkes saksnummer 22/14109.

Høringsfristen er 24. april 2023.

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

1. Bakgrunn

I forbindelse med vedtakelse av ny [forskrift om luftromsorganisering](#) i desember 2021, ble det samtidig gjort noen endringer i [forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer](#), heretter omtalt som BSL F 1-1. Disse endringene bestod av innføring av tre nye bestemmelser, §§ 22a, 22b og 22c.

Enkelt forklart omhandlet de nye bestemmelsene flygekontrolltjenestens plikt til å yte tjenester og adskille flyginger fra hverandre i og rundt særskilte soner i luftrommet. Det ble eksempelvis fastsatt at flygekontrolltjenestens plikt til adskillelse av IFR-flyginger også gjaldt opp mot *grensene* til et fareområde. I ettertid har det imidlertid vist seg at enkelte av bestemmelsene er for lite fleksible. Det har også fremkommet andre problemstillinger som medfører behov for tilpasning i regelverket.

Videre ble det i desember 2022 gjort enkelte endringer i BSL F 1-1 som omhandler fraseologi for lufttrafikk-tjenesten. Også her har det i ettertid vist seg behov for å gjøre enkelte rettinger og tilpasninger.

Til sist har det fremkommet behov for enkelte mindre endringer i [forskrift om krav til lufttrafikk-tjenester og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester \(ATM/ANS\) m.m.](#), heretter omtalt som BSL G 1-3.

Nedenfor gjøres rede for problemstillingene og hvordan Luftfartstilsynet foreslår at de løses.

2. Nærmere vurdering av 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?

Luftfartstilsynet har, blant annet etter innspill fra Avinor, registrert enkelte sider ved gjeldende regelverk for flysikringstjenestene og luftromsorganiseringen som vi foreslår ny løsning på. Generelt

anses det viktig å gjøre endringer på disse områdene for at flygekontrolltjenesten skal kunne utøve tjenesten på en trygg og forutsigbar måte, og for at oppgavefordelingen hos flysikringstjenestene blir hensiktsmessig.

Problemstillingene gjennomgås nedenfor:

2.1.1 Fleksibilitet i plikten til å adskille fra fareområder

BSL F 1-1 § 22b første ledd slår i dag fast at: *«Der det er aktive fareområder i kontrollert luftrom, skal flygekontrolltjenesten atskille IFR-flyginger fra fareområdene med samme atskillelse som benyttes mellom IFR-flyginger i det aktuelle luftrommet.»*

I ettertid har det vist seg at denne bestemmelsen ikke er tilstrekkelig fleksibel. Dette har sammenheng med at behovet for at flygekontrolltjenesten atskiller flyginger fra fareområder, i enkelte tilfeller er langt mindre enn det bestemmelsen foreskriver.

Dagens bestemmelse sier at IFR-flyginger skal holdes atskilt fra fareområder med samme avstand som to IFR-flyginger skal holdes atskilt fra hverandre. Kravet til atskillelse mellom to IFR-flyginger bygger på flere forhold – turbulens, faren for navigasjonsfeil, m. m. Når det er snakk om atskillelse til mer statiske strukturer, så inntreffer ikke de samme risikomomentene, og behovet for atskillelse blir dermed ikke i alle tilfeller like stort. Det er derfor hensiktsmessig å vurdere den konkrete faren som et fareområde er etablert for, før man fastslår hvor stort behovet for atskillelse er. Et eksempel på dette er fareområder med en klart avgrenset fare, slik som flametårn over en oljeinstallasjon. I slike tilfeller vil gjerne fareområdets utstrekning eller allerede etablerte inn- og utflygningsprosedyrer i seg selv ivareta tilstrekkelig atskillelse, slik at det ikke er nødvendig med et ekstra lag separasjon utenfor selve fareområdet. Det ekstra separasjonslaget kan i slike tilfeller tvert imot skape problemer, fordi det eksempelvis kan medføre at flygekontrolltjenesten blir tvunget til å styre lufttrafikken så langt unna fareområdene at det kommer i konflikt med etablerte inn- og utflygningsprosedyrer.

