

Høringsnotat

Saksbehandler

Tom Egil Herredsvela, tlf.

Dato

13.12.2024

Referanse

24/45744-2

Til

Kopi til

Høring - endring i forskrift om sivil statsluftfart med offentligrettslig formål mv.**1. Høring**

Luftfartstilsynet sender med dette på høring et utkast til forskrift om endring i forskrift 26. mai 2020 nr. 1076 om sivil statsluftfart med offentligrettslig formål mv.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på e-post postmottak@caa.no, og merkes saksnummer 24/45744.

Høringsfristen er 12. mars 2025.

Spørsmål kan rettes til saksbehandler Tom Egil Herredsvela, teh@caa.no.

2. Kort om utkastet til forskrift

Forskrift 26. mai 2020 nr. 1076 om sivil statsluftfart med offentligrettslig formål mv. (BSL A 8-1) trådte i kraft 1. januar 2021. Forskriften fastsetter flysikkerhetsregler for sivil statsluftfart. Slik dette er angitt i forskriften omfatter den også brannslukking med luftfartøy, men ikke brannslukking med helikopter som har luftdyktighetsbevis etter de felleseuropeiske reglene for sivil luftfart.

I utkastet til forskrift foreslås dette endret slik at BSL A 8-1 også vil gjelde for slik brannslukking med helikopter.

3. Nærmere om behovet for endring av forskriften

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

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?

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

3.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Forordning (EU) 2018/1139 (EASA grunnforordning) artikkel 2 nr. 3 (a) unntar det som i dagligtalen omtales som sivil statsluftfart fra det felleseuropeiske flysikkerhetsregelverket. Unntaket gjelder også brannslukking med luftfartøy. Sivil statsluftfart er derfor regulert i nasjonal forskrift BSL A 8-1.

Grunnforordningens artikkel 2 nr. 6 gir imidlertid mulighet for såkalt opt-in. Det vil si at statene kan beslutte at de felleseuropeiske reglene likevel skal gjelde for virksomhet som faller utenfor som nevnt over.

Under arbeidet med BSL A 8-1 mottok Luftfartstilsynet innspill fra innlandshelikopterbransjen om at muligheten for opt-in burde benyttes for brannslukking med helikopter. Man mente at dette ville bli enklere for operatørene fordi helikoptrene som brukes til brannslukkingsoperasjoner også benyttes til annen flyging regulert av de felleseuropeiske reglene. Slike «mixed operations» vil som nevnt over være underlagt nasjonale regler (BSL A 8-1) når det flys brannslukking, og de felleseuropeiske reglene ved annen flyging. Ved å bruke opt-in muligheten kan brannslukking og andre operasjoner følge det samme felleseuropeiske regelverket.

Brannslukking med helikopter ble derfor unntatt fra virkeområdet til forskrift om sivil statsluftfart, BSL A 8-1. Planen har dermed vært å bruke opt-in muligheten i grunnforordningens artikkel 2 nr. 6.

Brannslukking med helikopter er i dag regulert i nasjonale driftstillatelser basert på utdaterte regler. Dette er det behov for å rydde opp i - uansett opt-in eller ikke. Det vi ønsker å oppnå er at brannslukking med helikopter blir regulert av:

- oppdaterte regler og
- på en måte som er enkel å administrere for operatørene,
- samtidig som reglene gir nødvendig fleksibilitet til å passe for slike operasjoner.

Grunnforordningen 2018/1139 ble i sommer gjeldende i Norge som EØS-rett. Dette innebærer at veien for å benytte opt-in bestemmelsen nå ligger åpen. Det må derfor tas en beslutning om hvordan brannslukking med helikopter skal reguleres fremover.

Siden høringen av BSL A 8-1 ble gjennomført i 2019 har saken utviklet seg. Reglene om «mixed operations» i den vedtatte utgaven av BSL A 8-1 er forenklet sammenlignet med høringsutgaven av forskriften. Vi mener derfor nå at det trolig vil være hensiktsmessig å la brannslukking med helikopter forbli nasjonalt regulert under BSL A 8-1, fremfor å benytte opt-in muligheten. Dette kommer vi nærmere tilbake til under.

3.2 Hvilke tiltak er relevante?

Alternativene er å enten benytte opt-in muligheten i grunnforordningen 2018/1139 artikkel 2 nr. 6, eller å la brannslukking med helikopter forbli nasjonalt regulert gjennom å endre BSL A 8-1. I begge tilfeller må endringen vedtas i forskrift.

