

## Notat

Saksbehandler  
Finn Owen Meling

---

# Høring – endrede regler om flysikringstjenester, særlig om etablering, organisering og drift av lufttrafikkjenestene

Luftfartstilsynet sender med dette på høring et forslag om endringer i enkelte regler om flysikringstjenestene. Den vesentligste delen av endringene består i at forskrift om etablering, organisering og drift av lufttrafikkjeneste (BSL G 2-1)<sup>1</sup> foreslås opphevet. I forslaget legges det også opp til at forskrift om krav til ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) og nettverksfunksjoner for lufttrafikkstyring (ATM-nettverksfunksjoner) (BSL G 1-3)<sup>2</sup> oppheves, men at forskriften gis ut med nytt navn og med en del materielle og strukturelle endringer.

Forslaget til ny BSL G 1-3 forutsetter videre at forskrift om lufttrafikkledelse (BSL G 8-1)<sup>3</sup> oppheves, og at relevante bestemmelser fra denne forskriften videreføres som et eget kapittel i BSL G 1-3. Detaljene i disse endringene vil imidlertid bli presentert i en egen, senere høring.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på epost [postmottak@caa.no](mailto:postmottak@caa.no), og merkes saksnummer 21/02146.

**Høringsfristen er 1. desember 2021.**

Spørsmål kan rettes til saksbehandler Finn O. Meling, [fom@caa.no](mailto:fom@caa.no).

## 1. Bakgrunn

Denne høringen gjelder enkelte endringer i regelverket knyttet til flysikringstjenestene, med særlig fokus på lufttrafikkjenestene.

Med flysikringstjenester forstås tradisjonelt lufttrafikkjenester (flygekontrolltjenester, flygeinformasjonstjenester, alarm- og rådgivningstjenester), kommunikasjons-, navigasjons- og overvåkingstjenester innen luftfart, flyværtjenester og luftfartsinformasjonstjenester.

Begrepet flysikringstjenester tilsvarer det engelske uttrykket «air navigation services» (ANS). På engelsk har man også begrepet «air traffic management» (ATM). Dette omfatter deler av de tjenestene som inngår i ANS (lufttrafikkjenestene), men i tillegg trafikkflytstyring og styring av luftrommet. Begrepene ANS og ATM går slik sett inn i hverandre, men omtales i fagmiljøet gjerne

---

<sup>1</sup> Se lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-11-11-1345>

<sup>2</sup> Se lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-24-1407>

<sup>3</sup> Se lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-07-01-732>

under ett, som «ATM/ANS». Av praktiske grunner vil vi i denne høringen bruke flysikringstjenester, der vi normalt mener ATM/ANS, men også der det bare er snakk om ANS.

Gjennom EØS-avtalen har Norge gjort til norsk rett kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2017/373. Denne forordningen stiller organisatoriske og driftsmessige krav til ytere av flysikringstjenester; både generelle krav for alle flysikringstjenester og spesifikke krav for de enkelte typer flysikringstjenester. Forordningen ble gjort til norsk rett i 2018, gjennom forskrift om krav til ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) og nettverksfunksjoner for lufttrafikkstyring (ATM-nettverksfunksjoner), heretter omtalt som BSL G 1-3.

Ved vedtakelsen av BSL G 1-3 oppstod det en viss grad av dobbeltregulering i norsk rett, ettersom flysikringstjenestene allerede var regulert gjennom nasjonale forskrifter. Deler av denne dobbeltreguleringen har blitt avbøtt, men flere gjenstående bestemmelser i eksisterende norsk rett har vist seg overflødige.

Særlig har det vært et behov for å foreta en full revisjon av forskrift om etablering, organisering og drift av lufttrafikkjeneste, heretter omtalt som BSL G 2-1. Denne forskriften setter de overordnede rammene for *lufttrafikkjenestene*, blant annet hvordan lufttrafikkjenesten skal være organisert, hvilket utstyr den skal ha, og hvordan den skal driftes. Videre beskriver forskriften i hvilke tilfeller det skal være påbudt med lufttrafikkjeneste og hvilken type lufttrafikkjeneste som skal tilbys.

I tillegg til at de delene av BSL G 2-1 som stiller krav til ytere av lufttrafikkjenester medfører dobbeltregulering som følge av BSL G 1-3, har Luftfartstilsynet sett behov for å revidere de delene av BSL G 2-1 som setter krav til hvor og når det skal tilbys hvilken type lufttrafikkjeneste. Vi har på dette området sett behov for å innføre mindre preskriptive og mer ytelsesbaserte rettslige krav.

En annen side av reglene om lufttrafikkjeneste som behøver revisjon er forskrift om lufttrafikkledelse, heretter omtalt som BSL G 8-1. Denne forskriften stiller detaljerte krav til hvordan lufttrafikkjenesten skal utføre sine operative oppgaver. Forskriften retter seg i utgangspunktet mot utøvelse av flygekontrolltjeneste (ATC), men gjelder også så langt den passer utøvelse av flygeinformasjonstjeneste (AFIS/HFIS). Disse områdene vil fra januar 2022 være regulert på felleseuropeisk nivå gjennom en endring av forordning (EU) 2017/373<sup>4</sup>. Dette medfører behov for å tilpasse de eksisterende norske reglene i BSL G 8-1.

Luftfartstilsynet har ennå ikke fått fullført analysearbeidet knyttet til hvilke deler av BSL G 8-1 som det vil være behov for å videreføre i nasjonal forskrift, men vi forutsetter at det vil gjelde flere bestemmelser. Vi tar sikte på å lage en egen høring omkring dette i løpet av høsten 2021.

## 2. Nærmere vurdering av behovet for revisjon av gjeldende regelverk

Luftfartstilsynet har foretatt en full gjennomgang av BSL G 2-1. I dette høringsnotatet legger vi frem vårt forslag til endret regelverk som følge av denne gjennomgangen. I dette forslaget har vi også tatt høyde for at BSL G 8-1 er under revisjon og trolig vil bli opphevet.

