

Notat

Saksbehandler

Finn Owen Meling

Høringsnotat - ny forskrift om luftromsorganisering

Luftfartstilsynet foreslår i dette høringsnotatet en ny forskrift om luftromsorganisering (BSL G 4-1). Forslaget til forskrift fremkommer i et eget vedlegg til dette høringsnotatet, sammen med forslag til veiledningsmateriale til forskriften.

1. Bakgrunn

Dagens forskrift om luftromsorganisering (også kalt BSL G 4-1) ble vedtatt av Luftfartstilsynet 15. mai 2009. I tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Luftfartstilsynet for 2019 er en av prioriteringene at Luftfartstilsynet skal ferdigstille forslag til revidert luftromsforskrift.

Samferdselsdepartementet skriver at det er et mål at tilgangen til luftrom skal ivaretas på en balansert og sikker måte, herunder at det tas hensyn til nye luftromsbrukere (droner). Det skal ses særskilt på de behov som følger av den teknologiske utviklingen. Under arbeidet med luftromsforskriften må det vurderes om dagens luftromsorganisering er hensiktsmessig, blant annet med tanke på inndeling av luftrommet, bruk av luftromsklassifiseringer og krav til lufttrafikkteneste.

2. Hvordan den foreslåtte nye forskriften er oppbygd

Luftfartstilsynet foreslår en ny forskrift som erstatter dagens forskrift om luftromsorganisering. Slik Luftfartstilsynet foreslår den nye forskriften, så er denne inndelt i elleve kapitler med til sammen femti paragrafer. Forskriften foreslås oppbygd slik:

Kapittel I – Innledende bestemmelser

- § 1. Formål
- § 2. Ansvarlig myndighet
- § 3. Virkeområde og pliktsubjekter
- § 4. Fastsettelse av gjeldende luftromsorganisering
- § 5. Definisjoner og forkortelser

Kapittel II – Inndeling og klassifisering av luftrommet

- § 6. Flygeinformasjonsregioner
- § 7. Klassifisering av luftrom

Kapittel III – Kontrollert luftrom

- § 8. Områder i kontrollert luftrom.
- § 9. Kontrollområder (CTA)
- § 10. Kontrollert luftrom over flyplass med AFIS
- § 11. Ytre grenser for CTA og TMA

§ 12. Kontrollsoner (CTR)

§ 13. Særskilte avtaler om bruk av kontrollert luftrom

Kapittel IV – Ikke-kontrollert luftrom

§ 14. Områder i ikke-kontrollert luftrom

§ 15. Trafikkinformasjonssoner (TIZ)

§ 16. Trafikkinformasjonsområder (TIA)

§ 17. Ytre grenser for TIZ og TIA

§ 18. Spesielle luftromsområder over innretninger på kontinentalsokkelen

Kapittel V – Særskilt regulert luftrom

§ 19. Forbudte områder

§ 20. Restriksjonsområder

§ 21. Fareområder

§ 22. Ansvar for aktiviteter i restriksjons- eller fareområder

§ 23. Oppheving av forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder

Kapittel VI – Ruter og prosedyrer for flyging

§ 24. Etablering av ATS-ruter

§ 25. Instrumentprosedyrer

§ 26. Begrensning av flyging i områder nær flyplass

Kapittel VII – Fleksibel bruk av luftrommet (FUA)

§ 27. Gjennomføring av forordning om fleksibel bruk av luftrommet

§ 28. Komité for luftromspolicy på strategisk nivå

§ 29. Restriksjonsområder eller fareområder til særskilt bruk for militær trening (FUA-områder)

§ 30. Opprettelse av enhet for styring av luftrommet (AMC) på pre-taktisk nivå

§ 31. Taktisk styring av luftrommet

§ 32. Tilsyn, underretning og rapportering

Kapittel VIII – Søknader om endring av luftromsorganiseringen

§ 33. Søknad om opprettelse av forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder

§ 34. Gebyr for søknad

§ 35. Søknadsfrister

Kapittel IX – Særskilte regler om fremgangsmåten ved opprettelse av restriksjonsområder

§ 36. Høring

§ 37. Overordnede prinsipper

§ 38. Utstrekning

§ 39. Avveining

§ 40. Krav til begrunnelse

§ 41. Kontaktperson

§ 42. Kunngjøring

§ 43. Særskilte tillatelser til flyging i restriksjonsområder for ikke-deltakende luftfartøy

§ 44. Evaluering

Kapittel X – Forbud og dispensasjon

§ 45. Forbud mot flyging med luftfartøyer i kontrollert luftrom

§ 46. Dispensasjon

§ 47. Overtredelsesgebyr

Kapittel XI – Avsluttende bestemmelser

§ 48. Endringer i annen forskrift

§ 49. Ikrafttredelse

§ 50. Overgangsbestemmelser

Kapittelinnstillingen er søkt laget etter et tematisk oppsett, og så langt som råd pedagogisk:

- **Kapittel I** fastsetter virkeområde, hvem som har plikter etter forskriften, hvem som har myndighet til å fastsette luftromsorganiserings, hensyn som skal ivaretas ved utøvelse av forskriften, samt definisjoner og forkortelser.
- **Kapittel II** fastsetter de overordnede reglene for inndeling og klassifisering av luftrommet.
- **Kapittel III** fastsetter hvordan *kontrollert luftrom* skal inndeles, og hvor grensene for kontrollert luftrom skal gå.
- **Kapittel IV** fastsetter hvilke inndelinger som kan gjøres i *ikke-kontrollert luftrom*, og hvor grensene for eventuelle slike inndelte områder skal gå.
- **Kapittel V** omhandler forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder.
- **Kapittel VI** inneholder regler om fastsettelse av ATS-ruter, inn- og utflygningsprosedyrer og områder nær flyplasser der det, først og fremst av miljøhensyn, ikke skal flys.
- **Kapittel VII** gjelder fleksibel bruk av luftrommet (FUA). Kapitlet tar sikte på å erstatte dagens forskrift om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2).
- **Kapittel VIII** inneholder regler om søknader om endring av luftromsorganiserings, herunder frister, gebyrer, og hvem som kan søke.
- **Kapittel IX** inneholder regler som særskilt regulerer hvordan luftfartsmyndigheten skal gå frem ved opprettelse av restriksjonsområder, og plikter som pålegger den som har søkt om et restriksjonsområde.
- **Kapittel X** inneholder en dispensasjonsregel, en regel som tar sikte på å forby alle former for flyging i kontrollert luftrom uten eksplisitt tillatelse fra flygekontrolltjenesten, og en regel som gir grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr.
- **Kapittel XI** inneholder overgangsregler, enkelte endringer i forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F 1-1), og bestemmelser om ikrafttredelse.

3. Nærmere om Luftfartstilsynets vurderinger tilknyttet den foreslåtte nye forskriften

I forbindelse med arbeidet med ny forskrift, 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?

3.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Behovet for regler om luftromsorganisering kommer av at luftrom er en begrenset ressurs, og at ønsket om tilgangen på luftrom (etterspørselen) i mange tilfeller ikke sammenfaller med tilgjengelig luftrom (tilbudet).

Rent umiddelbart kan denne problemstillingen synes noe søkt, ettersom norsk territorium har forholdsvis stort luftrom i forhold til antall reelle brukere. I praksis kommer imidlertid problemene ofte på spissen likevel. Dette skyldes hovedsakelig to forhold. Det ene er at luftfartens karakter medfører behov for betydelige sikkerhetsmarginer i form av store mengder luftrom, for å unngå fatale ulykker. Det andre er at de som flyr i luftrommet (operatørene) ofte ønsker å benytte det samme luftrommet på samme tid.

Den begrensede tilgangen på luftrom medfører således et behov for å *regulere* tilgangen. En slik regulering kan ta flere former. Den ene måten å regulere luftrommet på er å lage virtuelle luftromsstrukturer, der man slår fast hvem som kan fly hvor og på hvilke betingelser. Dette er måten man tradisjonelt har organisert luftrommet på, først og fremst gjennom et felles internasjonalt regelverk med grunnlag i Chicago-konvensjonen om internasjonal sivil luftfart («ICAO»). Norsk regelverk er i dag – i det store og hele – på linje med dette regelverket.

En annen måte å regulere tilgangen på luftrommet på, er å fastsette prioriteringslister. Man kan på den måten slå fast hvilke type flyginger som skal ha prioritet foran andre ved en konflikt. En slik klar prioriteringsliste fremgår ikke av dagens regelverk. (Sporadiske unntak forekommer likevel, eksempelvis i ICAOs regler om lufttrafikkjenester, der det fremgår at et luftfartøy i en nødssituasjon ut fra omstendighetene skal gis maksimal prioritet foran andre luftfartøyer¹.)

Ved en revisjon av forskrift om luftromsorganisering har Luftfartstilsynet funnet det hensiktsmessig å videreføre rammene for dagens forskrift, men i en utgave tilpasset dagens behov og utfordringer i luftfarten. Dette betyr at vi foreslår en forskrift som i hovedsak regulerer det samme som dagens forskrift, det vil si organisering av luftrommet gjennom virtuelle luftromsstrukturer og regler om hvem som kan fly hvor og på hvilke betingelser. Forskriften tar *ikke* sikte på å nedfelle noen konkret prioriteringsliste for hvilke brukere som skal få benytte luftrommet. Vi vil imidlertid legge inn i forskriften at eventuelle slike prioriteringer fastsatt av myndighetene i andre sammenhenger, skal være førende for hvordan forskriften skal brukes og forstås.