Luftfartstilsynet foreslår derfor at det i § 22b innføres en endring, slik at Luftfartstilsynet *i konkrete tilfeller* kan gi flygekontrolltjenesten fritak for plikten til å atskille IFR-flyginger fra fareområder med samme atskillelse som ellers benyttes i det aktuelle luftrommet. Hovedregelen vil følgelig fortsatt være at IFR-flyginger skal holdes atskilt fra fareområder med samme avstand som to IFR-flyginger skal holdes atskilt fra hverandre, men slik at det kan søkes om unntak.

2.1.2 Tilføyelse av typer luftromsområder som omfattes av §§ 22a og 22c

BSL F 1-1 § 22a fastsetter i dag at: *«Luftfartstilsynet kan beslutte at lufttrafikkjenesten fritas fra ansvaret for å yte lufttrafikkjeneste i et restriksjons- eller fareområde i kontrollert luftrom eller i en radiopåbudssone (RMZ).»*

§ 22c fastsetter i dag at: *«Der det er aktive restriksjonsområder i kontrollert luftrom, skal flygekontrolltjenesten atskille IFR-flyginger fra restriksjonsområdene og fra andre flyginger i samsvar med de restriksjoner som gjelder i tilknytning til områdene.»*

Flygekontrolltjenesten har ikke plikt til å atskille VFR-flyginger fra aktive restriksjonsområder i kontrollert luftrom. Flygekontrolltjenesten skal likevel gi fartøysjefen informasjon om relevante restriksjoner og tilbud om alternative flygeruter.»

Luftfartstilsynet ser behov for å utvide §§ 22a og 22c til også å gjelde andre områder i luftrommet enn bare restriksjonsområder (§ 22c), samt fareområder og radiopåbudssoner (§ 22a). Vi viser i den sammenheng til at man i forskrift om luftromsorganisering også har andre soner og områder i luftrommet som det kan være aktuelt å utøve atskillelse mot, eller der det etter forholdene kan være aktuelt å frita lufttrafikk-tjenesten fra å utføre oppgaver. Dette er først og fremst områder som benevnes som «reservert luftrom» eller «geografiske UAS-områder», jf. forskrift om luftromsorganisering [§ 19](#), jf. [§ 5](#) tredje og fjerde ledd.

«Reservert luftrom» er en angitt del av luftrommet som er midlertidig reservert for eksklusiv eller særskilt bruk for bestemte kategorier av brukere, typisk områder reservert til militær bruk under ordningen med fleksibel bruk av luftrommet (FUA), slik som «temporary reserved area» (TRA).

«Geografiske UAS-områder» er den formelle betegnelsen på det som løselig gjerne kalles «geosoner», og som er en del av luftrommet som gir særskilte begrensninger til fordel for, eller avgrenset mot, UAS-operasjoner (droner).

Luftfartstilsynet foreslår derfor en omskriving av §§ 22a og 22c, slik at de tilpasses også disse andre områdene.

Konkret foreslår vi at § 22a omskrives til å bli en generell bestemmelse om at Luftfartstilsynet kan frita lufttrafikk-tjenesten fra å yte tjeneste i enkelte deler av luftrommet, uten å spesifisere i detalj hvilke deler av luftrommet det er snakk om. Bestemmelsen blir slik sett relativt åpen, men overlater til Luftfartstilsynet å frita lufttrafikk-tjenesten fra ansvar for å yte tjeneste der det etter omstendighetene foreligger konkret behov for det.

Videre foreslår vi at § 22c første ledd, som gjelder flygekontrolltjenestens plikt til å atskille IFR-flyginger fra restriksjonsområder, utvides til også å gjelde reservert luftrom og geografiske UAS-områder så langt disse inneholder restriksjoner for IFR-flyginger.