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

---

<sup>4</sup> Endringen er gjort gjennom forordning (EU) 2020/469, som gis virkning fra 27. januar 2022, og som er gjennomført i norsk rett i BSL G 1-3 § 1a.

- 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?

*a. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Problemene som ønskes løst med det nye regelverket er flere.

For det første ønsker vi å sørge for at gjeldende norsk regelverk er oppdatert og samkjørt, spesielt med tanke på at vi skal unngå dobbeltregulering. Særlig viktig er det at nasjonale regler er koordinert med felleseuropeisk regelverk som er gjort gjeldende som norsk rett som følge av EØS-avtalen. Vi har da først og fremst hatt blick til kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2017/373 av 1. mars 2017 om fastsettelse av felles krav til ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester og andre nettverksfunksjoner for lufttrafikkstyring samt tilsyn med disse, heretter omtalt som forordning (EU) 2017/373. Forordning (EU) 2017/373 stiller krav til hvordan ytere av flysikringstjenester, herunder lufttrafikkstjenester, skal være organisert og utøve sin tjeneste. Disse reglene er allerede gjeldende norsk rett gjennom BSL G 1-3, men i januar 2022 vil det tre i kraft en oppdatering av forordning (EU) 2017/373 som i enda større grad tydeliggjør behovet for å unngå nasjonal dobbeltregulering.

For det andre mener Luftfartstilsynet at dagens regler om hvor og når det skal tilbys hvilken type lufttrafikkstjeneste er for lite fleksible og ytelsesbaserte. Dagens regler har til dels tallfestede terskelverdier som etter vår oppfatning i for liten grad tar hensyn til den komplekse helheten av faktorer som bør vurderes når man tar stilling til hvilken tjeneste som skal tilbys hvor og når. Vi foreslår derfor et mer skjønns- og ytelsesbasert regelverk.

For det tredje mener Luftfartstilsynet at dagens krav til regulering av lufttrafikkstjenester i tilknytning til petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen (HFIS) er for mangelfull. Vi ser behov for å tydeliggjøre hva tjenesten skal inneholde gjennom å sette liknende krav til tjenesten som øvrige lufttrafikkstjenester, og gjennom å fjerne begreper i regelverket som har et uklart innhold.

For det fjerde ønsker vi å strukturere nasjonale særregler for ytelse og ytere av flysikringstjenester i én felles forskrift. Dette vil vi gjøre gjennom endringer i den forskriften som gjennomfører forordning (EU) 2017/373 i norsk rett – BSL G 1-3 - slik at denne forskriften så langt som praktisk mulig vil inneholde eller vise til de fleste relevante krav for ytere av flysikringstjenester.

*b. Hvilke tiltak er relevante?*

Etter Luftfartstilsynets vurdering er det et klart behov for rettslig regulering av lufttrafikkstjenestene og andre flysikringstjenester. Vi mener således at det ikke er aktuelt med noe annet tiltak enn forskriftsregler for disse tjenestene.

Spørsmålet er i praksis i hvilken grad vi bør ha nasjonale særregler i tillegg til felleseuropeiske regler, og hvordan slike nasjonale særregler i så fall skal utformes. Luftfartstilsynet foreslår å begrense nasjonale særregler så langt som mulig, og hovedsakelig kun til områder der det fra felleseuropeisk ståsted er lagt opp til nasjonal regulering.

Vårt foreslåtte tiltak er å samle de nasjonale reglene i én forskrift så langt det praktisk lar seg gjøre. Dette vil være forskriften vi omtaler som BSL G 1-3. Vi vil dermed gjøre en rekke endringer i denne forskriften. Endringene vil bli såpass mange at vi foreslår å lage en ny forskrift, slik at vi får en mer oversiktlig og ryddig struktur. Vi foreslår flere grep i den nye forskriften:

- forenkle navnet på forskriften.
- innføre en formålsbestemmelse.
- innføre en enklere og tydeligere virkeområdebestemmelse.
- Lage et eget kapittel om hvilken type lufttrafikkjeneste som skal tilbys når og hvor, beskrive prosessen med hvordan dette fastsettes og hvem som har hvilke roller i prosessen.
- Lage egne kapitler om nasjonale særbestemmelser som motsvarer kapitlene/vedleggene i forordning (EU) 2017/373.

*c. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Tiltaket reiser ingen prinsipielle spørsmål av en slik art som utredningsinstruksen viser til. Noen overordnede spørsmål berøres like fullt.

Det vesentligste spørsmålet av overordnet karakter er hvordan vi nasjonalt skal regulere når og hvor det skal ytes hvilken type lufttrafikkjeneste. Akkurat disse spørsmålene er i dag ikke regulert på felleseuropeisk nivå. Fra 27. januar 2022 vil det bli tatt inn en bestemmelse i forordning (EU) 2017/373 om dette<sup>5</sup>, men denne er lite detaljert og nedfeller bare en del overordnede prinsipper som fra før står i vedlegg 11 til Chicagokonvensjonen (ICAO Annex 11).

Luftfartstilsynet foreslår en betydelig endring i reglene om når og hvor det skal ytes hvilken type lufttrafikkjeneste. Kjernen i vårt forslag er å innføre regler som i langt mindre grad er såkalt preskriptive (detaljerte) enn dagens regler.