¹ Punkt 2.24 i ICAO Annex 11 (Vedlegg 11 til konvensjonen om internasjonal sivil luftfart), også tatt inn i SERA.11005 (forordning (EU) nr. 923/2012, jf. forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F 1-1)).

3.2 Hvilke tiltak er relevante?

Luffartstilsynet anser at det relevante tiltaket er å fastsette nye regler gjennom en forskrift som skal erstatte dagens forskrift om lufttrossorganisering og dagens forskrift om fleksibel bruk av luftrommet.

3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Selv om Luffartstilsynet ikke vil nedfelle noen eksplisitt prioriteringsliste for tilgang til luftrommet i forskriften, så vil regler om virtuelle lufttrossstrukturer og hvem som kan fly hvor og på hvilke betingelser, ha en innvirkning på hvem som gis tilgang til luftrommet.

Det sentrale prinsipielle spørsmålet i den forbindelse er i hvilken grad luftfartsmyndigheten skal legge til rette for lufttrossstrukturer som (av sikkerhetsgrunner) legger bånd på ferdselsfriheten i deler av luftrommet, eller som (hovedsakelig på grunn av krav til teknologi) utelukker enkelte brukere fra deler av luftrommet.

Avveiningen omkring dette står i hovedsak mellom to hensyn. På den ene siden har man hensynet til sikkerhet, herunder behovet for ekstern kontroll med flybevegelser, krav til separasjon mellom luftfartøyer, og krav til synlighet og stedsbevissthet gjennom teknologi som radio og transponder. På den andre siden har man hensynet til den frie ferdselen i luftrommet. Det siste anses særlig viktig for de som driver med luftsport eller rekreativ luftfart.

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

De positive virkningene av tiltaket er etter Luffartstilsynets vurdering at man får et mer oppdatert og oversiktlig regelverk. Regelverket er dessuten forsøkt forenklet så langt som mulig, og gjort mer lesbart og pedagogisk. Luffartstilsynet har også søkt å tydeliggjøre hvem som er relevante subjekter med tilhørende rettigheter og plikter. Videre er regelverket skrevet med blick til fremtidige utfordringer i luftfarten, særskilt ubemannet luftfart.

De negative virkningene av tiltaket anses i utgangspunktet å være få. Enkelte aktører kan imidlertid oppleve at deres interesser er svekket som følge av forskriftsforslaget. Dette kan gjelde både Forsvaret, lufttrafikkjenesten, flyplassoperatører og luftsportsaktører. Det kan også anses å være en negativ virkning av tiltaket at forskriften inneholder så vide rammer for luftfartsmyndigheten at det svekker forutsigbarheten for aktørene og samfunnet for øvrig. Videre kan det anses å være negativt at Luffartstilsynet foreslår en ordning med økte gebyrer for søknader om forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder, i de tilfeller søknadsfristene ikke overholdes.

For øvrig tillegger det nye forskriftsforslaget rettigheter og plikter til Luffartstilsynet, Forsvaret, ytere av lufttrafikkjeneste, flyplasskonsesjonshavere, og personer som søker om eller gis plikter i forbindelse med opprettelse av forbudte områder eller restriksjons- eller fareområder.

Den nye forskriften er i utgangspunktet tenkt å ha forholdsvis lang varighet. Luftfarten er imidlertid i rask utvikling, og dette vil kunne medføre behov for å endre på forskriften. Det er også verdt å merke seg at det på europeisk nivå, særskilt gjennom det såkalte Single European Sky programmet (SES),

for tiden pågår nye drøftinger om en tettere integrering av det europeiske luftrommet. Dette vil naturlig nok også kunne påvirke norske regler om luftromsorganisering.

3.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Som det fremgår av innledningen og høringsnotatet ellers, så anbefaler Luftfartstilsynet en ny forskrift om luftromsorganisering. De nærmere detaljene i Luftfartstilsynets forslag blir redegjort for under punkt 4. En del overordnede og særskilte grep kan likevel være verdt å nevne:

3.5.1 Verktøyer for å kunne lage fleksible og tilpassede løsninger

En av utfordringene ved dagens regelverk er at det ikke åpner for, eller i det minste gir et uklart hjemmelsgrunnlag for, tilstrekkelig fleksible og behovstilpassede løsninger for organisering av luftrommet. Ideelt sett burde luftrommet kunne organiseres så fleksibelt så mulig – eksempelvis slik at utstrekningen av kontrollert luftrom aldri er større enn behovet til enhver tid tilsier, eller at særskilt reserverte luftrom kan skrus av og på ut fra behov.

Rent teoretisk burde det være mulig å gjennomføre dette, men man støter på en del praktiske vansker. Ett problem er av økonomisk art. Det er ressurskrevende og dermed kostbart å designe luftrommet på en måte som til enhver tid er optimal i forhold til det behovet som foreligger. Et annet problem knytter seg til informasjonsflyt. Det er krevende å få formidlet til aktørene i luftfarten hvordan luftrommet til enhver tid er organisert. Spesielt vanskelig vil dette være dersom det til stadighet skjer endringer. Dersom aktørene ikke er oppdatert på hva som er gjeldende luftromsorganisering, så er dette forbundet med stor risiko for luftromsinntrængning og tilknyttede ulykker.

Allerede i dag har man løsninger som et stykke på vei møter disse utfordringene. Det beste eksempelet er konseptet med fleksibel bruk av luftrommet (FUA), jf. forskrift om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2). Denne forskriften legger opp til en ordning der Forsvaret kan «bestille» forhåndsdefinerte luftromsblokker til bruk for daglig trening. I tillegg til FUA-konseptet har man enkelte andre tilfeller av fleksible luftromsløsninger. Eksempelvis forekommer det en praksis med «hvilende» fareområder som kan aktiveres («slås på»), typisk dersom eksempelvis Forsvaret skal foreta skyteøvelser. Disse fareområdene kan så deaktivere etter at skyteøvelsene er ferdige.

Luftfartstilsynet ønsker i forskriften å legge opp til et regelverk som vil gi luftfartsmyndigheten mulighet til å legge til rette for en best mulig utnyttelse av luftrommet, herunder fleksible løsninger av lignende type som FUA-konseptet. Samtidig ønsker vi å klargjøre at det finnes et hjemmelsgrunnlag for dette, ved at vi sammenfatter ulike løsninger til felles konsepter. I dagens regelverk kan det være vanskelig å se sammenhengen mellom ulike spesialløsninger, herunder FUA-konseptet, og de tradisjonelle rammene for organisering av luftrommet.

Konkret foreslår Luftfartstilsynet at man eksplisitt gir hjemmel til å opprette midlertidige i tillegg til permanente fare- og restriksjonsområder. Vi foreslår også å gi hjemmel til å aktivere eller deaktivere områdene etter behov. Hvordan eksempelvis aktivering og deaktivering rent praktisk skal foregå, vil avhenge av hvilke verktøyer man til enhver tid har tilgjengelig – spesielt med hensyn til publisering av informasjon om bruken av det aktuelle området. Dette vil Luftfartstilsynet kunne ta stilling til i forbindelse med opprettelse av de enkelte fare- eller restriksjonsområdene.

Luftfartstilsynet foreslår i denne forbindelse en forholdsvis vid tilnærming til konseptet restriksjonsområder. Restriksjonsområder vil rent formelt være ethvert område i luftrommet der det foreligger restriksjoner (herunder forbud) for enkelte aktører mot å fly fritt, utenom de restriksjoner som i utgangspunktet følger av ATS-luftromsklassifiseringen eller som følge av utstyrskrav (krav om radio, transponder, etc.). Restriksjonsområdet vil opprettes gjennom et vedtak fra Luftfartstilsynet. Selv om restriksjonsområdet i vedtaket formelt vil betegnes som nettopp et restriksjonsområde, så vil det reelt kunne ha en mer spesifikk karakter, og om mulig til og med omtales med en annen benevnelse. Eksempler på slik benevnelse kan være:

- et droneområde/droneforbudsområde («UAS geographical zone»), jf. forordning (EU) 2019/947 om regler og prosedyrer for operasjon av ubemannede luftfartøyer,
- et U-space luftrom (luftrom der det ytes automatiserte digitale lufttrafikktenester, særskilt rettet inn mot ubemannede luftfartøyer),
- FUA-områder (områder til særskilt bruk under FUA-regelverket),
- midlertidig reserverte områder (TRA – Temporary Reserved Area), der en utpekt aktør gis midlertidig eksklusiv rett til bruk av et luftrom, og der annen trafikk kan tillates forutsatt tillatelse fra flygekontrolltjenesten.

Vi understreker at eksemplene ovenfor ikke er uttømmende.

I tilknytning til dette foreslår Luftfartstilsynet å integrere dagens forskrift om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2) i den nye forskriften. Hovedformålet med denne operasjonen er nettopp å synliggjøre sammenhengen mellom FUA-ordningen og øvrig regler om luftromsorganisering, samt at vi ser det som en fordel at man skal kunne forstå sammenhengene i luftromsorganiseringen gjennom én og samme forskrift.

3.5.2 Avskaffelse av luftsportsområder

I sammenheng med punkt 3.5.1 ovenfor, foreslår Luftfartstilsynet å avskaffe dagens konsept med luftsportsområder. Dette er ikke ment så radikalt som det kan fremstå. Bakgrunnen for Luftfartstilsynets forslag er at vi mener at dagens konsept med luftsportsområder har et for uklart rettslig innhold. Det følger ikke av dagens regelverk hvilke, om noen, rettigheter eller plikter som knytter seg til luftsportsområdene. Dette medfører etter vår oppfatning at det skapes for mye uklarhet om hva opprettelse av et luftsportsområde faktisk innebærer.

