

Notat

Saksbehandler

Finn Owen Meling

Dato
21.12.2023Referanse
23/08425-7

Høring – nye regler for ytere av luftfartsinformasjonstjenester

Luftfartstilsynet sender med dette på høring et forslag om innføring av enkelte nye regler for ytere av luftfartsinformasjonstjenester (AIS).

Forslaget går ut på innføring av to nye bestemmelser i forskrift 16. juni 2022 nr. 1029 om krav til lufttrafikkstjenester og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) m.m., også kalt BSL G 1-3. Bestemmelsene tar sikte på å klargjøre at ytere av luftfartsinformasjonstjenester har plikt til å følge ICAOs regler og anbefalte prosedyrer på området, samt å klargjøre ansvarsforholdet mellom luftfartsmyndigheten og ytere av luftfartsinformasjonstjenester knyttet til hva som skal publiseres i AIP Norge og andre luftinformasjonsprodukter.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på e-post postmottak@caa.no, og merkes saksnummer 23/08425.

Høringsfristen er 29. mars 2024.

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

1. Bakgrunn

Chicago-konvensjonen om internasjonal sivil luftfart pålegger medlemsstatene (gjennom Annex 15 – punkt 2.1) å tilby en luftfartsinformasjonstjeneste (aeronautical information service - AIS). Luftfartsinformasjonstjenesten har som hovedoppgave å sikre at luftfartsdata og luftfartsinformasjon som er nødvendig for en sikker, regelmessig og effektiv lufttrafikk gjøres tilgjengelig i en form som passer for aktørene i luftfarten. Dette gjøres først og fremst i form av publisering av en nasjonal luftfartspublikasjon (AIP Norge), men også gjennom egne publikasjoner som AIC (aeronautical information circular) og NOTAM (notice to airmen).

I Norge har denne tjenesten – gjerne omtalt som kunngjøringstjenesten – i hovedsak blitt utført av Avinor AS, på oppdrag av Samferdselsdepartementet, siden Avinor AS ble opprettet som eget statlig aksjeselskap i 2002¹.

¹ Luftfartstilsynet publiserer visse former for AIC (AIC-N og AIC-I). Avinor AS' datterselskap Avinor Flysikring AS publiserer NOTAM.

Selv om det er stor enighet om at Avinor AS utfører disse oppgavene på en tilfredsstillende måte i dag, så har erfaringen vist at det i enkelte tilfeller kan oppstå uklarheter om hvilken informasjon som skal publiseres i aktuelle luftfartsinformasjonsprodukter, og hvordan publisering skal skje.

Nedenfor presenterer Luftfartstilsynet en beskrivelse av disse utfordringene og et forslag til hvordan de kan løses.

2. Nærmere vurdering av behovet for regelverket

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

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

2.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Med dette regelverksforslaget foreslår vi å løse problemer og utfordringer, samt foreslå forbedringer, knyttet til to forhold:

Det ene er at ytere av luftfartsinformasjonstjenester i dag er pliktig å følge reglene i kommisjonsforordning (EU) 2017/373, som er gjennomført i norsk rett i [forskrift om krav til lufttrafikkstjenester og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester \(ATM/ANS\) m.m.](#) Dette anses i seg selv ikke problematisk, særlig ettersom disse reglene i det alt vesentlige gjenspeiler de globale reglene i ICAO Annex 15².

På et nasjonalt plan er det likevel ønskelig at det også fastsettes i forskrift at ytere av luftfartsinformasjonstjenester skal følge ICAOs regler og mer detaljerte prosedyrer på området. I tillegg til reglene i ICAO Annex 15, har ICAO utarbeidet et standarddokument med tittelen «Doc 10066, Procedures for Air Navigation Services - Aeronautical Information Management». Dokumentet omtales gjerne som «PANS-AIM».