2.1.3 Omklassifisering av terminalområder til luftromsklasse G og radio- og transponderpåbudssone utenom åpningstid

En tredje endring det har blitt spilt inn behov for gjelder klassifisering av luftrom.

I BSL F 1-1 er det i dag, i første ledd i §§ 18 og 19, fastsatt at: «Når et kontrolltårn ikke yter flygekontrolltjeneste i den tilhørende kontrollsonen, endres den publiserte luftromsklassifiseringen til klasse G og radiopåbudssone (RMZ).»

Fra flere hold er det spilt inn behov for en liknende bestemmelse knyttet til *terminalområder* (TMA). Terminalområder er luftromsområder designet for å ivareta flygekontrolltjeneste i første del av innflyging og siste del av utflyging (når flyene henholdsvis forlater eller nærmer seg underveisfasen). Flygekontrolltjenesten som utøves i terminalområder kalles gjerne «approach»-tjeneste.

Problemstillingen som oppstår knytter seg til at «approach»-tjenesteenhetene gjerne holder stengt i perioder der det foregår lite rutetrafikk, typisk om natten. I disse periodene overlates flygekontrolltjenesten i terminalområdene til de flygekontrolltjenesteenhetene som har ansvaret for det overliggende luftrommet, jf. BSL F 1-1 § 21. Disse enhetene kalles gjerne «underveistjeneste» eller kontrollsentraler, og yter i utgangspunktet tjenestene i et kontrollområde (CTA).

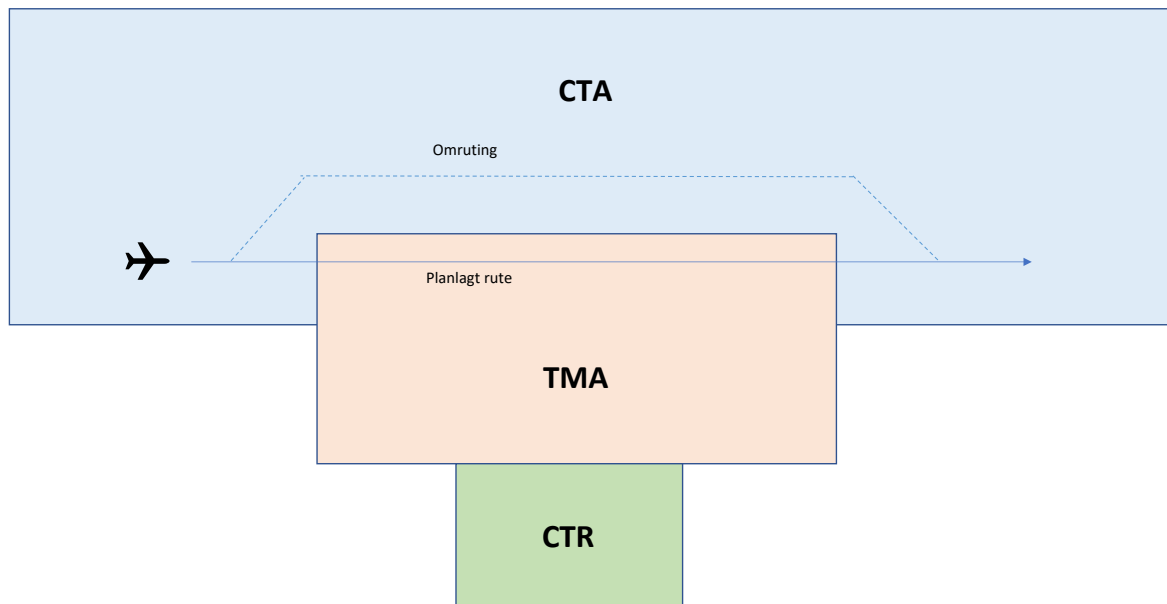
En utfordring med at kontrollsentralene overtar tjenesten i terminalområder, er at flygelederne i kontrollsentralene ikke alltid har de nødvendige sertifikatrettighetene til å drive «approach»-tjenester. Dette betyr at flyging i tråd med publiserte inn- og utflygingsprosedyrer til en lufthavn i de fleste tilfeller ikke er mulig utenfor angjeldende «approach»-enhets åpningstid. Alternativt må flygelederne i kontrollsentralene gi klareringer som de ikke har rettigheter til, noe som klart nok ikke er en akseptabel løsning.