En opplagt innvending mot dette argumentet vil være at Luftfartstilsynet med ny regulering nettopp kunne ha fylt begrepet luftsportsområder med innhold. Etter vår oppfatning ville dette imidlertid ikke tilføre noe ekstra, utover de redskapene vi allerede har. I dag har vi redskapene forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder. I forbudte områder er det forbudt med all flyging. I restriksjonsområder er det slik at kun enkelte aktører kan fly, eller slik at flyging kun kan foregå på visse vilkår. I fareområder foreligger det ikke et faktisk forbud mot flyging, men luftfartsaktørene gjøres oppmerksom på at det er forbundet med særskilt risiko å fly der.

Luftfartstilsynet anser at luftsportsmiljøet vil kunne få dekket de behovene de har gjennom de tradisjonelle forbuds-, restriksjons, eller fareområdene, i stedet for dagens luftsportsområder. En forutsetning er selvsagt at disse områdene utformes og tilpasses den aktiviteten som til enhver tid er ment å foregå der.

For øvrig kjenner Luftfartstilsynet til at en del av luftsportsmiljøene tradisjonelt har operert innad i kontrollert luftrom på særskilte vilkår etter overenskomst med flygekontrolltjenesten, uten at det har vært opprettet luftsportsområder for formålet. Eksempelvis har dette skjedd i randsonen av Oslo terminalområde, der seilflymiljøet har operert i perioder der flygekontrolltjenesten ikke har hatt behov for å benytte de samme områdene.

Luftfartstilsynet vil i den nye forskriften åpne for at en slik praksis kan fortsette, ettersom vi anser at det i enkelte tilfeller er mer hensiktsmessig at flygekontrolltjenesten gis anledning til å tilpasse bruken av kontrollert luftrom etter behov, enn at det skal opprettes restriksjons- eller fareområder som skal aktiveres og deaktiveres på en måte som er vanskelig å formidle til andre luftromsbrukere. Det er imidlertid viktig at sikkerheten i så fall ivaretas, og at luftfartsmyndigheten har tilsyn med hva som foregår. Det er også vesentlig at flygekontrolltjenesten som et utgangspunkt fortsatt har det samme ansvaret i området som ellers.

Luftfartstilsynet foreslår derfor en regel som sier at utpekt yter av lufttrafikkjenester kan inngå særskilte avtaler med brukere av det luftrommet tjenesteyteren har ansvar for. Dersom avtalene inneholder vilkår som avviker fra de krav som ellers gjelder for luftrommet, må avtalene godkjennes av Luftfartstilsynet før de treer i kraft. Luftfartstilsynet vil behandle slike avtaler som en endring i tjenesteyterens funksjonelle system², men altså slik at endringen må godkjennes før den kan settes i verk. Når en slik endring skjer i kontrollert luftrom er det en forutsetning at tjenesteyteren presenterer en sikkerhetsanalyse som viser at endringen er tilstrekkelig sikker³.

3.5.3 Tilpasning til internasjonalt regelverk

Luftfartstilsynet har i stor grad lagt vekt på at den nye forskriften skal være tilpasset internasjonalt regelverk. Der det har vært ansett hensiktsmessig, og det har vært rom for det, har Luftfartstilsynet gjort nasjonale tilpasninger. Vi viser i den sammenheng til at Norge generelt har adgang til å melde inn avvik til Chicago-konvensjonen («ICAO»).

Når det gjelder europeisk luftfartsregelverk, så gjennomfører Norge det meste av dette gjennom EØS-avtalen. I EU er det imidlertid laget få regler om utforming av nasjonalt luftrom, ettersom dette i stor grad er ansett for å være et nasjonalt anliggende. Dette har blant annet vist seg i arbeidet med det felleseuropeiske regelverket for flysikringstjenesteytere, forordning (EU) 2017/373, der regler om utforming av luftrom kun er foreslått tatt inn i beskjeden grad, og da med grunnlag i enkelte overordnede ICAO-prinsipper.

Det følger riktignok av det nye regelverket om ATM-nettverksfunksjoner, forordning (EU) 2019/123, at luftromsdesignprosjekter skal være tilpasset ERNIP (European Route Network Improvement Plan)⁴. I tillegg er det i forordningen nedfelt enkelte prinsipper som skal følges ved utformingen av luftrommet. Luftfartstilsynet foreslår å ta inn i veiledningen til den nye forskriften en henvisning til dette regelverket⁵.

² Jf. forordning (EU) 2017/373 ATM/ANS.OR.A.040.

³ Jf. forordning (EU) 2017/373 ATS.OR.205 og 210.

⁴ Forordning (EU) 2019/123, Vedlegg 1, Part B punkt 4.

⁵ Forordning (EU) 2019/123, Vedlegg 1, Part C.

Et særskilt grep Luftfartstilsynet foreslår i forskriften er å åpne for en *generell henvisning* til enkelte ICAO-dokumenter i selve forskriften. Vi ønsker med dette å forenkle fremtidig regelverksarbeid, slik at vi slipper formelle forskriftsendringer hver gang det gjøres endringer i de aktuelle ICAO-dokumentene. Eksempelvis foreslår vi at kontrollområder og kontrollsoner skal utformes i samsvar med de krav Luftfartstilsynet fastsetter, men at Luftfartstilsynet samtidig skal *legge til grunn* kravene i Vedlegg 11 til Chicago-konvensjonen. Man gjør med dette en generell henvisning til internasjonalt regelverk, uten at man skaper en absolutt binding til dette gjennom det nasjonale regelverket. Fordelen med en slik regelutformingsteknikk er at Luftfartstilsynet til enhver tid har et oppdatert regelverk *tilknyttet* en gjeldende internasjonal standard. Ulempen er at dette utfordrer tradisjonelle prinsipper for regelutforming, ved at man i norsk rett viser til versjoner av regelverk som ikke har fulgt ordinære nasjonale prosesser med høring og formell vedtakelse. Luftfartstilsynet mener imidlertid at fordelene er større enn ulempene ved den metoden vi nå foreslår.

Luftfartstilsynet har for øvrig vurdert å henvise direkte til øvrig bindende felleseuropeisk regelverk enkelte steder i forskriften. Vi har imidlertid kommet til at det kan skape uklarhet å henvise til regelverk som likevel er gjeldende i norsk rett. Slike henvisninger gjøres derfor i utgangspunktet gjennom veiledningsmateriale.

3.5.4 Droner og øvre luftlag

To av de særskilte fokusområdene i den innledende fasen av arbeidet med ny luftromsforskrift, var droner og øvre luftlag. Et sentralt spørsmål var i hvilken grad disse to faktorenes økende betydning de siste år ville få utslagsgivende innvirkning på utformingen av den nye forskriften.

Når de gjelder de øvre luftlag, herunder grensene mot «verdensrommet», så har Luftfartstilsynet tatt hensyn til at det foregår et parallelt arbeid med en nasjonal romlov. Vi har i den sammenheng ikke ansett det som hensiktsmessig å utvide det tradisjonelle området for det vi ordinært kaller luftrommet – som i praksis vil si opp til det nivået der luftfartøyer kan operere (kan holde seg oppe ved reaksjoner fra luften). Det har heller ikke kommet frem andre klare behov for regulering knyttet til de øvre luftlag.

En tilsynelatende mer utfordrende faktor er ubemannede luftfartøyer (droner). Veksten i bruk av disse har som kjent vært enorm siden forrige luftromsforskrift ble vedtatt, samt at de har vært gjenstand for en betydelig teknologisk utvikling. Omfanget av bruken og den teknologiske utviklingen antas å ville fortsette å øke i de kommende årene.

Den største utfordringen med droner er hvordan disse trygt skal kunne integreres med annen lufttrafikk. Luftfartstilsynet har ikke ansett at alle disse utfordringene skal løses gjennom den nye forskriften om luftromsorganisering. En av de vesentligste grunnene til dette er at integrering av droner bør skje på en måte som samsvarer med hvordan andre land løser utfordringene. Vi kjenner til at det arbeides hardt med dette i EU-systemet, og Luftfartstilsynet mener at felleseuropeiske løsninger i utgangspunktet bør sette standarden for de løsninger vi velger. Foreløpig vet vi at det arbeides med et regelverk om et såkalt «U-space». U-space er ikke i seg selv et begrep som beskriver et luftrom, men det beskriver et sett automatiserte digitale lufttrafikkjenester som skal kunne tilbys i egne luftromsområder («U-space airspaces») av flere tjenesteytere i konkurranse med hverandre.

Luftfartstilsynet avventer foreløpig den videre utviklingen av regelverket om U-space, men vi søker å legge til rette i den nye forskriften for at det kan opprettes egne U-space luftromsområder i form av restriksjonsområder, når dette en gang vil kunne bli aktuelt.

På ett punkt foreslår likevel Luftfartstilsynet en regel som vil få betydning for droneoperatører. Denne regelen knytter seg til en konflikt mellom dagens regler basert på ATS-luftromsklasser, og reglene i dronedeforskriften⁶ § 7 og § 54 om at det ikke er tillatt å fly droner nærmere enn 5 km fra en lufthavn uten tillatelse fra lokal lufttrafikkjenesteenhet. Siden kontrollert luftrom (der det i utgangspunktet skal foreligge klarering fra flygekontrolltjenesten for alle luftfartøyer) i utstrekning kan være større enn 5 km fra lufthavnen, innebærer regelkonflikten at det i praksis vil kunne foregå ikke-klarert flyging i kontrollert luftrom. Selv om 5 km-regelen var et bevisst valg i sin tid, først og fremst av praktiske grunner, mener Luftfartstilsynet at regelen innebærer en lite optimal løsning. Regelen skaper uklarhet om hva det innebærer å fly i kontrollert luftrom, og den kan også medføre reell risiko for kollisjon mellom eksempelvis rutetrafikk og droner.