Vi forstår det slik at de mer detaljerte prosedyrene i PANS-AIM gjennomgående anses som god praksis på området, og at de i realiteten følges av Avinor AS og Avinor Flysikring AS som ytere av luftfartsinformasjonstjenester. For å sikre en fast praksis og for å gjøre det tydelig at denne praksisen er pliktig og bindende, foreslår vi å fastsette i forskrift at PANS-AIM, i tillegg til ICAO Annex 15, som et utgangspunkt skal følges av ytere av luftfartsinformasjonstjenester.

Det andre er å tydeliggjøre og avklare roller mellom luftfartsmyndigheten og ytere av luftfartsinformasjonstjenester.

² Vedlegg 15 til Chicago-konvensjonen om internasjonal sivil luftfart.

Som nevnt i innledningen er tilbudet av en luftfartsinformasjonstjeneste en oppgave som påligger staten. I Norge har disse oppgavene i det alt vesentlige blitt tildelt Avinor-konsernet. Etter det felleseuropeiske regelverket, spesifisert gjennom forordning (EU) 2017/373, skal enhver yter av luftfartsinformasjonstjenester gjennomgå en sertifisering for å kunne yte tjenesten. Denne sertifiseringen skjer i regi av luftfartsmyndigheten, som i Norge er Luftfartstilsynet.

Rollefordelingen i denne sammenhengen er klar og lite problematisk: Avinor AS og Avinor Flysikring AS må, som ytere av luftfartsinformasjonstjenester, inneha et sertifikat for å utøve luftfartsinformasjonstjenestene de er gitt i oppgave av Samferdselsdepartementet å utføre. Luftfartstilsynet er den myndighetene som utsteder disse sertifikatene og fører tilsyn med at de som innehar sertifikatene etterlever regelverket.

Tilsynelatende er regelverket også tydelig på *hva* som skal publiseres i de forskjellige luftfartspublikasjonene. Erfaringen viser imidlertid at det likevel kan oppstå noen uklarheter og uenigheter både om hva som skal publiseres og når eller hvordan publisering skal skje.

Noen eksempler vil kunne illustrere hvilke situasjoner dette kan være snakk om:

Det ene eksempelet knytter seg til publisering av NOTAM. Et NOTAM er enkelt forklart en melding om vesentlige forhold rettet mot personell involvert i flygeoperasjoner, som enten gjelder midlertidige og kortvarige forhold, eller forhold som inntreffer på kort varsel.

Etter det felleseuropeiske regelverket i forordning (EU) 2017/373, eller ICAO Annex 15, er det ingen tidsfrister for når NOTAM skal publiseres. I Pans-AIM er det likevel fastsatt at «*At least seven days' advance notice shall be given of the activation of established danger, restricted or prohibited areas and of activities requiring temporary airspace restrictions other than for emergency operations.*»

Man har altså i dag en *retningslinje* som fastsetter en syv dagers frist for NOTAM for de tilfeller at man eksempelvis skal etablere et restriksjonsområde i luftrommet, men ingen bindende regler som setter en slik frist. Erfaringen har vist at det kan skapes usikkerhet hos NOTAM-kontoret (Avinor Flysikring AS) om hva de skal gjøre, dersom Luftfartstilsynet ber dem om å publisere et NOTAM på kortere frist enn syv dager, der Luftfartstilsynet eksempelvis har opprettet et restriksjonsområde i luftrommet på kort varsel.

Vårt forslag til løsning på dette problemet er å fastsette at ytere av luftfartsinformasjonstjenester skal følge retningslinjene i Pans-AIM, men bare så langt ikke Luftfartstilsynet instruerer dem om noe annet. I dette konkrete eksempelet om NOTAM vil altså Luftfartstilsynet kunne instruere NOTAM-kontoret om å publisere et NOTAM med kortere frist enn syv dager.