I dagens regelverk står det eksempelvis at «*tårnkontrolltjeneste skal etableres og være betjent når samlet antall flybevegelser i de siste to foregående år overstiger 15000 pr. år og der minst 7500 av disse er IFR-flyginger*»<sup>6</sup>. Etter Luftfartstilsynets mening er denne type absolutte tallfestede terskler upraktiske. Et krav om innføring av flygekontrolltjeneste (tårnkontrolltjeneste) ved en flyplass vil medføre en betydelig omlegging av driften ved flyplassen, med krav om utstyr og bemanning. Det er etter vårt syn upraktisk og lite hensiktsmessig at en slik omlegging skal måtte skje basert på en detaljert telling av antall flybevegelser og med absolutte terskler. Det reelle behovet for flygekontrolltjeneste vil kunne avhenge av helt andre variabler enn trafikkmengde, slik som trafikkompleksitet, topografi, lokale værforhold, type luftfartøyer og type trafikk, med mer. Det vil derfor være mer hensiktsmessig med et regelverk som åpner for en helhetlig vurdering av relevante faktorer, og der det er anledning til å se på behovet over tid.

Et spørsmål innen samme tematiske område, som kan oppfattes å være av en noe overordnet karakter, er hvorvidt man bør videreføre et krav om såkalt HFIS («helicopter flight information service»). HFIS er et begrep som benyttes for å beskrive den flygeinformasjonstjenesten som tilbys til helikopterflyginger til offshore-installasjoner.

Luftfartstilsynets forslag til nytt regelverk medfører at dette spørsmålet i realiteten ikke kommer på spissen. Dette begrunner vi med at vi i vårt forslag til nytt regelverk ikke har lagt opp til noen krav om endringer av dagens tjenesteform.

<sup>5</sup> Ny artikkel 3a, tatt inn gjennom forordning (EU) 2020/469.

<sup>6</sup> Se forskrift om etablering, organisering og drift av lufttrafikkjeneste § 6 (1), <https://lovdata.no/forskrift/2003-11-11-1345/S6>.

Det som er karakteristisk med dagens regulering av HFIS er at reguleringen er mangelfull. Det foreligger et krav om HFIS, men uten at kravet er spesifisert i noen grad av betydning. Det følger således ikke av regelverket hvordan HFIS skal foregå, og således hva HFIS egentlig går ut på. Dette er klart en uheldig side av dagens regelverk, som Luftfartstilsynet ønsker å utbedre.

Luftfartstilsynet har vurdert hvor vidt det er hensiktsmessig å videreføre HFIS som rettslig begrep. I så fall måtte vi ha fylt begrepet med et særskilt innhold. Dette har vi ikke funnet hensiktsmessig. Etter vår vurdering kan man benytte de felleseuropeiske konseptene AFIS/FIS om den tjenesten som i dag beskrives som HFIS. Tjenesten er en *flygeinformasjonstjeneste*, og det er viktig at dette konseptuelt adskilles fra *flygekontrolltjeneste*. Luftfartstilsynet ser likevel det kan være sider ved flygeinformasjonstjenesten offshore som trenger særlig regulering, men dette foreslår vi løst ved at det åpnes for at det kan stilles særlige krav til nettopp denne tjenesten.

Denne løsningen betyr på sin side at *etablert praksis* for hvordan lufttrafikkjenesten offshore skal foregå, ikke nedtegnes i forskrifts form. Som utgangspunkt vil lufttrafikkjenesten offshore kunne videreføre dagens måte å drive tjenesten på, så lenge dette er i samsvar med øvrige krav til lufttrafikkjeneste. Vi åpner imidlertid for at det kan søkes om endringer i hvordan tjenesteformen utøves, på samme måte som for andre typer lufttrafikkjenester. Å åpne for slike endringsmuligheter er en viktig mulighet for å kunne tilrettelegge for nye teknologiske løsninger eller mer hensiktsmessige eller effektive driftsformer. Ved endringer av vesentlig karakter følger det av forordning (EU) 2017/373 at det må gjøres grundige analyser av om sikkerheten ved tjenesteutøvelsen ivaretas.

Det er altså viktig å understreke at selv om *begrepet* HFIS ikke foreslås videreført, så vil *tjenesten* fortsatt videreføres, i den forstand at det fortsatt vil være behov for lufttrafikkjenester særlig rettet inn mot helikopterflyginger på kontinentalsokkelen. Tjenesten vil kunne utføres som i dag, men det åpnes også for at den kan utføres på andre måter dersom sikkerheten ivaretas. Av den grunn vil det fortsatt også kunne være behov for spesielle luftromsområder (såkalte «helicopter traffic zones» / HTZ) i områder på kontinentalsokkelen. Selve luftromsorganiseringen er imidlertid gjenstand for regulering i egen forskrift<sup>7</sup>.

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

Den viktigste positive siden av det foreslåtte regelverket er at man får et koordinert og oppdatert regelverk knyttet til ytelse av lufttrafikkjenester. En annen klar fordel er at vi får et mer fleksibelt regelverk om når og hvor det skal ytes hvilken type lufttrafikkjeneste.

Luftfartstilsynet ser ikke at regelverksforslaget har noen vesentlige negative sider. Vi har registrert at enkelte aktører frykter for at lufttrafikkjenestene offshore (HFIS) vil få svekket beredskap og sikkerhet gjennom at det åpnes for at tjenesten vil kunne leveres på andre måter enn den gjør i dag. Luftfartstilsynet mener imidlertid at forslaget vi legger frem vil sørge for at sikkerheten vil opprettholdes, både ved at man er tydeligere på hva lufttrafikkjenestene skal bestå av og ved at det må gjøres sikkerhetsvurderinger i forbindelse med enhver vesentlig endring av den tjenesten som ytes. Vi mener blant annet at det er viktig at kravene til lufttrafikkjenesten har en tydelig grenseflate mot beredskapskravene som petroleumslovgivningen ivaretar. Uklare grenseflater på dette området vil kunne være uheldig for sikkerheten offshore, samt at det vil gjøre det vanskelig for aktørene å vite hvilken myndighet som har ansvar for hva. Rent lovgivningsmessig er det også viktig at

<sup>7</sup> Forskrift om luftromsorganisering (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-05-15-523>). Luftfartstilsynet har foreslått å erstatte gjeldende forskrift om luftromsorganisering, og forslag til ny forskrift er p.t. til behandling hos Samferdselsdepartementet for eventuell vedtakelse.