Bakgrunnen for 5 km-regelen var i stor grad at droneoperatørene hadde behov for en enkel regel å forholde seg til, ettersom man ikke kunne forvente at de hadde oversikt over lokale grenser for kontrollert luftrom. Luftfartstilsynet antar imidlertid at tiden nå er moden for å revurdere regelen, og at et passende tidspunkt vil være 1. juli 2020, da man forventer at deler av dagens dronedeforskrift vil settes ut av kraft til fordel for felleseuropeiske regler om droner og operasjoner av disse (forordningene (EU) 2019/945 og (EU) 2019/947). Luftfartstilsynet foreslår at man fra dette tidspunktet innfører et klart forbud mot flyging av både ubemannede og bemannede luftfartøyer i kontrollert luftrom, dersom det ikke foreligger klarering fra flygekontrolltjenesten. Se i den sammenheng forslag til § 45 i ny forskrift.

Vi gjør oppmerksom på at Luftfartstilsynet allerede har innstilt på et forslag om å fjerne 5 km-regelen i dagens dronedeforskrift⁷. Regelen er foreslått erstattet med en regel i samme forskrift som sier at det er ikke tillatt å fly droner i kontrollert luftrom, eller i ikke-kontrollert luftrom med etablert RMZ, uten tillatelse fra lufttrafikkjenesten. Med vårt forslag til ny § 45 i forskrift om luftromsorganisering forutsetter vi at de nye reglene i dronedeforskriften blir vedtatt på om lag samme tid. Foreslått § 45 og de foreslåtte reglene i dronedeforskriften vil riktignok overlappe hverandre, og således innebære en viss grad av dobbeltregulering. Luftfartstilsynet ser at dette kan ha visse ulemper, men mener at fordelene med en klar og absolutt regel i forskrift om luftromsorganisering overgår ulempene. Det er også viktig at den foreslåtte § 45 er klar og utvetydig med tanke på at vi knytter overtredelsesgebyr til brudd på bestemmelsen (se foreslått § 47).

3.5.5 Regler om fremgangsmåten ved opprettelse av restriksjonsområder m m

Regler eller retningslinjer

Det har vært en del kjente utfordringer knyttet til fremgangsmåten for opprettelse av restriksjonsområder i luftrommet. En del av disse utfordringene har hatt sammenheng med

⁶ Forskrift 30. november 2015 nr. 1404 om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. (BSL A 7-1)

⁷ Jf. innstilling til Samferdselsdepartementet datert 18.06.2019, «Oversendelse av utkast til forskrift om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen og spesifikk kategori».

mangelfulle *regler eller retningslinjer* for hva som skal være kriteriene for opprettelse av et restriksjonsområde. Disse problemene ble i stor grad bøtt på ved at man høsten 2018 innførte §§ 16a til 16h i gjeldende forskrift om luftromsorganisering. Disse bestemmelsen gav regler som blant annet nettopp omhandlet prinsipper og avveininger knyttet til opprettelse av restriksjonsområder, og disse reglene foreslås videreført i den nye forskriften, med enkelte mindre endringer.

Søknadsfrister og gebyr

En annen kjent problemstilling har knyttet seg til *søknadsfristene* for restriksjonsområder. Disse har vært krevende for mange aktører å oppfylle, ettersom fristene forutsetter at søknader innleveres opptil ni måneder før et restriksjonsområde ønskes opprettet. Luftfartstilsynet mener at det er vanskelig å unngå disse fristene dersom man ønsker at søknader om restriksjonsområder skal på høring, og dersom publisering av restriksjonsområdene skal gjøres på best og tryggest mulig måte. Vi har imidlertid registrert at det kan være uheldig å sette absolutte frister, ettersom det kan være gode grunner til at en aktør ikke har rukket å søke tidligere, eller fordi interessen som tilsier opprettelse av restriksjonsområdet veier tyngre enn hensynet til lang høring og fullgod publisering. Luftfartstilsynet foreslår derfor en videreføring av dagens hovedregler om søknadsfrister, riktignok noe forenklet.

Luftfartstilsynet bygger imidlertid også videre på et allerede fremlagt forslag om *gebyr* for søknader om restriksjonsområder⁸. Slikt gebyr skal i utgangspunktet dekke Luftfartstilsynets kostnader ved søknadsbehandlingen. Et gebyr vil imidlertid også kunne ha en annen funksjon. Denne funksjonen er å skape et insentiv til å søke innen søknadsfristen. Luftfartstilsynet foreslår således at det i § 34 i utkast til ny forskrift om luftromsorganisering tas inn at søknader som blir sendt inn etter at søknadsfristen er utløpt, medfører krav om betaling av et dobbelt gebyr. Vi foreslår videre at søknader som kommer inn senere enn to måneder før restriksjonsområdet ønskes opprettet, medfører krav om betaling av et gebyr tilsvarende tre ganger ordinær sats. Selve satsen vil fremgå av den til enhver tid gjeldende forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet, og det vil være en forutsetning at det faktisk fremgår av denne forskriften at det kan kreves gebyr. Det bør for øvrig bemerkes at de samme reglene vil gjelde for søknader om forbudte områder og fareområder. Foreløpig er det imidlertid ikke foreslått noe gebyr i forskrift om gebyr for Luftfartstilsynet for søknader om opprettelse av forbudte områder eller fareområder.

En praktisk konsekvens av ordningen ovenfor vil være at de søknadsfristene som er foreslått i forskriften (§ 35) ikke er absolutte på annen måte enn at overskridelse av disse medfører økt gebyrsats.

Vedtaksformen

En tredje vesentlig problemstilling rundt søknader om forbuds-, restriksjons, eller fareområder – riktignok spesielt restriksjonsområder – er om vedtakelsen av disse burde skje gjennom forskrift eller enkeltvedtak. Dette styres i utgangspunktet av forvaltningsloven, der det i § 2 står at et vedtak er «*en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)*». Videre står det at et enkeltvedtak er «*et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til*

⁸ Jf. høring om forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet for 2020.

en eller flere bestemte personer», mens en forskrift er «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer». Et enkeltvedtak kan etter forvaltningsloven § 28 påklages, mens det samme ikke gjelder for forskrifter.

Dilemmaet ved opprettelsen av et restriksjonsområde er at vedtaket i enkelte tilfeller på samme tid kan ha karakter av å være både enkeltvedtak og forskrift. En typisk situasjon er at det foreligger en søknad om opprettelse av et restriksjonsområde fra en aktør som ønsker å benytte et luftområde for et særskilt formål, men som ikke ønsker å bli forstyrret av annen trafikk. I utgangspunktet vil et vedtak om opprettelse av restriksjonsområde da være et vedtak som retter seg mot søkeren, og som således er et enkeltvedtak. På den annen side får vedtaket også betydning for rettigheter og plikter til allmenheten generelt, spesielt de som ellers ville ha hatt ønske om å kunne benytte området til flyging, men som ved en opprettelse av restriksjonsområdet vil bli fratatt denne rettigheten.

Luffartstilsynet ser ikke at det foreligger noe opplagt svar på disse problemstillingene. Man kan riktignok tenke seg en løsning der eksempelvis en *reservasjon av luftrom for en eller flere bestemte personer* er et enkeltvedtak, mens en *generell restriksjon (forbud) mot flygning rettet mot en generell gruppe* er en forskrift. Problemet med en slik tilnærming er at det til en viss grad blir ren semantikk: en reservasjon for noen innebærer en restriksjon for andre.

Et annet vesentlig poeng er at en reservasjon for en eller flere bestemte personer ikke nødvendigvis gis for at selve det tiltaket som ønskes gjennomført skal bli gjennomført. Vedtaket om opprettelsen av et restriksjonsområde vil kanskje først og fremst være begrunnet i generell flysikkerhet, i stedet for vern av konkrete interesser fra søkerens side.

Eksempelvis kan man tenke seg et tilfelle med en filminnspilling, der produsenten søker om opprettelse av et restriksjonsområde fordi produsenten skal fly med egne helikoptre i området. Hva er i så fall grunnen til at restriksjonsområdet burde bli opprettet? Det kan være av hensyn til flysikkerheten for filmprodusentens helikoptre, av hensyn til flysikkerheten for øvrig lufttrafikk, eller av hensyn til produsentens markedsmessige ønske om å holde filminnspillingen skjult for offentligheten. Poenget er at selve filminnspillingen muligens ville ha blitt gjennomført uansett, men at restriksjonsområdet egentlig ikke først og fremst ble opprettet av hensyn til filmprodusenten, men av hensyn til øvrig lufttrafikk. I realiteten vil det imidlertid ofte være en kombinasjon av hensyn som tilsier at et restriksjonsområde blir opprettet.

Luffartstilsynet ser det altså slik at det vil være komplisert å foreta konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle om en opprettelse av restriksjonsområder skal være enkeltvedtak eller forskrift. Dette begrunnes med at det vil være vanskelig å fastsette en klar terskel for når vedtaket er så innrettet mot ett eller flere individer at det bør anses som et enkeltvedtak. Det har blitt foreslått et skille mellom de restriksjonsområder som hovedsakelig opprettes av hensyn til flysikkerheten, og de som opprettes av hensyn til andre viktige samfunnsmessige interesser⁹. Luffartstilsynet har vurdert dette, men mener at også et slikt skille vil være krevende, ettersom resultatet i den enkelte sak som regel vil være basert på en samlet vurdering av flere hensyn.