At enkelte prosedyrer i terminalområder er utilgjengelige medfører på sin side problemer for lufttrafikk som har behov for å fly i områdene utenom stengetid. Særlig gjelder dette viktig statsluftfart, som politi- eller redningshelikoptre, men det medfører også ulemper for allmenflygere. For disse aktørene vil det være bedre at luftrommet endres til å bli ikke-kontrollert luftrom enn at det stenges, slik at de kan bruke luftrommet selv om de ikke får den flysikkerhet som flygekontrolltjenesten tilfører. Mangelen på flysikkerhet vil til en viss grad kompenseres for ved at man gjør området til en radiopåbudssone (RMZ), som pålegger alle som flyr der å opprettholde toveis radiokommunikasjon.

Et ekstra lag med sikkerhet oppnås ved at man også stiller krav om bruk av transponder i det samme området, det vil si at området blir såkalt transponderpåbudssone (TMZ). Vi foreslår derfor også at det omklassifiserte området ilegges et slikt transponderkrav. Samtidig foreslår vi å utvide det eksisterende kravet om at *kontrollsoner (CTR)* som omklassifiseres til luftromsklasse G med RMZ utenom kontrolltårnets åpningstid, også blir TMZ.

På denne bakgrunn foreslår Luftfartstilsynet at dagens ordlyd i BSL F 1-1, § 18 første ledd og § 19 første ledd, blir erstattet med: «*Når det ikke ytes flygekontrolltjeneste i en kontrollsoner eller et terminalområde, endres den publiserte luftromsklassifiseringen til klasse G og radio- og transponderpåbudssone (RMZ og TMZ).*»

Luftfartstilsynet er riktig nok klar over at en løsning med omklassifisering av TMA til luftromsklasse G har enkelte ulemper. Selv om det ikke er en utbredt problemstilling, forekommer det at terminalområder (TMA) «stikker opp» i omkringliggende kontrollområder (CTA), som illustrert nedenfor. En omgjøring av kontrollområdet til ikke-kontrollert luftrom (klasse G) vil da medføre at flyginger som har som plan å dra gjennom kontrollert luftrom med utgangspunkt i lav høyde i CTA, kan måtte omdirigeres for at de ikke skal havne i ikke-kontrollert luftrom under deler av flygingen, se illustrasjon nedenfor.



Luftfartstilsynet antar at dette er en problemstilling som praktisk lar seg løse av kontrollsentralene, men ønsker gjerne høringsinstansene sine innspill på dette.

2.1.4 Endring av bestemmelser om fraseologi

Ved en endring av BSL F 1-1 som trådte i kraft 1. november 2022 ble det i forskriften tatt inn nasjonale særbestemmelser om fraseologi. Disse kommer i tillegg til de felleseuropeiske bestemmelsene som følger av kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) nr. 923/2012 (SERA). De nasjonale særbestemmelsene var i hovedsak en videreføring av allerede eksisterende nasjonale bestemmelser, men de ble omskrevet og overflyttet fra en forskrift som ble opphevet¹.

Etter innføringen av de nye bestemmelsene i BSL F 1-1, viste det seg at deler av disse hadde et upresist innhold. Blant annet fremgikk det at enkelte typer fraseologi bare var reservert for flygekontrolltjenesten, selv om den i realiteten også bør kunne benyttes av flygeinformasjonstjenesten.