Luftfartsmyndigheten ikke regulerer forhold - eksempelvis beredskapskrav knyttet til petroleumslovgivningen - som man ikke har hjemmel til i luftfartsloven.

De som blir berørt av regelverket er først og fremst ytere av flysikringstjenester, og deres tilsynsmyndighet (Luftfartstilsynet). Luftromsbrukerne vil også kunne sies å bli berørt, som brukere av flysikringstjenester. Regelverksforslaget antas ikke å ville få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for noen parter.

*e. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Luftfartstilsynet foreslår å oppheve dagens forskrift om etablering, organisering og drift av lufttrafikkjeneste (BSL G 2-1) med virkning fra 27. januar 2022. De aller fleste bestemmelsene i dagens forskrift vil bli overflødige på dette tidspunktet, som en følge av forordning (EU) 2017/373 og de seneste oppdateringer av denne. Bestemmelser i dagens BSL G 2-1 som gjelder krav til utdanning og sertifisering av personell innen flygeinformasjonstjenesten, samt krav til utdanningsorganisasjoner for flygeinformasjonstjenester, vil bli behandlet i et eget forskriftsarbeid. Det tas sikte på at dette arbeidet sendes på egen høring i løpet av høsten 2021.

Enkelte av dagens bestemmelser i BSL G 2-1 foreslås videreført, riktignok i noe endret form. Dette gjelder eksempelvis krav til at ytere av flysikringstjenester må ta hensyn til Forsvarets særskilte behov, og bestemmelser om eksisterende tjenesteyters plikt til tilrettelegging når en ny leverandør skal overta tjenesteytingen. Disse bestemmelsene foreslås tatt inn i forskriften som nå sendes på høring, og som skal erstatte dagens BSL G 1-3.

Dagens bestemmelser i BSL G 2-1 om når og hvor det skal ytes hvilken type lufttrafikkjeneste vil ikke bli videreført. Luftfartstilsynet foreslår at reguleringen på dette området endres, men at de nye bestemmelsene tas inn i den nye utgaven av BSL G 1-3, i et eget kapittel.

Videre foreslår Luftfartstilsynet at forskrift om lufttrafikkledelse (BSL G 8-1) oppheves. Denne forskriften består for det meste av nasjonale særbestemmelser til ICAOs Doc 4444 PANS-ATM, og de av disse som behøver å bli videreført vil tas inn i et eget kapittel i ny utgave av BSL G 1-3. En komplett analyse av hvilke deler av BSL G 8-1 som bør videreføres vil bli gjort i en egen høringsprosess.

Nærmere detaljer om de foreslåtte endringene fremkommer av punkt 3 nedenfor. I en vedlagt matrise fremkommer i tillegg hvilke analyser Luftfartstilsynet har gjort av de enkelte bestemmelsene i dagens BSL G 2-1.

*f. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

En forutsetning for en vellykket gjennomføring er at forskriftendringene vedtas før 27. januar 2022. Forutsetningen er ikke absolutt, men fra dette tidspunktet trer det i kraft en rekke endringer i forordning (EU) 2017/373 som vil gjøre at vi får en større grad av dobbeltregulering enn i dag. Slik dobbeltregulering er det ønskelig å unngå.

### 3. Foreslåtte forskriftsendringer

Som vist til i punktet ovenfor, foreslår Luftfartstilsynet å oppheve dagens BSL G 2-1 med virkning fra 27. januar 2022, og å videreføre hensiktsmessige bestemmelser i en ny versjon av BSL G 1-3.

Den samlede mengden endringer i BSL G 1-3, i tillegg til at navnet på forskriften foreslås endret, medfører at Luftfartstilsynet foreslår at hele forskriften erstattes med en ny forskrift. De enkelte delene av og bestemmelsene i forslaget til ny forskrift kommenteres nedenfor. Det anbefales at kommentarene leses parallelt med utkastet til ny forskrift:

#### **Forskriftens tittel.**

Dagens BSL G 1-3 har formelt tittelen *forskrift om krav til ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) og nettverksfunksjoner for lufttrafikkstyring (ATM-nettverksfunksjoner)*.

Luftfartstilsynet forstår det slik at denne tittelen oppfattes lang og krevende, og vi foreslår derfor å gjøre tittelen mer «brukervennlig». Vi foreslår derfor tittelen *forskrift om krav til lufttrafikkstjenester og ytere av flysikringstjenester m.m.*

Med en slik tittel benytter vi begrepet flysikringstjenester, men tilføyer «m.m.» for at forskriftens tittel også skal sies å kunne romme alle de tjenesteformer som inngår i den engelske forkortelsen «ATM/ANS». I tillegg får vi med at forskriften ikke bare stiller krav til *ytere* av flysikringstjenester, men også krav til *hvor* og *hvordan* det skal ytes lufttrafikkstjenester.

#### **Kapittel 1 – Generelle bestemmelser.**

Kapittel 1 inneholder vanlige innledende forskriftsbestemmelser, slik som formål, virkeområde, gjennomføring av EU-regler, m.m. Kapittel 1 består av følgende bestemmelser:

##### **§ 1 Formål**

Formålsbestemmelsen er ny i forhold til dagens BSL G 1-3. Poenget med denne er å gi en overordnet beskrivelse av hva forskriften er ment å regulere.

##### **§ 2 Virkeområde**

Luftfartstilsynet foreslår å forenkle og tydeliggjøre virkeområdeteksten i forhold til dagens BSL G 1-3. Bakgrunnen for dette er at vi har fått tilbakemeldinger på at dagens virkeområdebestemmelse er vanskelig å forstå. Dessuten ser vi behov for å klargjøre hvilken status forskriften skal ha når det gjelder flysikringstjenester på kontinentalsokkelen, herunder den selvstendige forskriften om flyværtjenester på kontinentalsokkelen som fikk virkning fra 1. juli i år<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Se lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-02-23-526?q=Forskrift%20om%20flyv%C3%A6rtjeneste%20p%C3%A5%20norsk>.