⁹ Jf. luftfartsloven § 9-1 a første ledd: «Departementet gir forskrifter om opprettelse av restriksjonsområder i luftrommet for å unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker, og for å ivareta viktige samfunnsmessige interesser.»

Av denne grunn foreslår Luftfartstilsynet at det nedfelles i den nye forskriften at alle restriksjonsområder *skal* opprettes som forskrift. Dette vil gi en lik behandling av alle saker, med en åpen høringsprosess.

Ulempen med en slik løsning er at det i utgangspunktet ikke blir rom for klagebehandling. For restriksjonsområder som knytter seg til en enkelthendelse eller en kortere periode vil dette ha både positive og negative effekter. Den negative effekten er åpenbar for de som ønsker å få overprøvd vedtaket, mens den positive effekten er at vedtaket gir en endelig avklaring og medfører at man ikke får problemstillinger knyttet til om iverksettelsen av restriksjonsområdet må utsettes i tid. For restriksjonsområder av lengre varighet vil kontroversielle saker kunne revurderes av luftfartsmyndigheten ved en senere anledning, eventuelt gjennom en endringsforskrift, dersom en fastsatt forskrift om restriksjonsområde viser seg å ha klare mangler.

3.5.6 Endringer i forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F 1-1)

Luftfartstilsynet har sett behov for enkelte regelendringer som har tett sammenheng med lufttomsorganiseringen, men som rent strukturelt passer best å ta inn i forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F 1-1).

Dette er først og fremst regler som tydeliggjør flygekontrolltjenestens sitt ansvar tilknyttet flyginger i restriksjons- og fareområder. Eksempelvis er flyginger i fareområder ikke formelt sett forbudt for flygeoperatøren, men Luftfartstilsynet foreslår å forskriftsfeste at flygekontrolltjenesten likevel ikke skal gi klarering til å fly gjennom disse områdene, i tråd med etablert praksis.

Luftfartstilsynet foreslår dessuten en regel som gjør det tydelig at kontrollert luftrom (ATS-luftromsklasse A, C og D) er områder der det er påbudt å benytte transponder.

Regelendringene foreslås tatt inn gjennom § 48 i den nye forskriften om lufttomsorganisering.

3.5.7 Bedre tilpasning til konsesjonsregelverket

Luftfartstilsynet mener at reglene om lufttomsorganiseringen har et skjæringspunkt mot reglene om konsesjon for landingsplasser¹⁰. Reguleringen av retten til å drive og inneha en landingsplass påvirker også det omkringliggende luftrommet. Dette viser seg spesielt ved at man i forbindelse med konsesjonsbehandlingen må vurdere betydningen av støy for omgivelsene ved flyginger inn til og ut fra en flyplass.

Frem til i dag har man i konsesjonsvilkårene for de fleste flyplasser hatt et vilkår om at *inn- og utflygningstraseer* skal utarbeides i samråd med lokale myndigheter. Inn- og utflygningstraseer er imidlertid begreper som har et noe uklart innhold. Det er eksempelvis ikke helt klart i hvilken grad inn- og utflygningstraseer sammenfaller med standard instrumentinnflygingsprosedyrer (STAR) eller standard instrumentutflygingsprosedyrer (SID).

For å tydeliggjøre konsesjonshaverens rolle knyttet til luftrommet rundt flyplassen, foreslår Luftfartstilsynet en egen bestemmelse om dette, se § 26 i utkastet til forskrift. Bestemmelsen foreslås

¹⁰ Luftfartsloven §§ 7-5 til 7-7, og forskrift om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1).

formulert slik at konsesjonshaveren for flyplassen (eller rettere sagt *flyplassoperatøren*, slik denne er definert i forskriften) gis mulighet til å fastsette områder i en viss utstrekning rundt flyplassen, der det ikke skal foregå flyging. Fastsettelsen av områdene skal skje etter konsultasjon med lokale myndigheter. Flyplassoperatøren skal så langt mulig publisere informasjon om eventuelle slike områder i AIP, og han vil kunne pålegge luftrafikkjentesten å ta hensyn til disse områdene når de utøver sin tjeneste. Det siste vil eksempelvis kunne tydeliggjøres gjennom avtaler om leveranse av luftrafikkjenester mellom flyplassoperatøren og den lokale yteren av flysikringstjenester.

Luffartstilsynet har vært noe i tvil om man skal legge *plikter* på flyplassoperatøren i denne sammenheng, og i så fall i hvilket omfang og i hvilken grad. Ved denne vurderingen har man måttet ta hensyn til at det er en betydelig forskjell i evne og kapasitet mellom de ulike flyplassoperatørene, til å utføre en type oppgave som det å fastsette områder rundt flyplassen der det ikke skal flys. Luffartstilsynet ser det således slik at det er lite proporsjonalt å tillegge samme type oppgaver eller plikter til en liten lokal flyklubb, som til operatøren av de største lufthavnene (Avinor AS). På den annen side mener Luffartstilsynet at flyplassoperatøren (som i de fleste tilfeller er den samme som konsesjonshaveren) er den rette til å ilegges et overordnet ansvar for hvilke områder rundt en flyplass som eventuelt skal skjermes for flyging. Om dette ansvaret ikke plasseres noe sted, vil man fort få en situasjon som vi ser preg av i dag, der de forskjellige aktørene peker på hverandre, uten at ansvaret fremkommer klart noe sted.

Luffartstilsynet har i det foreliggende forslaget valgt å foreslå en løsning der vi ikke forskriftsfester noe klart rettslig ansvar tilknyttet støy rundt flyplasser, utover det som allerede følger av gjeldende rett¹¹. Forslaget gir imidlertid en *rett* for flyplassoperatøren til å fastsette soner som det ikke skal flys i. Med denne retten følger til en viss grad også et ansvar, ettersom flyplassoperatøren vil være rette person å henvende seg til dersom man mener at det foreligger et behov for å skjerme områder rundt flyplassen for støy. Luffartstilsynet anser dessuten at flyplassoperatøren vil være den aktøren som i størst grad vil kunne påvirke de andre involverte. Som nevnt ovenfor, vil han til en viss grad kunne påvirke hvordan de lokale luftrafikkjentesteyterne utøver tjenesten, gjennom avtaler med disse. Flyplassoperatøren vil også kunne bruke virkemidler overfor flyoperatørene. Eksempelvis vil en flyoperatør som ikke respekterer «flyforbudssoner» rundt en flyplass til privat bruk, kunne nektes å benytte flyplassen.

Luffartstilsynet er særlig interessert i høringsinstansenes syn på denne foreslåtte bestemmelsen (§ 26). Vi understreker for ordens skyld at den foreslåtte bestemmelsen ikke er ment å skulle begrense de krav og pålegg som Luffartstilsynet har anledning til å gi gjennom konsesjonsvedtaket for flyplassen.

3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningen for en vellykket gjennomføring er at forskriften blir vedtatt, og at forskriftens bestemmelser etterlevs og håndheves.

¹¹ Se eksempelvis forskrift om konsesjon for landingsplasser, og forskrift om begrensnig av forurensning - Del 2.

4. Om de enkelte bestemmelsene i forskriftsforslaget

I denne delen av høringsbrevet beskriver vi de enkelte bestemmelsene i forskriften. Merknadene kan med fordel leses samtidig som forskriftsutkastet.

§ 1. Formål

Denne bestemmelsen er i stor grad en videreføring av § 1 i dagens forskrift. Ordlyden er kortet noe ned, i det vi ikke har sett behov for å avgrense tydelig hva som ligger i begrepet luftromsorganisering. Dette vil etter vårt syn følge av forskriften for øvrig. Ellers er det eneste nye at ordet «samfunnsnyttig» er tatt inn som et sentralt hensyn.

§ 2. Ansvarlig myndighet

Første punktum fastsetter rent generelt at Luffartstilsynet er ansvarlig myndighet etter forskriften.

Andre punktum er ment som et alternativ til en løsning der Luffartstilsynet i forskriften hadde satt en prioriteringsliste for hvem som skal ha adgang til luftrommet. Bestemmelsen sier at Luffartstilsynet skal vektlegge «nasjonale føringer». Dette er klart nok et vagt begrep, men er ment å spille tilbake på at Luffartstilsynet, ved utøvelse av forskriften, må foreta en vektet avveining av strategiske dokumenter fra myndighetene som berører spørsmålet om tilgang på luftrom. Eksempelvis vil en slutføring av Samferdselsdepartementets arbeid med en nasjonal luftromsstrategi antas å resultere i et dokument som i denne sammenheng vil bli tillagt stor vekt.

§ 3. Virkeområde og pliktsubjekter

Bestemmelsen viderefører i stor grad gjeldende rett. Med hensyn til virkeområde er ikke bestemmelsen ment å skulle endres fra slik det er i dagens forskrift. Luffartstilsynet foreslår i tillegg å ta inn en setning om pliktsubjekter, primært for oversiktens del.

§ 4. Fastsettelse av gjeldende luftromsorganisering

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men er tydeligere på at det er Luffartstilsynet som er myndigheten som fastsetter luftromsorganiseringen.

§ 5. Definisjoner og forkortelser

Bestemmelsen viser til at begrepene i SERA-regelverket¹² og den nasjonale gjennomføringsforskriften (BSL F 1-1), skal gjelde på samme måte i denne forskriften. Det samme gjelder begrepene i forordning (EU) 2017/373 om felles regler for ytere av flyskringstjenester.