3.1.1 Alternativ 1 - benytte opt-in:

Ved å benytte opt-in som fastsatt i grunnforordningen artikkel 2 nr. 6 vil vi oppnå at brannslukking med helikopter kan skje etter de samme reglene som for andre sivile luftfartoperasjoner.

Brannslukningsoperasjoner med helikopter har mange likheter med andre operasjoner med underhengene last. Flyging med underhengene last er regulert i forordning (EU) nr. 965/2012 og er gjort gjeldende i Norge i forskrift om luftfartsoperasjoner, BSL D 1-1. Slike, såkalte Part-SPO operasjoner, vil kunne utføres etter en standard operasjonsprosedyre godkjent av Luftfartstilsynet. Opt-in gjør det også mulig å sømløst benytte EASA-sertifiserte luftfartøy og EASA-flygersertifikater. Umiddelbart kan dette virke enklere ettersom man da kun har ett regelverk å forholde seg til for alle typer operasjoner.

Å benytte opt-in innebærer imidlertid at de felleseuropeiske reglene på området blir gjeldende som de er. De felleseuropeiske reglene er totalharmoniserende, noe som innebærer at de skal tolkes og anvendes likt i alle medlemsland, og at det ikke kan etableres nasjonale tilpasninger. Ved å bruke opt-in mister dermed Norge muligheten til å vedta særregler og kunne dispensere fra reglene ved behov. Dette kan være en ulempe ved operasjoner slik som brannslukking, hvor det kan vise seg å være behov for å fly etter litt andre begrensinger eller med litt annet materiell enn hva som er sertifisert av EASA.

Dette behovet for fleksibilitet og nasjonal kontroll med reglene er nok årsaken til at ikke så mange land har benyttet opt-in for brannslukking. EASA har publisert en oversikt¹ som viser at kun fire land har valgt opt-in for brannslukking med bemannede luftfartøy. Disse landene har dessuten kun valgt opt-in av reglene om luftdyktighet (seksjon 1) og reglene om flysertifikater (seksjon 2). Ingen har valgt opt-in av reglene om luftfartoperasjoner (seksjon 3).

3.1.2 Alternativ 2 – Regulere brannslukking med helikopter nasjonalt:

Dette alternativet innebærer å endre BSL A 8-1 slik at forskriften likevel regulerer brannslukking med helikoptre som er EASA-sertifisert.

¹ <https://www.easa.europa.eu/en/downloads/101165/en>

Som nevnt oppfattet vi at bransjens ønske om opt-in i hovedsak skyldtes behovet for en enkel regulering av mixed operations², og dermed unngå å måtte forholde seg til BSL A 8-1 når fartøyet benyttes til brannslukking.

I versjonen av forskriften som ble vedtatt som BSL A 8-1 ble det imidlertid valgt løsninger for slike mixed operations som gjør at dette blir enklere å håndtere for operatørene. Det vises her til bestemmelsene i BSL A 8-1 §§ 6 – 12 og §§ 15 og 16, og tilhørende veiledning som ligger på Luftfartstilsynets nettside³.

Kort fortalt åpner dette for at utstedelsen av en driftstillatelse etter BSL A 8-1 i stor grad kan baseres på eksisterende AOC-sertifisering og selverklæring etter de felleseuropeiske reglene, og at driften vil kunne skje etter samme regler som de felleseuropeiske. Dette er muliggjort av at BSL A 8-1 gjør de felleuropeiske reglene gjeldende som nasjonale regler på de aktuelle områdene:

- reglene om driftsorganisasjon i forordning (EU) 965/2012 er gjort gjeldende i § 6,
- driftsreglene/operative reglene i den samme forordningen er gjort gjeldende i § 7,
- reglene om EASA flygersertifikater er gjort gjeldende i § 12, og
- reglene om luftdyktighet er gjort gjeldende i § 15 og § 16.

Dersom BSL A 8-1 blir endret til å omfatte brannslukking med helikopter vil det i praksis innebære at slik flyging likevel vil kunne:

1. opereres etter de samme felleseuropeiske reglene,
2. med de samme flygersertifikatene og
3. at fartøyene vedlikeholdes etter de samme reglene,

som gjelder for selskapets tilsvarende operasjoner med underhengene last.

Å regulere brannslukking med helikopter i BSL A 8-1 vil også gjøre at Luftfartstilsynet beholder nasjonal kontroll med reglene og lettere kan tilpasse kravene til særskilte operasjonelle hensyn som nevnt avsnitt 3.1.1 over. Blant annet inneholder gir forskriften mulighet for bruk av landingsplass uten samtykke konsesjonshaver jf. § 10, og mulighet for å tilpasse kravene i tillatelsen for lettere gjennomføring av operasjonene jf. § 7 annet ledd. Forskriften inneholder også en dispensasjonsmulighet i § 17, noe de felleseuropeiske reglene i tilfelle opt-in kun gir svært begrenset mulighet for.