Et annet eksempel knytter seg til tidsriktige publiseringer i AIP Norge. Avinor AS, som ansvarlig for publisering av AIP Norge, har naturlig nok ressursmessige begrensninger. De må derfor sette frister og gjøre prioriteringer med hensyn til hvilke oppdateringer de skal gjøre i AIP Norge. I enkelte tilfeller blir Avinor AS bedt av Luftfartstilsynet om å prioritere visse oppdateringer som Luftfartstilsynet som luftfartsmyndighet anser som særlig viktige. Det kan i disse tilfellene fremstå uklart for Avinor AS hvilke prioriteringer de skal gjøre, særlig fordi Luftfartstilsynet ikke er en overordnet etat som kan instruere Avinor AS som yter av luftfartsinformasjonstjenester (Luftfartstilsynet er i denne sammenheng bare en tilsynsmyndighet).

Siden luftfartsinformasjonstjenesten gjøres på vegne av staten, og Luftfartstilsynet er utpekt luftfartsmyndighet av Samferdselsdepartementet i samsvar med luftfartsloven § 15-3, mener Luftfartstilsynet at det vil være hensiktsmessig at det klargjøres i forskrift at Luftfartstilsynet kan gi føringer og retningslinjer for hvordan en yter av luftfartsinformasjonstjenester skal utføre oppgavene sine. Vi mener også at det vil være klargjørende om det fastsettes i forskrift at Luftfartstilsynet kan instruere en yter av luftfartsinformasjonstjenester om hvilke publiseringer som skal prioriteres i den aktuelle luftfartspublikasjonen som yteren av luftfartsinformasjonstjenester er ansvarlig for.

2.2 Hvilke tiltak er relevante?

Luftfartstilsynet har gjennom tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet for 2023 blant annet blitt bedt om følgende:

«Luftfartstilsynet skal prioritere arbeidet med sikker integrering av droner i luftrommet for å kunne videreutvikle dronevirksomheten. Som et ledd i oppfølgingen av utredningen om ansvarsforhold og drift av kunngjøringstjenesten og dronetrafikkstyringssystemer for å ivareta et tjenestetilbud som tilfredsstiller krav i regelverk samt behovene for bemannet og ubemannet luftfart skal Luftfartstilsynet i 2023 prioritere arbeidet med å foreslå et rettslig rammeverk som skal klargjøre ansvarsforhold og roller for kunngjøringstjenesten og CIS (Common Information Services).»

Siden Samferdselsdepartementet ber Luftfartstilsynet foreslå «et rettslig rammeverk som skal klargjøre ansvarsforhold og roller for kunngjøringstjenesten»³, mener Luftfartstilsynet at det relevante tiltaket i denne omgang er å foreslå forskriftsbestemmelser som nedfeller dette rettslige rammeverket.

2.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Det eneste spørsmålet av en viss prinsipiell karakter som Luftfartstilsynet kan se at tiltaket reiser, er hvor vidt Luftfartstilsynet som tilsynsmyndighet også skal gis myndighet til å gi føringer, retningslinjer eller instruksjoner til ytere av luftfartsinformasjonstjenester (Avinor AS / Avinor Flysikring AS), selv om disse ikke er underliggende etater.

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

De positive virkningene av tiltaket er at man får tydeliggjort hvilket regelverk ytere av luftfartsinformasjonstjenester skal følge. Man får også klargjort at Luftfartstilsynet har anledning til å pålegge ytere av luftfartsinformasjonstjenester å følge Luftfartstilsynets føringer, retningslinjer og instruksjoner knyttet til hva de skal publisere, hvordan de skal publisere det, og når de skal publisere det.

Negative virkninger av tiltaket vil først og fremst kunne være at ytere av luftfartsinformasjonstjenester får en mindre forutsigbarhet i driften sin, ved at de i større grad må tilrettelegge for å prioritere publiseringer som Luftfartstilsynet mener at skal gjøres.

³ Et rettslig rammeverk som skal klargjøre ansvarsforhold og roller for CIS (Common Information Service) foreslås i en egen høring.

Tiltaket er tenkt å være en varig løsning. Tiltaket berører direkte bare ytere av luftfartsinformasjonstjenester (Avinor AS / Avinor Flysikring AS) og Luftfartstilsynet, men tiltaket vil også indirekte påvirke andre aktører i luftfarten.