I tillegg defineres en del øvrige begreper eksplisitt i bestemmelsen. Et par av disse er verdt å merke seg. Begrepet «produkter for luftfartsinformasjon» er et nytt samlebegrep for en rekke publikasjonsprodukter, slik som AIP, AIC, NOTAM, etc. Begrepet er hentet fra et nytt forslag fra Europakommisjonen til vedlegg (anneks) I til forordning (EU) 2017/373, som omhandler definisjoner,

¹² Forordning (EU) No 923/2012 om fastsettelse av felles lufttrafikkregler og driftsmessige bestemmelser knyttet til tjenester og framgangsmåter for flysikkerhet; med etterfølgende endringer.

og som forventes å bli tatt inn i norsk rett. Begrepet er oversatt fra det engelske «aeronautical information product».

Det er også verdt å merke seg at begrepet «flyplassoperatør» i forskriften er definert som «konesjonshaver for landingsplass etter luftfartsloven § 7-5, eller den Luftfartstilsynet gjennom konsesjonsvedtak har akseptert som ansvarlig for plikter etter denne forskriften».

§ 6. Flygeinformasjonsregioner

Bestemmelsen viderefører stort sett § 6 i gjeldende forskrift. Luftfartstilsynet har vurdert å fjerne det som gjelder en egen «øvre flygeinformasjonsregion», men har kommet til at denne bør beholdes, så lenge vi også har implementert forordning (EC) No. 551/2004 om organiseringen og bruken av Det felles europeiske luftrom (Single European Sky). Vi viser særlig til artikkel 3 i denne forordningen, og pågående drøftelser i EU om en enda tettere integrering av SES-konseptet, som nevnt i avsnitt 3.4 ovenfor.

§ 7. Klassifisering av luftrom

Bestemmelsen viderefører langt på vei § 14 i gjeldende forskrift, men er noe forenklet. Forenklingen har blant annet sammenheng med at Luftfartstilsynet ikke lenger anser det nødvendig å regulere luftrommet over flygenivå 660 i Bodø OCA, etter en konsultasjon med ICAO. En endelig fastsettelse av dette forutsetter imidlertid formell aksept fra ICAO.

Luftfartstilsynet tar også eksplisitt inn i bestemmelsen at luftromsklasse D kan benyttes i kontrollsoner, og at det kan etableres luftrom med krav til toveis radiokommunikasjon for alle flygninger (RMZ) og/eller krav til transponder for flygninger (TMZ) utenom trafikkinformasjonssoner (TIZ) og trafikkinformasjonsområder (TIA). Med blick til fremtidig teknologisk utvikling foreslås også at det kan opprettes områder som særskilt krever andre typer overvåkings- eller kommunikasjonsutstyr enn transponder og radio.

§ 8. Områder i kontrollert luftrom

Denne bestemmelsen har først og fremst en pedagogisk funksjon, i det den overordnet beskriver hvilke luftromsinndelinger kontrollert luftrom består av. Begrepet kontrollert luftrom er i seg selv definert i SERA-regelverket.

§ 9. Kontrollområder (CTA)

Denne bestemmelsen er i stor grad ny. Den erstatter § 8 i dagens forskrift, og pålegger aktuell yter av flygekontrolltjenester plikt til å utrede og foreslå etablering eller endring av kontrollområder. I den forbindelse har Luftfartstilsynet utelatt en detaljert beskrivelse av hvordan kontrollområder skal utformes, og i stedet henvist til at Luftfartstilsynet skal legge til grunn kravene i ICAO Annex 11.

(De relevante bestemmelsene om kontrollområder i ICAO Annex 11 er på sin side også gjengitt i et foreslått Appendix til Vedlegg XI om flygeprosedyrer og luftromsdesign (Part FPD) i forordning (EU) 2017/373, som forventes å bli tatt inn i norsk rett med virkning fra 2022.)

Luftfartstilsynet foreslår altså en «dynamisk» henvisning til ICAO Annex 11, i tråd med den lovgivningstilnærmingen som er drøftet under avsnitt 3.5.3 ovenfor.

I andre ledd foreslår Luftfartstilsynet en bestemmelse som slår fast at kontrollområder ikke skal ha en større utstrekning enn nødvendig. I tredje ledd gis Luftfartstilsynet en hjemmel til å *pålegge* yter av flygekontrolltjenester å utrede og foreslå etablering eller endring av kontrollområder. Denne hjemmelen er først og fremst ment som et redskap for myndigheten til å sørge for at klart hensiktsmessige og nødvendige luftromsendringer praktisk lar seg gjennomføre.

§ 10. Kontrollert luftrom over flyplass med AFIS

Denne bestemmelsen er en videreføring av regelendringen som i 2018 ble innført i § 8 tredje ledd i dagens forskrift, og som åpner for at det kan etableres ikke-kontrollert luftrom i form av trafikkinformasjonsområder over trafikkinformasjonssoner ved AFIS-flyplasser.

§ 11. Ytre grenser for CTA og TMA

Denne bestemmelsen er langt på vei en videreføring av gjeldende rett. Den fastsetter nasjonale særregler for utstrekning av kontrollområder som ikke går frem av ICAO Annex 11. Blant annet videreføres regelen om at et terminalområde kan settes lavere enn 200 meter over bakkenivå. Luftfartstilsynet har vurdert å fjerne denne regelen, men har kommet til at det vil være unødvendig ressurskrevende å innføre en slik absolutt regel. Vi ser det imidlertid slik at unntaksvilkåret bør anvendes strengt. Dessuten innføres et vilkår om at unntak fra hovedregelen må dokumenteres. Som en overgangsregel foreslås det i § 50 andre ledd at slik dokumentasjon tilknyttet eksisterende terminalområder må sendes Luftfartstilsynet innen 1. januar 2021.

§ 12. Kontrollsoner

Denne bestemmelsen er utformet på samme måte som § 9, men gjelder altså kontrollsoner, og pålegger plikten til å utrede og foreslå etablering eller endring av kontrollsoner til flyplassoperatøren. For kontrollsoner er det ikke lagt opp til noen særlige nasjonale designkriterier, slik som § 11 for kontrollområder/terminalområder.

§ 13. Særskilte avtaler om bruk av kontrollert luftrom

Denne bestemmelsen er helt ny, og gir hjemmel for lufttrafikk-tjenesten til å inngå særskilte avtaler med enkelte luftromsaktører innenfor rammer som skal godkjennes av Luftfartstilsynet. Vi viser for øvrig til drøftingen i avsnitt 3.5.2 ovenfor.

§ 14. Områder i ikke-kontrollert luftrom

Denne bestemmelsen motsvarer § 8 for kontrollert luftrom. Bestemmelsen er likevel utformet noe annerledes, ettersom utgangspunktet i ikke-kontrollert luftrom er at luftrommet er fritt og ikke inndelt på annen måte.

§ 15. Trafikkinformasjonssoner (TIZ)

Denne bestemmelsen pålegger flyplassoperatøren å utrede og foreslå behov for TIZ rundt egen/egne flyplass(er).

§ 16. Trafikkinformasjonsområder (TIA)

Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med den regulatoriske historikken rundt bruken av TIA. Bruk av TIA skulle egentlig ha vært avvirket innen 1. januar 2012 og erstattet med kontrollert luftrom (TMA), jf. § 8 (3) og § 19 (1) i gjeldende forskrift. Den praktiske gjennomføringen av avviklingen har imidlertid ikke blitt gjennomført som forutsatt, i stor grad som følge av dette har vist seg for ressursmessig krevende for yter av lufttrafikktenester.

I 2018 ble det således innført en regel (dagens § 8 tredje ledd, foreslått videreført i § 10 ovenfor), som gav yter av lufttrafikktenester anledning til å søke om unntak fra kravet om kontrollert luftrom - i praksis innføring av TIA - over AFIS-flyplasser. Luffartstilsynet foreslår derfor en videreføring av muligheten til å benytte TIA, men forutsatt at det er søkt om og innvilget slikt unntak som nevnt i den nye § 10.

§ 17. Ytre grenser for TIZ og TIA

Denne bestemmelsen viderefører langt på vei gjeldende rett, og beskriver utstrekningen av TIA og TIZ. Det er foreslått enkelte endringer i tekst sammenlignet med dagens forskrift, men dette er ikke ment å utgjøre noen realitetsforskjell fra dagens bestemmelser. Luffartstilsynet foreslår likevel at man også skal ta hensyn til eventuelle VFR ruteføringer ved utformingen av TIA og TIZ. En forutsetning vil da være at slike VFR ruteføringer foreligger, og presumptivt er publiserte.

§ 18. Spesielle luftromsområder over kontinentalsokkelen

Bestemmelsen tar sikte på å videreføre § 11 i gjeldende forskrift, men med et par endringer. For det første foreslås konseptet HPZ (Helicopter Protection Zone) fjernet, ettersom dette ikke har vært benyttet, og strengt tatt ikke har vært nødvendig.

For det andre foreslås det å fjerne de deler av dagens bestemmelse som omhandler ADS-områder. Slike områder anses ikke lenger hensiktsmessige, spesielt ettersom de i praksis er erstattet med kontrollert luftrom.

Luffartstilsynet har også vurdert å fjerne de resterende delene av bestemmelsen - det som gjelder trafikksoner for helikopter (HTZ). Bakgrunnen for dette er at det er uklart hvilken funksjon bestemmelsen skal ha, i og med at det ikke knytter seg noen rettigheter eller plikter opp mot slike HTZer. Det er eksempelvis ingen plikt til å yte lufttrafikktenester i en HTZ i dagens regelverk, og Luffartstilsynet har ikke ansett det rimelig å foreslå en slik plikt. Vi forstår imidlertid at eksistensen av HTZer kan ha en hensiktsmessig informativ funksjon, og har foreløpig foreslått å la konseptet bestå i forskriften. Vi ser imidlertid gjerne at høringsinstansene inngir sine synspunkter på dette.