### **§ 3 Gjennomføring av kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2017/373**

Denne bestemmelsen viderefører § 1 i dagens BSL G 1-3.

### **§ 4 Nasjonal gjennomføring**

Denne bestemmelsen viderefører § 2 i dagens BSL G 1-3. Etter at de forordningene bestemmelsen viser til er tatt inn i EØS-avtalen, vil § 3 bli endret og § 4 opphevet.

### **§ 5 Definisjoner**

Luftfartstilsynet foreslår å klargjøre en del begreper som benyttes i forskriften. Flere av disse begrepene har et forholdsvis etablert innhold i fagkretser, men da det likevel kan oppstå forskjellige oppfatninger av begrepene, ser vi det som fordelaktig at de tydeliggjøres i forskrift. Det er slik sett også viktig å understreke at definisjonene i forskriften formelt sett kun gjelder for akkurat denne forskriften.

Definisjonene som benyttes tilsvarende og bygger på definisjonene i relevante EU-basisforordninger, det vil si råds- og parlamentsforordningene (EF) nr. 549/2004 med flere om «Single European Sky» og EASA-basisforordningen (EF) nr. 216/2008<sup>9</sup>.

### **§ 6 Ansvarlig myndighet**

Denne bestemmelsen viderefører § 3 i dagens BSL G 1-3.

### **§ 7 Delegering av myndighet**

Denne bestemmelsen viderefører § 4 i dagens BSL G 1-3.

## **Kapittel 2 – Særskilte nasjonale bestemmelser – behovet for lufttrafikktenester.**

Kapittel 2 inneholder de reglene som i hovedsak er ment å erstatte §§ 5 til 9 i dagens BSL G 2-1. Dette er nasjonale bestemmelser om hvor det skal etableres lufttrafikktenester og hvilken type lufttrafikkteneste som skal etableres.

Grunnen til at kapitlet omtales som «særskilte nasjonale bestemmelser» er at forordning (EU) 2017/373 fra 27. januar 2022 vil få en ny artikkel 3a<sup>10</sup> som gjør etablerte ICAO-regler om hva som

<sup>9</sup> Forordning (EF) nr. 216/2008 er i EU erstattet med forordning (EU) 2018/1139. Definisjonen som hentes herfra («aerodrome») er i det alt vesentlige lik i de to EU-forordningene.

<sup>10</sup> Ny artikkel 3a i forordning (EU) 2017/373 har slik ordlyd:

**«Determination of the need for the provision of air traffic services**

1. Member States shall determine the need for the provision of air traffic services by taking into account all of the following factors:

- (a) the types of air traffic involved;
- (b) the density of air traffic;
- (c) the meteorological conditions;



skal vektlegges ved vurderingen av etablering av lufttrafikkjenester, til bindende europeisk rett. Bestemmelsen er allerede vedtatt som norsk rett med virkning fra 27. januar 2022 ved at vi nasjonalt har gjennomført forordning (EU) 2020/469 i Norge<sup>11</sup>.

Kapittel 2 består av følgende bestemmelser:

**§ 8 Hvem som fastsetter hvor og på hvilken måte lufttrafikkjenester skal ytes**

Bestemmelsen klargjør at det er Luftfartstilsynet som bestemmer *hvor* det skal ytes lufttrafikkjenester, og *hvilken type* lufttrafikkjenester som skal ytes der. (*Hvem* som yter tjenestene fastsettes av Samferdselsdepartementet gjennom utpekingsvedtak, jf. forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom § 6.)

I andre ledd fastsettes det at Luftfartstilsynet plikter å involvere berørte parter før de treffer sin beslutning. Hvem som er berørte parter vil kunne variere etter situasjonen, men dette vil typisk være flyplassoperatører, andre flysikringstjenesteytere og flyoperatører som vanligvis benytter det aktuelle luftrommet.

Et sentralt utgangspunkt for bestemmelsens utforming er at man legger til grunn at dagens ytelse av lufttrafikkjeneste fortsatt skal foregå på samme måte som tidligere. Luftfartstilsynet tar altså ikke sikte på å stille nye krav som gjør at etablerte ytere av flysikringstjenester må gjennom en søknadsprosess eller lignende for å fortsette dagens tjenesteleveranser. Det vi legger opp til er å regulere hvem som skal gjøre hva når man skal *endre* tjenesteytelsen fra slik den foregår i dag.

Endringer i tjenesteytelse vil som det klare utgangspunkt bare skje i samsvar med den prosessen som foreskrives i § 10. Kun rent unntaksvis vil det kunne være aktuelt for Luftfartstilsynet å fastsette hvor og hvordan det skal ytes lufttrafikkjeneste uten den forutgående prosessen i § 10.

**§ 9 Grunnlaget for fastsettelse av hvor og på hvilken måte lufttrafikkjenester skal ytes**

Bestemmelsen fastsetter de vurderingskriterier som skal legges til grunn for Luftfartstilsynets beslutninger etter § 8.

Som utgangspunkt legges det til grunn at Luftfartstilsynet må hensynta og opptre i samsvar med ny artikkel 3a i forordning (EU) 2017/373. Denne bestemmelsen er imidlertid formulert slik at den ikke uttømmende angir hvilke vurderinger staten skal legge til grunn ved fastsettelsen av behovet for lufttrafikkjenester. Staten kan følgelig også legge til grunn andre momenter enn de som artikkel 3a angir.

Luftfartstilsynet mener at det mest hensiktsmessige er å legge opp til at Luftfartstilsynets beslutning etter § 8 skal skje etter en bred helhetsvurdering av relevante hensyn. Vi foreslår å vise

---

(d) other relevant factors related to the objectives of the air traffic services defined in point ATS.TR.100 of Annex IV.