For å rette opp i disse forholdene, foreslår vi en endring av §§ 23d til 23f, slik at de slås sammen til én paragraf. Denne paragrafen deles opp slik at ett ledd (avsnitt) gjelder fraseologi for *flygekontrolltjenesten*, mens et annet gjelder fraseologi for *flygeinformasjonstjenesten*. Den nasjonale fraseologien kommer altså i tillegg til slik fraseologi som kan benyttes etter de felleseuropeiske bestemmelsene som følger av kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) nr. 923/2012 (SERA).

¹ Forskrift om lufttrafikkledelse (BSL G 8-1)

2.1.5 Sending av DEP-meldinger fra lufttrafikkjenesten

Ved endring av BSL G 1-3 som trådte i kraft 1. november 2022, ble det i § 4-10 bokstav b tatt inn at en lufttrafikkjenesteenhet skal sende DEP-melding (avgangsmelding) for alle flyginger, også der bare deler av flygingen foregår VFR eller IFR.

Siden DEP-meldinger for IFR-flyginger ivaretas av Eurocontrols nettverksoperasjonssenter (NMOC), blir det uhensiktsmessig at det skal pålegges lufttrafikkjenesteenheten å gjøre det samme. Vi foreslår derfor at bestemmelsen omformuleres til at en lufttrafikkjenesteenhet skal sende DEP-melding bare for VFR-flyginger.

2.1.6 Publisering av byggerestriksjonsområder på kart (BRA-kart)

Ved endring av BSL G 1-3 som trådte i kraft 1. november 2022, ble det i § 7-2 tatt inn at yteren av kommunikasjons-, navigasjons- og overvåkingstjenester skal sørge for at det er etablert prosesser som blant annet sikrer at maksimal akseptabel byggehøyde etterleves, og som ivaretar at byggerestriksjonsområdene fremkommer på kart (BRA-kart) som flyplassoperatøren publiserer i AIP, i tillegg til at de gjøres kjent for kommunale planmyndigheter.

Siden flyplassoperatøren tradisjonelt ikke har publisert BRA-kart i AIP, har det blitt stilt spørsmål ved om dette kravet er hensiktsmessig. Luftfartstilsynet har etter en nærmere vurdering kommet til at det neppe er grunn til å pålegge publisering av BRA-kart i AIP. Kravene til hva en AIP skal inneholde fremkommer av ICAO Annex 10² og forordning (EU) 2017/373 Annex VI (Part-AIS), og BRA-kart er ikke nevnt her. AIP er først og fremst et publiseringsprodukt som retter seg mot det operative segmentet i luftfarten, se forordning (EU) 2017/373, AIS.OR.105, og ikke mot aktører som skal foreta konstruksjonsarbeider på og rundt lufthavner. Vi foreslår derfor at kravet om at BRA-kart skal publiseres i AIP fjernes.

2.2 Hvilke tiltak er relevante?

Luftfartstilsynet anser at det relevante tiltaket er å justere nasjonale forskriftsbestemmelser som regulerer de problemstillingene som må løses. Man kunne ha løst enkelte av dem gjennom veiledningsmateriale til aktuell forskrift, men dette vil kunne åpne for en uheldig og uensartet praksis hos flygekontrolltjenesten.

2.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Luftfartstilsynet kan ikke se at tiltaket reiser noen prinsipielle spørsmål.

² Vedlegg (Annex) 10 til Chicago-konvensjonen om internasjonal sivil luftfart.

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

De positive virkningene av tiltakene i punkt 2.1.1 til 2.1.3 er at flygekontrolltjenesten får klarere regler å forholde seg til når de skal utøve atskillelse mellom luftfartøy, og mellom luftfartøy og særskilte soner i luftrommet.