§ 19. Forbudte områder

Muligheten for å etablere forbudte områder videreføres fra dagens rettstilstand, men settes i en egen paragraf. Luffartstilsynet har vurdert å ta ut hele konseptet, ettersom forbudte områder i praksis ikke blir opprettet (i stedet brukes restriksjonsområder). Vi har likevel kommet til at forbudte områder *kan* være et hensiktsmessig verktøy i enkelte situasjoner, og at det trolig vil skape vel så mye uklarhet som klarhet å ta ut av forskriften et verktøy som er såpass internasjonalt etablert gjennom ICAO-regelverket.

§ 20. Restriksjonsområder

Når det gjelder bruken av restriksjonsområder, og forståelsen av begrepet, så foreslår Luftfartstilsynet forholdsvis vesentlige endringer. Restriksjonsområder kan enkelt forstås som områder i lufta der det foreligger en eller flere restriksjoner for flyging som ikke følger av den ordinære lufttrossorganisaseringen.

I andre ledd gis det hjemmel for luftfartsmyndigheten til å utforme restriksjonsområder på fleksible måter. Områdene kan være permanente eller midlertidige, og kan fastsettes som områder som på nærmere vilkår blir aktivert eller deaktivert.

I tredje ledd klargjøres det at restriksjonsområder kan fastsettes på de vilkår som luftfartsmyndigheten finner hensiktsmessig, hvilket i praksis gir et bredt skjønnsrom for myndigheten til å fastsette restriksjonsområder ut fra hva man ønsker å oppnå.

I veiledningen til forskriften gir Luftfartstilsynet eksempler på områder som kan opprettes ut fra spesielle hensyn, og som vil kunne omtales med særlige navn, men som i realiteten og formelt sett er restriksjonsområder. Eksempelvis vil dette kunne gjelde særskilte droneområder (UAS-områder, jf. artikkel 15 i forordning (EU) 2019/947 om regler og prosedyrer for operasjon av ubemannede luftfartøyer).

§ 21. Fareområder

Det gjøres ingen vesentlig endring i konseptet fareområder. Det tilføyes imidlertid det samme som i § 20, det vil si at områdene kan være permanente eller midlertidige, og at de kan fastsettes som områder som på nærmere vilkår blir aktivert eller deaktivert.

Luftfartstilsynet har også vurdert å ta inn en bestemmelse som gjør det tydelig at flyging i fareområder ikke er forbudt. Vi har imidlertid gått bort fra denne tanken, ettersom en slik presisering vil kunne oppfattes som at man gjør endringer i det etablerte konseptet som fareområder er. Noen slik endring er ikke hensikten.

§ 22. Ansvar for aktiviteter i restriksjons- eller fareområder

Denne bestemmelsen er ny, og slår fast at aktivering av restriksjons- eller fareområder i kontrollert luftrom eller i en RMZ, ikke medfører at luftromsklassifiseringen endres. Aktiveringen får imidlertid den konsekvens at lufttrafikkjenestens ansvar innenfor området opphører.

Ansvar for aktiviteten i området overføres til den som er utpekt som ansvarlig i vedtaket som oppretter restriksjonsområdet. Den ansvarlige må på kort varsel både kunne ha kontakt med de som opptrer i luftrommet, og kunne sørge for at de avslutter aktiviteten, når dette trengs. Dette vil kunne være tilfelle eksempelvis dersom lufttrafikkjenesten får et legitimt akutt behov for å ta kontroll over luftrommet (typisk flyginger i en nødssituasjon).

§ 23. Oppheving av og forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder

Dette er en ny bestemmelse som gir Luftfartstilsynet en relativt bred skjønnsmessig adgang til å oppheve forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder, dersom det er tilstrekkelig klart at behovet for å benytte områdene ikke lenger er til stede. Luftfartstilsynet er imidlertid pliktig å foreta slik oppheving gjennom forskrift, og dermed gi anledning for allmennheten til å uttale seg.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at Luffartstilsynet mener at det ikke bør eksistere forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder som ikke har et reelt og aktuelt behov for bruk.

§ 24. Etablering av ATS-ruter

Denne bestemmelsen viderefører i det vesentlige § 7 i dagens forskrift.

§ 25. Instrumentprosedyrer

Også denne bestemmelsen viderefører langt på vei gjeldende rett, §§ 7 og 7a, men legger plikten til å utrede og foreslå etablering eller endring av instrumentprosedyrer for inn- og utflyging til flyplassen, til flyplassoperatøren.

I andre ledd innføres det et krav om at flyplassoperatøren skal kunne dokumentere at prosedyrene er laget etter en avveining av hensyn. De viktigste hensynene skal være sikkerhet og trafikkflyt, men man skal også vurdere relevante grensesnitt i luftrommet, i tillegg til miljøfaktorer. Luffartstilsynet har valgt å ikke avgrense til bestemte relevante miljøfaktorer, men støy vil typisk være det mest sentrale.

§ 26. Begrensning av flyging i områder nær flyplass

Dette er en helt ny bestemmelse. Bakgrunnen for denne er at Luffartstilsynet ønsker å tydeliggjøre et grensesnitt mot konsesjonsregelverket, og særskilt det ordinære konsesjonsvilkåret om at inn- og utflygingstraseer skal utarbeides i samarbeid med lokale myndigheter.

Gjennom denne bestemmelsen gis flyplassoperatøren et ansvarlig område der han, om det er hensiktsmessig, kan fastsette områder der det ikke skal foregå flyginger, typisk av hensyn til støy. Dersom flyplassoperatøren fastsetter slike områder, skal han ha konsultert lokale myndigheter først, typisk kommune, fylkeskommune og fylkesmann. Områdene skal publiseres i hensiktsmessig form, slik at dette blir tilgjengelig informasjon for de som skal fly til og fra flyplassen.

Rettigheten som her tillegges flyplassoperatøren, skal i utgangspunktet ikke ha en karakter av en plikt, og i hvert fall ikke noe som går i retning av et erstatningsbetingende ansvar. Bestemmelsen skal imidlertid tydeliggjøre at flyplassoperatøren skal kunne benytte den rollen han har som konsesjonshaver for flyplassen til å sørge for at flyginger til og fra flyplassen skjer på en for allmennheten mest mulig gunstig måte. En flyplasskonsesjonshaver for en landingsplass til privat bruk vil eksempelvis kunne nekte flyoperatører å bruke landingsplassen dersom de ikke respekterer flyplassoperatørens fastsatte områder der det ikke skal flys. Alt etter hva som fremgår av konsesjonsvedtaket for flyplassen, vil også manglende tiltak fra flyplassoperatørens side kunne få konsekvenser for konsesjonen, ref. § 18 i forskrift om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1). Bestemmelsen er ikke ment å skulle begrense de krav og pålegg som Luffartstilsynet har anledning til å gi gjennom konsesjonsvedtaket for flyplassen.

§ 27. Gjennomføring av forordning om fleksibel bruk av luftrommet

Denne bestemmelsen erstatter §§ 1 og 3 i dagens forskrift om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2).

§ 28. Komité for luftromspolicy på strategisk nivå

Bestemmelsen erstatter § 4 i dagens BSL G 4-2, med enkelte mindre endringer. Den ene endringen er at Luftfartstilsynet foreslår å bytte «skal» med «kan» der det i dagens andre ledd tredje punktum står at det skal etableres rådgivende ekspertgrupper. Luftfartstilsynet foreslår også at rådgivende ekspertgrupper ikke bare skal kunne gjennomføre faglige utredninger for komitéen, men at de generelt også skal kunne utføre oppgaver som ellers tilligger komitéen, forutsatt at komitéen delegerer disse oppgavene.

§ 29. Restriksjonsområder eller fareområder til særskilt bruk for militær trening (FUA-områder)

Luftfartstilsynet har foreslått denne bestemmelsen, som - i tråd med FUA-forordningen – nedfeller at Luftfartstilsynet skal fastsette restriksjonsområder eller fareområder som skal brukes særskilt til militær trening.

Disse områdene skal først foreslås av Forsvaret og utpekt yter av lufttrafikktenester for det berørte luftrommet, i utgangspunktet etter et samarbeid disse imellom. Dette vil være områder som til nå har blitt omtalt som FUA-områder, eller «AMC-manageable danger areas». Aktivering og deaktivering skal skje i samsvar med etablerte FUA-prinsipper. Selve områdene vil typisk opprettes som TRA eller TSA, hvilket vil si områder der en annen aktør (her: Forsvaret) gis midlertidig eksklusiv rett til bruk av området, og der annen trafikk eventuelt kan aksepteres forutsatt tillatelse fra flygekontrolltjenesten.

Bestemmelsen skal for øvrig forstås slik at det ikke anses å foreligge en *søknad* om opprettelse av restriksjonsområder som medfører plikt til å betale gebyr etter § 34.

§ 30. Opprettelse av enhet for styring av luftrommet (AMC) på pretaktisk nivå

Bestemmelsen viderefører § 5 i dagens forskrift om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2).

§ 31. Taktisk styring av luftrommet

Bestemmelsen viderefører § 6 i dagens forskrift om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2).

§ 32. Tilsyn, underretning og rapportering

Bestemmelsen viderefører § 7 i dagens forskrift om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2).

§ 33. Søknad om opprettelse av forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder

Denne bestemmelsen er noe endret i forhold til gjeldende regelverk. Den tydeliggjør for det første at *enhver* kan søke om opprettelse av forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder. Det står imidlertid ikke lenger at enhver kan søke om endringer av luftromsorganiseringsen. Dette har sammenheng med at en slik søknadsrett ville være veldig vid, og til dels kunne stå i motstrid med de mer detaljerte prosessene som er beskrevet ellers i forskriften om hvordan luftromsorganiseringsen skal etableres. Det behovet vi anser at allmenheten skulle ha, er retten til å søke om opprettelse av forbudte områder, restriksjonsområder og fareområder.