2. While determining the need for the provision of air traffic services Member States shall not take into account the carriage of airborne collision avoidance systems by aircraft.»

<sup>11</sup> Forordning (EU) 2020/469 er en forordning som blant annet gjør endringer i forordning (EU) 2017/373.

til «allmenne hensyn», som er det samme vurderingstemaet som eksempelvis benyttes ved vurderingen av om det skal gis konsesjon for landingsplass. Dette er et lite presist og bredt vurderingstema. Luftfartstilsynet mener likevel at det er hensiktsmessig, ettersom også andre faktorer enn de rent flysikkerhetsmessige kan tillegges vekt. Eksempelvis vil kostnader og effektiv ressursbruk, mulighet for nye teknologiske løsninger, brukerbehov osv. spille inn. Luftfartstilsynet ser likevel behov for å understreke at *flysikkerhet* skal være det viktigste hensynet i den totalvurderingen av hensyn som skal foretas, og påpeker derfor dette eksplisitt i bestemmelsen.

Luftfartstilsynet har vurdert å sette en konkret begrensning for den forholdsvis frie vurderingen som første ledd legger opp til, ved å i tillegg sette som et absolutt krav at det skal tilbys luftrafikkjenester til trafikk for betalende passasjerer. Vi har foreløpig kommet til at en slik bestemmelse ikke er nødvendig, da det kan bli vanskelig å formulere en slik bestemmelse på en presis måte, og fordi beskyttelse av betalende passasjerer uansett vil være et helt sentralt hensyn som vil tillegges stor vekt.

Bestemmelsen i § 9 er som helhet meget «ytelsesbasert», men det legges opp til at Luftfartstilsynet vil kunne lage retningslinjer for hvordan bestemmelsen normalt skal praktiseres. Eksempelvis vil de prinsippene som i dag står som absolutte regler i BSL G 2-1 kunne være retningsgivende.

#### **§ 10 Plikt til å fremme forslag om endringer i tilbudet av luftrafikkjenester**

Utgangspunktet for Luftfartstilsynet er at enhver endring av hvor og hvordan det skal ytes luftrafikkjenester skal skje etter et fremlagt forslag om dette fra henholdsvis luftrafikkjenesten (underveis- og innflygingstjenester) eller flyplassoperatøren (tårntjenester), jf. foreslått første og andre ledd.

Blant annet for å sikre at også andre aktører, eksempelvis flyoperatørene, får en reell anledning til å fremme ønskede endringer i hvor og hvordan luftrafikkjeneste ytes, foreslår vi i tredje ledd at Luftfartstilsynet kan *pålegge* luftrafikkjenesten/flyplassoperatøren å fremme endringsforslag dersom vi finner det klart at behovene for luftrafikkjenester er endret. Eksempelvis vil dette kunne være aktuelt dersom det ikke blir enighet mellom luftrafikkjenesten og flyoperatørene om behovet for å endre luftrafikkjenesten, og Luftfartstilsynet samtidig ser at flyoperatørenes behov klart er reelt.

Når en søknad om endring fremmes er det helt vesentlig at flysikkerheten ivaretas. For å understreke at det ikke er aktuelt å behandle forslag som i betydelig grad reduserer flysikkerheten, tas det inn en bestemmelse i fjerde ledd om at forslag ikke skal fremmes dersom ikke flysikkerheten ivaretas. Det må derfor også dokumenteres i forslaget at flysikkerheten ivaretas, ved at det skal følge en sikkerhetsvurdering til forslaget. For å sikre at alle aktuelle parter får uttalt seg, særlig flyoperatørene, kreves det at sikkerhetsvurderingen skal være utarbeidet i samarbeid med berørte parter.

Bestemmelsens fjerde ledd er i det hele tatt bygget opp rundt samme modell som forskrift om lufttrossorganisering § 8 tredje ledd. Veiledningen til denne bestemmelsen vil kunne benyttes analogt for ny foreslått § 10.

**Kapittel 3 – Særskilte nasjonale bestemmelser – generelt for alle ytere av flysikringstjenester.**

Kapittel 3 har til hensikt å gi utfyllende nasjonale bestemmelser til alle ytere av flysikringstjenester, i tillegg til de felleseuropeiske kravene som fremkommer av forordning (EU) 2017/373 vedlegg III (Part-ATM/ANS.OR).

Kapittel 3 vil derfor inneholde to typer bestemmelser. Den ene typen er bestemmelser som eksplisitt utfyller forordning (EU) 2017/373 der forordningen legger opp til at nasjonale myndigheter lager utfyllende regler. Den andre typen regler er bestemmelser som vi ser et nasjonalt behov for, uten at dette er omtalt i forordning (EU) 2017/373. Det samme vil gjelde for kapitlene 4 og 5.

Det forutsettes at alle de nasjonale bestemmelser i kapitlene 3 til 5 er i samsvar med den europeiske fellesretten.

Kapittel 3 består av følgende bestemmelser:

**§ 11 Plikter ved endring av flysikringstjenesteyter**

Denne bestemmelsen viderefører prinsippet i BSL G 2-1 § 4 andre ledd. Målsetningen med bestemmelsen er å sikre at man får en mest mulig smidig overgang ved endring av tjenesteyter. Særlig viktig er dette med tanke på at deler av lufttrafikkjentestene allerede er konkurranseutsatt, og at dette er en trend som vil kunne øke i fremtiden.

**§ 12 Flysikringstjenesteyterens ivaretagelse av militær luftfarts behov**

Denne bestemmelsen viderefører prinsippet i BSL G 2-1 § 25 tredje ledd. Målsetningen med bestemmelsen er å sikre at den som til enhver tid yter flysikringstjenester faktisk tilrettelegger for de behov Forsvaret har.