Regelen om omklassifisering av luftrom fra terminalområde til luftromsklasse G og radio- og transponderpåbudssone (RMZ og TMZ) utenom åpningstid, vil skape fordeler for de som ønsker å benytte det aktuelle luftrommet når «approach»-enheten er stengt. Luftromsbrukerne vil fritt kunne bruke luftrommet, forutsatt at de tilkjennegir seg på radio og benytter transponder.

Kravet om påbud av transponder kan sies å ha en begrenset verdi for lufttrafikkjenesten, siden det er snakk om et tidsrom der lufttrafikkjenesten er stengt. Kravet om transponder vil i realiteten likevel bare være en videreføring av et krav som er til stede i utgangspunktet (når lufttrafikkjenesten er åpen og yter tjeneste), og dette vil skape en sikkerhetsmessig gevinst, ved at det aldri blir tvil om hvor vidt transponder skal benyttes i det aktuelle området. Kravet om transponder vil også være en fordel for lufttrafikkjenesten når denne åpner igjen, slik at de i forkant får oversikt over hvem som er i luftrommet.

For luftromsbrukere vil kravet om transponder kunne øke synligheten av andre luftromsbrukere, alt etter hvilke tekniske applikasjoner som benyttes. Dette vil kunne redusere faren for hendelser knyttet til at luftfartøyene kommer for nær hverandre.

Luftfartstilsynet ser ingen vesentlige negative virkninger av tiltakene. Med hensyn til tiltakene i punkt 2.1.1 til 2.1.3 kan det likevel knytte seg en viss ulempe til at det kan skapes uklarhet og mer komplekse arbeidsrutiner for flygekontrolltjenesten ved at Luftfartstilsynet gis anledning til å gi unntak fra hovedreglene som nedfelles. Det kan også oppfattes å ha en negativ side at luftrom omklassifiseres fra *terminalområde* til luftromsklasse G og radio- og transponderpåbudssone (RMZ og TMZ) utenom åpningstid, ved at det dermed tillates flyging i luftrommet som ikke får den sikkerheten som flygekontrolltjeneste tilfører. Videre kan det tenkes at enkelte aktører vil mene at innføring av TMZ i *kontrollsoner* utenom åpningstid vil gi ulemper for enkelte aktører.

De som blir berørt av de foreslåtte endrede reglene er først og fremst ytere av lufttrafikkjeneste, og især flygekontrolltjeneste. Luftromsbrukerne vil også kunne sies å bli berørt som brukere av lufttrafikkjenester, samt i forbindelse med omklassifisering av terminalområde til klasse G og radiopåbudssone (RMZ), og innføring av TMZ i *kontrollsoner* utenom åpningstid.

Regelverksforslaget antas ikke å ville få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for noen parter.

Tiltakene i punkt 2.2.4 til 2.2.6 er først og fremst korrigerende av bestemmelser som ikke var hensiktsmessig utformet, og anses utelukkende å ha positive effekter. Tiltakene berører flysikringstjenestene.

2.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Som vist til ovenfor, foreslår Luftfartstilsynet endring av enkelte bestemmelser i forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F 1-1) og i forskrift om krav til lufttrafikktenester og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) m.m. (BSL G 1-3).

Bestemmelsene som er foreslått endret, vises i vedlegg til dette høringsnotatet, sammen med utkast til endringsforskrift.

2.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En forutsetning for en vellykket gjennomføring er at ytere av flysikringstjenestene og luftromsbrukerne retter seg inn etter og klarer å etterleve de nye forskriftskravene.

I den sammenheng er det et eget spørsmål om endringsforskriften kan tre i kraft straks den vedtas, eller om ikrafttredelse burde skje på en [AIRAC-dato](#), eksempelvis 10. august 2023. Vi ser gjerne at høringsinstansene kommenterer også på dette punktet.

Vedlegg:

- Forslag til endringer i forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer og endring av forskrift om krav til lufttrafikkteneste og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) m.m.
- Utkast til forskrift om endring av forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer og endring av forskrift om krav til lufttrafikkteneste og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) m.m.