3.3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Luftfartstilsynet kan ikke se at saken reiser prinsipielle spørsmål slik dette er angitt i Utredningsinstruksen med tilhørende veileder.

² Operasjoner hvor et fartøy i noen tilfeller benyttes til å fly sivil statsluftfart (her brannslukking), ved siden av å brukes til å fly vanlige operasjoner etter de felleseuropeiske reglene.

³ [Forskrift om sivil statsluftfart med offentligrettslig formål mv.](#)

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

Tiltakene vil berøre helikopteroperatører som driver med brannslukking, samt Luftfartstilsynet.

De positive og negative konsekvensene av alternativene er beskrevet i avsnitt 3.1 over. Oppsummert vurderes begge alternativene å imøtekomme helikopteroperatørenes ønske om enkle regler, ettersom de samme reglene i praksis vil gjelde for begge alternativene. Begge alternativene vil også løse behovet for oppdatering av regelverk og driftstillatelse for disse operasjonene. Løsningen om å la brannslukking med helikopter bli regulert i BSL A 8-1 vil gi Luftfartstilsynet større mulighet for å tilpasse reglene og tillatelsen etter særlige behov. Denne løsningen krever imidlertid at de aktuelle helikopterselskapene må ha en ny driftstillatelse jf. BSL A 8-1 § 5. Ettersom forskriften tillater at en slik driftstillatelse kan baseres på eksisterende AOC og driftshåndbok, forventes likevel ikke dette å få vesentlige administrative konsekvenser noen av de berørte partene. For driftstillatelse vil det normalt påløpe årsgebyr til Luftfartstilsynet. Per i dag inneholder ikke gebyrforskriften BSL A 1-2 bestemmelse om slik gebyrsats, men dette vil kunne bli fastsatt i senere utgaver av gebyrforskriften.

Begge tiltakene vil være varige i den forstand at de fastsettes i forskrift, slik at endring vil kreve ny forskriftsendring.

3.5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det anbefales at forskrift om sivil statsluftfart mv. BSL A 8-1 endres slik at brannslukking med helikopter blir regulert av forskriften. Av de to alternativene er dette det eneste som ivaretar behovet om at reglene gir viss fleksibilitet til å passe behovet slike operasjoner skal dekke i samfunnet. Samtidig vurderes dette alternativet dekke behovet for oppdaterte regler og gi operatørene en enkel løsning på tilnærmet lik måte som det en opt-in løsning ville gjort.

3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En vellykket gjennomføring av de foreslåtte reglene avhenger av at reglene blir korrekt forstått og implementert. At BSL A 8-1 i stor grad gjør bruk av de ellers gjeldende felleseuropeiske reglene ventes å forenkle implementeringen vesentlig. Luftfartstilsynet vil også utarbeide informasjon for å gjøre prosessen om å søke driftstillatelse etter BSL A 8-1 så enkel som mulig.

Brannslukkingshelikoptre ivaretar samfunnsviktige oppgaver. Det er viktig at kontinuiteten i disse luftfartsoperasjonene sikres ved overgangen til nye regler. De berørte aktørene må derfor få nok tid

til å tilpasse seg reglene og få godkjent nye driftstillatelser. For å muliggjøre det er det foreslått at endringen skal tre i kraft seks måneder etter den er vedtatt.

4. Om endringsforskriften

I utkastet til endringsforskrift er unntaket for brannslukking med helikopter i BSL A 8-1 § 1 tredje ledd tatt ut av bestemmelsen. Dette vil gjøre at forskriftens hovedregel i § 1 annet ledd vil gjelde, slik all brannslukking med bemannet luftfartøy vil bli regulert i BSL A 8-1.

I tillegg foreslås det å utdype formålsbestemmelsen i § 1 første ledd, slik at sammenhengen med unntaket i forordning (EU) 2018/1139 artikkel 2 nr. 3 bokstav a forklares.

For helikoptre som brukes til brannslukking foreslås det også unntak fra kravet om ACAS/HTAWS i BSL A 8-1 § 11. Erfaringsmessig benyttes lette helikoptre til slike operasjoner, hvor dette utstyret normalt ikke er tilgjengelig. På sikt vil Luftfartstilsynet vurdere om annen utrusting eller tiltak kan være hensiktsmessig for bedre synlighet under operasjonene.