En endring fra dagens regel er at Luftfartstilsynet foreslår at plikten ikke bare skal gjelde for ytere av *lufttrafikkjentester*, men for alle ytere av flysikringstjenester.

**§ 13 Særskilte krav til flysikringstjenester på kontinentalsokkelen**

Denne bestemmelsen bygger på at EØS-avtalen ikke gjelder for kontinentalsokkelen. Norge er således i utgangspunktet ikke pliktig til å anvende forordning (EU) 2017/373 på kontinentalsokkelen. Som det fremgår av § 2 fastsetter vi likevel at den nasjonale forskriften skal gjelde på kontinentalsokkelen. Vi foreslår imidlertid at det også skal bli anledning for Luftfartstilsynet til å fastsette særskilte krav for flysikringstjenester som ytes på kontinentalsokkelen. Slike ekstra krav kan altså gå utover, og om nødvendig på tvers av, de felleseuropeiske kravene i forordning (EU) 2017/373. Vi foreslår at slike ekstra krav bare skal kunne stilles så langt de har som formål å ivareta flysikkerheten.

Selve behovet for denne bestemmelsen knytter seg først og fremst til de særegenheter som karakteriserer lufttrafikken på kontinentalsokkelen («offshore»). Eksempelvis vil lufttrafikkjentesten som skal håndtere flyging inn mot og mellom oljeinstallasjoner kunne vise seg å møte særlige

sikkerhetsutfordringer. Luftfartstilsynet ser det derfor som fordelaktig å etablere en hjemmel til å fastsette særlige krav til hvordan driften og organiseringen av disse tjenestene skal foregå.

Luftfartstilsynet har *vurdert* å konkretisere enkelte av disse særlige kravene i utkastet til forskrift. Dette knytter seg først og fremst til ytere av lufttrafikkjenester offshore (dagens HFIS), som eksempelvis bør

- ha etablert kriterier for oppdeling og sammenslåing av kontrollposisjoner (sektorisering) som så langt mulig likestiller brukere av flygeinformasjonstjenester med brukere av flygekontrolltjenester
- ha overvåkingssystemer for skipstrafikk og for andre flyttbare innretninger
- ha prosedyrer som ivaretar beredskapen knyttet til redningstjenesten
- ha klar fordeling av ansvaret mellom den som yter lufttrafikkjenester og personer med tilknyttede oppgaver på landingsinstallasjonen (eksempelvis HLO / «helicopter landing officer»).

Luftfartstilsynet foreslår likevel *ikke* å forskriftsfeste disse kravene generelt, ettersom vi mener at kravene vil kunne tilpasses gjennom en konkret vurdering av behovet for lufttrafikkjenester i det enkelte tilfellet. Vi er likevel interessert i høringsinstansenes syn på om enkelte slike krav bør nedfelles i forskrift, og i så fall hvilke.

#### **§ 14 Særskilte regler for flysikringstjenesteytere med begrenset sertifikat**

Denne bestemmelsen viderefører § 5 i dagens BSL G 1-3, med enkelte redaksjonelle endringer.

#### **§ 15 Flysikringstjenesteytere med begrenset sertifikat som sysselsetter ATSEP**

Denne bestemmelsen viderefører § 6 i dagens BSL G 1-3, med enkelte redaksjonelle endringer.

### **Kapittel 4 – Særskilte nasjonale bestemmelser – ytere av flyværtjenester (MET).**

Dette kapitlet har til hensikt å gi utfyllende nasjonale bestemmelser til ytere av flyværtjenester, i tillegg til de felleseuropeiske kravene som fremkommer av forordning (EU) 2017/373 vedlegg V (Part-MET).

Kapitlet er i praktisk identisk med kapittel III i dagens BSL G 1-3, og endres først og fremst ved at paragrafnumrene endres.

Luftfartstilsynet foreslår imidlertid én ny bestemmelse. Denne gjelder varigheten av flyplassværsvarsler (TAF), og knytter seg til at det fra 27. januar 2022 blir gjort en endring i forordning (EU) 2017/373 som gjør at nasjonale myndigheter kan beslutte at TAF kan utstedes med kortere varighet enn 9 timer for flyplasser som har kortere åpningstid enn 9 timer. Luftfartstilsynet foreslår i § 18 nettopp at varigheten av TAF kan tilpasses åpningstiden for lufthavner som har kortere enn 9 timers åpningstid.

## ***Kapittel 5 – Særskilte nasjonale bestemmelser – ytere av lufttrafikkjenester (ATS).***

Dette kapitlet har til hensikt å gi utfyllende nasjonale bestemmelser til ytere av lufttrafikkjenester, i tillegg til de felleseuropeiske kravene som fremkommer av forordning (EU) 2017/373 vedlegg IV (Part-ATS).

De felleseuropeiske kravene i forordning (EU) 2017/373 vil fra 27. januar 2022 være tilpasset ICAOs Doc 4444 PANS-ATM, som på globalt nivå er «grunnmanualen» for hvordan flygekontrolltjeneste og flygeinformasjonstjeneste skal utøves.

I Norge har man i dag gjort ICAOs Doc 4444 PANS-ATM til nasjonal rett, gjennom forskrift om lufttrafikkledelse (BSL G 8-1). Behovet for å opprettholde BSL G 8-1 vil følgelig forsvinne fra 27. januar 2022. Forskriften har imidlertid også en del nasjonale særbestemmelser, og disse vil videreføres så langt det er behov for det.

Kapitlet består av følgende bestemmelser:

### ***§ 22 Utstyrskrav for lufttrafikkjenesteenheter***

I vedlegg 7 til dagens BSL G 2-1 fremkommer en rekke konkrete utstyrskrav for lufttrafikkjenesteenheter. Luftfartstilsynet har gjennomgått disse og mener at de fleste utstyrskravene anses dekket av bestemmelser av mer generell karakter i forordning (EU) 2017/373.