Alle søknadene skal behandles av Luftfartstilsynet etter forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter, jf. drøftelsen under avsnitt 3.5.5.

Det kan diskuteres hvor vidt opprettelse av et fareområde er en forskrift, siden dette i utgangspunktet ikke direkte berører rettighetene eller pliktene til noen som helst (i og med at det prinsipielt sett er tillatt å fly i fareområder), og dermed ikke er et vedtak i forvaltningslovens forstand. Luftfartstilsynet innføring av plikter for flygekontrolltjenesten tilknyttet fareområder i forslaget til ny forskrift, se avsnitt 3.5.6 ovenfor, gjør imidlertid at opprettelse av fareområder faktisk vil berøre pliktene til en gruppe personer i lufttrafikk-tjenesten, og at det således er et vedtak. Så kan det argumenteres for at flygeledere i lufttrafikk-tjenesten ikke er en *ubestemt krets av personer*, slik at rett vedtaksform vil være enkeltvedtak. Luftfartstilsynet ser at dette er diskutabelt, og imøteser gjerne høringsinstansenes syn på dette punktet.

§ 34. Gebyr for søknad

Denne bestemmelsen har i utgangspunktet som funksjon å skape en insentivordning for søkere til å søke i rett tid. Luftfartstilsynet opplever i dag at det er krevende for flere aktører å overholde søknadsfristene for restriksjonsområder, og at det er krevende for Luftfartstilsynet å avslå visse søknader med den begrunnelse at det er søkt for sent, særlig der det gjelder viktige behov for restriksjonsområder. Luftfartstilsynet søker å avbøte disse problemstillingene ved å innføre en gebyrordning som innebærer at standard gebyr gjelder for de som søker innen fristene, og at det blir økte gebyrer dess lenger fristene overskrides. De samme reglene vil gjelde for søknader om forbudte områder og fareområder.

Den enkelte gebyrsatsen vil måtte fastsettes i den generelle forskriften om gebyr til Luftfartstilsynet (BSL A 1-2). I dagens BSL A 1-2 er det ikke noe gebyr for søknad om restriksjonsområder, men det er foreslått et slikt gebyr for ny forskrift i 2020. Det er foreløpig ikke foreslått noe gebyr for søknader om forbudte områder og fareområder.

§ 35. Søknadsfrister

Bestemmelsen viderefører i det vesentlige § 16 i dagens forskrift. Særregelen om tre måneders frist for midlertidig fareområde er imidlertid fjernet, med blick til gebyrordningen i foregående paragraf.

§ 36. Høring – restriksjonsområde

Bestemmelsen viderefører § 16a i dagens forskrift

§ 37. Overordnede prinsipper – restriksjonsområde

Bestemmelsen viderefører § 16b i dagens forskrift

§ 38. Utstrekning – restriksjonsområde

Bestemmelsen viderefører § 16c i dagens forskrift.

§ 39. Avveining – restriksjonsområde

Bestemmelsen viderefører § 16d i dagens forskrift.

§ 40. Krav til begrunnelse – restriksjonsområde

Bestemmelsen viderefører § 16e i dagens forskrift.

§ 41. Kontaktperson for restriksjonsområde

Bestemmelsen viderefører § 16f i dagens forskrift.

§ 42. Kunngjøring av restriksjonsområde

Bestemmelsen viderefører § 16g i dagens forskrift, men foreslås endret noe. I stedet for å vise til at forskrifter knyttet til en bestemt hendelse eller for en kortere periode kan begrenses til å bli publisert på Luftfartstilsynets internettside, vises det til at dette gjelder for midlertidige områder som skal gjelde for kortere tid enn to uker. Formålet med endringen er å klargjøre bestemmelsen. Luftfartstilsynet legger til grunn at bestemmelsen likevel ligger innenfor rammene av forvaltningsloven § 38 tredje ledd.

§ 43. Særskilte tillatelser til flyging i restriksjonsområder for ikke-deltakende luftfartøy

Bestemmelsen viderefører § 16h i dagens forskrift.

§ 44. Evaluering av restriksjonsområde

Det er en ny bestemmelse som skal gi Luftfartstilsynet grunnlag for å danne seg et bilde av om den aktuelle søknaden om restriksjonsområde var hensiktsmessig og berettiget, ved at søkeren må sende inn en skriftlig evaluering i etterkant av at restriksjonsområdet ikke lenger er aktivt. Luftfartstilsynet er noe i tvil om en slik bestemmelse totalt sett vil anses å være mer byrdefull enn hensiktsmessig, og ser gjerne at høringsinstansene kommenterer på dette.

Det kan for øvrig påpekes at Luftfartstilsynet anses å ha adgang til å ilegge tvangsmulkt dersom evalueringen ikke sendes inn til rett tid, jf. luftfartsloven § 13 a-4.

§ 45. Forbud mot flyging med luftfartøyer i kontrollert luftrom

Det er en helt ny bestemmelse. Den søker å klargjøre en regel som for så vidt kan leses ut av øvrig regelverk, men som etter Luftfartstilsynets oppfatning med fordel kan tydeliggjøres: at flyging i kontrollert luftrom kun er tillatt etter klarering fra flygekontrolltjenesten.

Et viktig tilleggspoeng er at bestemmelsen medfører at regelen også vil gjelde for ubemannede luftfartøyer. Dette betyr blant annet at dagens regel i forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. («droneforskriften»), om at det ikke kan flys nærmere enn 5 km fra en flyplass uten tillatelse fra lufttrafikkjenesten, vil måtte vike i de tilfeller der en kontrollsoner rundt en flyplass strekker seg lenger ut enn 5 km. Som nevnt ovenfor (se punkt 3.5.4), vil denne bestemmelsen overlappes, og bli forsøkt trådt i kraft samtidig med, endringer i droneforskriften som avskaffer regelen om 5 km grensa.

§ 46. Dispensasjon

Bestemmelsen viderefører i det vesentlige § 17 i dagens forskrift.

§ 47. Overtredelsesgebyr

Denne bestemmelsen gir grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr, i samsvar med luftfartsloven § 13 a-5 første ledd nr. 6. Dersom overtredelsesgebyr skal ilegges for brudd på forskriften, så er denne forskriftsbestemmelsen nødvendig som følge av at loven forutsetter at det spesifikt må fremgå av den aktuelle forskriften at overtredelsesgebyr kan ilegges.

Luftfartstilsynet mener at de bestemmelser som det er grunnlag for å gebyrlegge overtredelse av er § 22 om ansvar for aktiviteter i et restriksjons- eller fareområde, og § 45 om flyging uten tillatelse i kontrollert luftrom.

For øvrige bestemmelser anses den generelle adgangen til tvangsmulkt i luftfartsloven § 13 a-4 å være et tilstrekkelig virkemiddel for å oppnå at aktørene imøtekommer de plikter de har.

§ 48. Endringer i andre forskrifter

Gjennom denne bestemmelsen foreslår Luftfartstilsynet endringer i forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F 1-1).

For det første foreslås en regel som fastsetter at det er påbudt med transponder i ATS-luftromsklasse A, C og D.

I tillegg foreslås regler om flygekontrolltjenestens plikter knyttet til flyginger i fare- og restriksjonsområder. Hensikten bak disse reglene er å gjøre det helt tydelig hva som er og hva som ikke er flygekontrolltjenestens sine oppgaver og plikter, ettersom det i dag allerede finnes ulovfestet praksis om dette. Luftfartstilsynet anser det som fordelaktig at dette nedtegnes gjennom regelverk.

§ 49. Ikrafttredelse

Dette er en ordinær bestemmelse om ikrafttredelse. Forskrift 13. mars 2007 nr. 266 om fleksibel bruk av luftrommet (BSL G 4-2) må bortfalle samtidig som forskriften trer i kraft.

§ 50. Overgangsbestemmelser

Som følge av at luftsportsområder foreslås avskaffet som konsept, foreslår Luftfartstilsynet i bestemmelsens første ledd en overgangsperiode på to år før områdene bortfaller. Innen den tid må alle luftsportsområder som skal videreføres i annen form, være erstattet med eksempelvis fare- eller restriksjonsområder. Det vil trolig være en viss risiko for at ressursproblemer vil medføre at det ikke blir anledning til å fullføre ønskelige prosesser innen den aktuelle toårsperioden. For å imøtekomme dette, og for å avbøte muligheten for trenering av prosesser, foreslår Luftfartstilsynet en bestemmelse som åpner for å forlenge varigheten av eksisterende luftsportsområder dersom det foreligger et særskilt og tungtveiende behov for dette.

I bestemmelsens andre ledd foreslås en frist for aktuell yter av flygekontrolltjenester til å sende inn dokumentasjon på eventuelt behov for å beholde en nedre grense for et terminalområde lavere enn 200 meter over bakken.

I tredje ledd settes en frist for godkjenning av avtaler som nevnt i § 13, og som er inngått før forskriften trer i kraft.

5. Vedtakelse og ikrafttredelse

Siden den foreslåtte nye forskriften vil medføre oppheving av to forskrifter som er vedtatt av Samferdselsdepartementet, innstiller Luffartstilsynet på at Samferdselsdepartementet skal vedta den nye forskriften.

Luffartstilsynet antar at den nye forskriften vil kunne gis umiddelbar ikrafttredelse.

Vedlegg:

- Utkast til forskrift
- Utkast til veiledningsmateriale
- Høringsliste