2.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Luftfartstilsynet foreslår konkret å fastsette en forskrift som gjør endringer i forskrift om krav til lufttrafikkjenester og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) m.m., også omtalt som BSL G 1-3. Denne forskriften gjennomfører kommisjonsforordning (EU) 2017/373, og gir i tillegg nasjonale særbestemmelser til ytere av flysikringstjenester (herunder ytere av luftfartsinformasjonstjenester).

Forskriftens kapittel 6 gjelder «Særskilte nasjonale bestemmelser – ytere av luftfartsinformasjonstjenester». Dette kapitlet inneholder pr i dag ingen bestemmelser. Vi foreslår å innføre to bestemmelser i dette kapitlet:

- § 6-1 vil fastsette at ytere av luftfartsinformasjonstjenester skal utføre oppgavene sine i samsvar med ICAO Annex 15 og PANS-AIM, så langt dette gjøres innenfor rammene av reglene i forordning (EU) 2017/373. PANS-AIM skal imidlertid bare følges så langt det også skjer innenfor rammene av føringer, retningslinjer og instruksjoner gitt av Luftfartstilsynet etter § 6-2.
- § 6-2 vil i første ledd fastsette at Luftfartstilsynet kan gi føringer og retningslinjer for hvordan ytere av luftfartsinformasjonstjenester skal utføre oppgavene sine. Disse føringene og retningslinjene må ligge innenfor rammene av reglene i forordning (EU) 2017/373 og ICAO Annex 15.

§ 6-2 vil i andre ledd fastsette at Luftfartstilsynet både kan *beslutte* hvilke opplysninger som skal publiseres, og *instruere* ytere av luftfartsinformasjonstjenester om hvilke publiseringer de skal prioritere. For at man skal sikre at ytere av luftfartsinformasjonstjenester ikke skal risikere å komme i brudd med regelverket når de reelt ikke har mulighet til å etterkomme slike beslutninger eller instruksjoner (eksempelvis dersom tidsfrister ikke gjør det praktisk mulig), tas det inn i bestemmelsen at en yter av luftfartsinformasjonstjenester bare må etterkomme disse beslutningene eller instruksjonene så langt det er praktisk gjennomførbart og forsvarlig.

Disse to bestemmelsene vil med dette fastsette følgende hierarki med hensyn til hvilke regler eller føringer ytere av luftfartsinformasjonstjenester skal utføre oppgavene sine i henhold til:

- 1) Forordning (EU) 2017/373.
- 2) ICAO Annex 15.
- 3) Luftfartstilsynets føringer, retningslinjer og instruksjoner.
- 4) ICAOs «Doc 10066, Procedures for Air Navigation Services – Aeronautical Information Management» (PANS-AIM).

Dette vil forhåpentligvis gjøre det tydeligere hva og hvem ytere av luftfartsinformasjonstjenester skal rette seg etter ved utføringen av oppgavene sine.

I utgangspunktet ser Luftfartstilsynet for seg at ytere av luftfartsinformasjonstjenester vil kunne ha behov for en viss overgangsperiode for å tilpasse arbeidsprosesser og prosedyrer til de nye reglene. Vi foreslår derfor en periode på tre måneder fra endringsforskriften vedtas til den trer i kraft

2.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En forutsetning for en vellykket gjennomføring er først og fremst at det oppnås en god forståelse hos ytere av luftfartsinformasjonstjenester hvordan regelverket skal praktiseres, og god forståelse og gode rutiner mellom Luftfartstilsynet og ytere av luftfartsinformasjonstjenester med hensyn til hvordan Luftfartstilsynet gir føringer, retningslinjer og instruksjoner.

Vedlegg:

Utkast til forskrift om endring av forskrift om krav til lufttrafikktenester og ytere av lufttrafikkstyrings- og flysikringstjenester (ATM/ANS) m.m. (BSL G 1-3)