Vi har likevel kommet til at enkelte utstyrskrav eksplisitt bør fremgå av nasjonal forskrift. Dette gjelder krav til VHF-peileutstyr. Vi foreslår en bestemmelse som sier at lufttrafikkjenesteenheter som ikke har andre tilstrekkelige overvåkingshjelpemidler, skal ha VHF-peiler (VDF) for enhetens operative radiofrekvenser og utstyr for egenkontroll av denne. Luftfartstilsynet har imidlertid begrenset kunnskap om operatørens fortsatte behov for VHF-peiler, og er derfor interessert i å få høringsinstansenes syn på behovet for denne særlige bestemmelsen.

Luftfartstilsynet har vurdert hvor vidt man her også burde ta inn spesifikke krav knyttet til Forsvarets behov, men anser at Forsvarets behov dekkes tilstrekkelig av den generelle bestemmelsen i § 12.

### ***§ 23 Unntak fra kravet om lydopptak ved lufttrafikkjenesteenheter***

Bestemmelsen ATS.OR.460 vil tas inn i forordning (EU) 2017/373 med virkning fra 27. januar 2022. Bestemmelsen pålegger lufttrafikkjenesteenheter å ha installert utstyr for å ta opp bakgrunnskommunikasjonen og lydombudsene til arbeidsstasjonene ved enhetene. Bestemmelsen gir anledning for nasjonale myndigheter til å fastsette unntak fra regelen.

Fra norsk side mener vi at regelen som utgangspunkt er hensiktsmessig, men ikke nødvendigvis ved alle enheter. Eksempelvis fremstår det som lite meningsfullt å innføre kravet for flyplassene i Svea og Ny-Ålesund, først og fremst på grunn av hvordan disse enhetene driftes. For Svea flyplass sin del er det et eget poeng at denne er planlagt nedlagt om kort tid. Luftfartstilsynet

foreslår derfor en regel som gir oss anledning til å gi unntak for kravet om lydopptak der dette etter en helhetsvurdering er lite hensiktsmessig.

#### **§ 24 Luftrafikkjeneste som ytes til OAT-flyginger**

Denne bestemmelsen viderefører § 25 andre ledd i dagens BSL G 2-1. Bestemmelsen fastsetter at når luftrafikkjenesten yter tjeneste til såkalte OAT-flyginger, så skal dette gjøres i samsvar med EUROAT.

OAT-flyginger er flyginger som kan skje uten å følge de ordinære flygereglene. Dette gjelder i utgangspunktet for enkelte militære flyginger, men kan også gjelde enkelte andre typer statsluftfart, slik som politi og brann. EUROAT er en felleseuropeisk standard for OAT-flyging, utviklet av Eurocontrol, som de fleste europeiske stater har sluttet seg til. I forslaget til ny bestemmelse viser vi til utgave 3.0 av EUROAT, inkludert endring 10.

#### **§ 25 Ytelse av luftrafikkjeneste i samsvar med PANS-ATM Doc 4444**

Denne bestemmelsen viderefører utgangspunktet i § 3 andre ledd i dagens BSL G 8-1. Bestemmelsen fastsetter at ICAOs PANS-ATM Doc 4444 skal gjelde som norsk rett med de tilpasninger som følger av de påfølgende bestemmelsene i forskriften, §§ 26 til 41. I tillegg tas det inn at bestemmelsene i ICAOs PANS-ATM Doc 4444 skal gjelde med de tilpasninger som følger av forordning (EU) 2017/373, slik denne er gjennomført i forskriften.

Rent praktisk skal bestemmelsen leses slik at bestemmelsene i forordning (EU) 2017/373 vedlegg IV (Part-ATS) skal gjelde i Norge. I tillegg kommer nasjonale særbestemmelser for utøvelse av luftrafikkjeneste, slik disse fremkommer av etterfølgende paragrafer (§§ 26 til 41). ICAOs PANS-ATM Doc 4444 vil således gjelde subsidiært, det vil si gjelde så langt ikke noe annet fremkommer av forordning (EU) 2017/373 og nasjonale særbestemmelser.

§§ 26 til 41 viderefører de nasjonale særbestemmelsene som i dag står i BSL G 8-1. Disse er ikke komplett utfylt i forskriftsutkastet, ettersom Luftfartstilsynet ikke har fullført analysen av hvilke av disse bestemmelsene som bør videreføres. Som nevnt tidligere, vil dette arbeidet bli gjenstand for en egen høring.

### **Kapittel 6 – Dispensasjon og overtredelsesgebyr.**

Dette kapitlet innehar normale bestemmelser om dispensasjon og overtredelsesgebyr:

#### **§ 42 Dispensasjon**

Denne bestemmelsen gir anledning til å dispensere fra enkelte bestemmelser i forskriften dersom det anses særlig samfunnsnyttig, eller dersom de hensyn bestemmelsen er ment å ivareta anses tilstrekkelig ivaretatt. Det fremgår av bestemmelsen at dispensasjon kun skal gis unntaksvis.

**§ 43 Overtredelsesgebyr**

Denne bestemmelsen gir Luftfartstilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for det tilfellet at krav som stilles til flysikringstjenesteytere ikke overholdes.

**Kapittel 7 – Ikrafttredelse.**

Kapitlet inneholder kun én bestemmelse:

**§ 44 Ikrafttredelse**

Denne bestemmelsen fastsetter at forskriften trer i kraft 27. januar 2022, som er samme dato som bestemmelsene i forordning (EU) 2020/469 får virkning. Fra samme tid vil dagens BSL G 1-3 oppheves, sammen med BSL G 2-1 og BSL G 8-1.

**Vedlegg:**

- Utkast til forskrift om krav til lufttrafikkjenester og ytere av flysikringstjenester m.m.
- Analyse av gjeldende bestemmelser i forskrift om etablering, drift og organisering av lufttrafikkjeneste (BSL G 2-1)