

Notat

Saksbehandler

Torgeir Øines, tlf. 906 38 699

Dato
09.04.2019

Referanse
17/14052-10

Høring - norsk gjennomføring av forordning 201x/XX som endrer (EU) nr. 965/2012 og (EU) nr. 1321/2014

1 Høring

EASA-komiteén behandlet i møte 27.-28. februar 2019 forslag til endring av forordningene (EU) nr. 965/2012 og (EU) nr. 1321/2014 med bl.a. forslag om nye regler om ikke-kommersielle operasjoner av luftfartøy som vanligvis brukes til CAT-flygninger, om ikke-kommersielle operasjoner av fartøyer i et selskaps AOC og om krav til kabinbesetning for ikke-kommersielle flygninger. I tillegg foreslås regler om selskapenes prosedyre for «maintenance check flights» (MCF).

Forslaget til forordning har sin bakgrunn i forslag som EASA har publisert i Opinion 04/2017 og Opinion 01/2017. Regelverket har tidligere vært på høring i EU (NPA 2015-05, NPA 2015-18 og NPA 2012-08). Forslaget har ikke vært på nasjonal høring tidligere. Forslaget ble behandlet i EASA-komiteens møte 27. og 28. februar 2019.

Endringsforordningen vil bli EØS-gjennomført etter at den er besluttet tatt inn i EØS-avtalen. Forordningen er gitt med hjemmel i den nye basisforordningen (EU) 2018/1139, som ikke er tatt inn i EØS-avtalen ennå, og kan ikke tas inn i EØS-avtalen før basisforordningen er tatt inn. Det vil bli vurdert om forordningen skal gjennomføres som nasjonal rett før dette for å sikre at regelverket som gjelder for norske aktører ikke avviker fra det som gjelder i EU-landene.

Svar på høringen må være Luftfartstilsynet i hende 22.mai 2019.

Høringssvar bes sendt på e-post til postmottak@caa.no. Alternativt kan høringssvar sendes per post til Luftfartstilsynet, Postboks 243, 8001 Bodø. Det bes om at svaret merkes med saksnummer: 17/14052.

2 Bakgrunn – innhold i regelverket

Maintenance check flights (MCF)

Forslaget til endringsforordning inneholder regler som skal regulere såkalte «maintenance check flights» (MCF). Forslaget ble opprinnelig publisert i Opinion 01/2017, men ses i sammenheng med de øvrige forslagene i Opinion 04/2017 og tas inn i denne endringsforordningen. Forslaget var på høring i EU gjennom NPA 2012-08.

Formålet med de nye reglene om «maintenance check flights» er å dempe risikoen ved slike operasjoner. MCFs er flygninger som gjennomføres for å teste systemer i luftfartøyet som ikke kan testes fullgodt på bakken. Forordningen definerer MCFs og føyer dette til listen over «specialised operation» i artikkel 2 nr. 7 i forordning (EU) nr. 965/2012. Videre spesifiseres minimumskrav til besetningen på denne typen flygninger og krav til prosedyrene for forberedelse og gjennomføring av slike operasjoner. Nye regler foreslås innført både i Part-NCO og i Part-SPO.

Ikke-kommersielle operasjoner av luftfartøy som vanligvis brukes til CAT-flygninger

Bestemmelsen ORO.AOC.125 gjelder for en AOC-holders ikke-kommersielle operasjoner av luftfartøy som vanligvis brukes til kommersielle flygninger. Det foreslås å endre kravet om at luftfartsoperatørens prosedyre for slike ikke-kommersielle operasjoner skal forhåndsgodkjennes av luftfartsmyndigheten. I stedet foreslås det at disse prosedyrene skal notifiseres til luftfartsmyndigheten, som deretter eventuelt kan etterprøve disse som ledd i tilsynet med luftfartsoperatøren.

Hovedbegrunnelsen for denne endringen er:

- Tilstrekkelig mulighet for prosedyrekontroll foreligger: Slike ikke-kommersielle operasjoner skal inkluderes i luftfartsoperatørens SMS, jf. bestemmelsen ORO.GEN.200. Luftfartsmyndigheten har da mulighet til å verifisere at prosedyrene er forsvarlige.
- Hensynet til likebehandling: De tilsvarende prosedyrene for ikke-kommersielle operasjoner utført av ikke-kommersielle luftfartsoperatører (NCC- og NCO-operatører) skal uansett ikke forhåndsgodkjennes av luftfartsmyndigheten, men verifiseres gjennom etterfølgende tilsyn. Slike operasjoner utført av AOC-operatører innebærer ikke frakt av betalende passasjerer. Dette tilsier at sikkerhetsnivået i reguleringen kan være det samme som ved luftfartsoperasjoner som utføres av NCO/NCC-operatører.
- Forholdsmessighet i reguleringen: AOC-operatører er allerede underlagt et mer omfattende tilsynsregime enn NCC- og NCO-operatører. Av den grunn vurderes det også som tilstrekkelig at AOC-operatørenes prosedyrer for ikke-kommersielle operasjoner ikke er gjenstand for særskilt forhåndsgodkjenning, men heller blir verifisert gjennom det løpende tilsynet med operatøren.

Ikke-kommersielle operasjoner av fartøyer i et selskaps AOC.

I forordningen foreslås innført nye regler som tillater at privatflygere, treningsorganisasjoner o.l. kan låne en AOC-holders luftfartøy og bruke dette til andre operasjoner enn kommersielle flygninger (CAT-flygninger), uten at fartøyet av den grunn må tas ut av AOC-en. Forslaget er en respons på behov i industrien, ettersom særlig små AOC-operatører kan ha behov for en fleksibel bruk av sine luftfartøy. Det har ikke tidligere vært et felleseuropeisk regelverk som regulerer slike operasjoner eller som sikrer kontinuerlig luftdyktighet når fartøyet blir brukt av andre operatører.

Reglene etableres gjennom forslag til en ny bestemmelse, ORO.GEN.310, som setter rammene for bruk av luftfartøy i en AOC til annet enn CAT-flygninger. Det stilles krav til prosedyrer både hos AOC-holderen og brukeren av luftfartøyet som beskriver hvem som har det operasjonelle ansvaret for hver flygning, hvordan dette overføres og hvordan flyet overleveres. Prosedyrene skal forhåndsgodkjennes av Luftfartstilsynet. Videre foreslås en ny bestemmelse NCC.GEN.101 som sikrer at treningsorganisasjoner som overholder Part-NCC, omfattes av ORO.GEN.310, og NCO.GEN 104 som speiler bestemmelsen for NCO-operatører i Part-NCO.

I (EU) nr. 1321/2014 Part-M innføres en ny bokstav k i M.A.201 som sikrer at oppgaver knyttet til kontinuerlig luftdyktighet fortsatt utføres av AOC-holders CAMO.

Unntak fra kabinbestning-bestemmelser for ikke-kommersielle operasjoner

Forordningen inneholder også forslag til endring av bestemmelsen ORO.CC.100, hvor det i et nytt pkt. d tas inn en regel som klargjør i hvilke tilfeller det må være kabinbesetning om bord i luftfartøyet når luftfartsoperatøren utfører en ikke-erhvervsmessig flyging. Utkastet til ny regel vil innebære at kabinbesetning kan unnlates når luftfartøyet ikke har mer enn 19 passasjerer og det er etablert særskilte prosedyrer for å ivareta sikkerheten når flygingen skjer uten kabinbesetning. En slik flyging vil ikke kunne skje med ordinære betalende passasjerer. Hensynene til passasjersikkerhet gjør seg derfor ikke gjeldende på samme måte som ved ervervsmessig lufttransport.

Regler for reduksjon av minimum kabinbesetning under flyging på cruise-level

Det foreslås et tillegg i ORO.CC.205 med regler som på nærmere vilkår åpner for reduksjon av minimum kabinbesetning under flyging på cruise-level. Regelen vil harmonisere praksisen om å tillate at kabinbesetning hviler under langruteflyginger når det ikke er sikkerhetshensyn som tilsier at alle er operative.

Redaksjonelle oppdateringer

I tillegg til de materielle endringene inneholder endringsforordningen redaksjonelle endringer i en rekke bestemmelser som følge av endringer i terminologi i annet EU-regelverk.

3 Luftfartstilsynets vurdering

Dette høringsnotatet er utarbeidet i tråd med de føringer som ligger i regjeringens utredningsinstruks. Et minimumskrav er da å besvare følgende 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?

Bakgrunnen for innføringen av regler knyttet til «maintenance check flight» (MCF) og endringen i reglene om en AOC-holders ikke-kommersielle operasjoner av luftfartøy som vanligvis brukes til kommersielle flygninger, er to sikkerhetstilrådninger til EASA fra de franske havarimyndighetene. Havariundersøkelsene avdekket en sikkerhetsrisiko ved at det ikke finnes tydelige felleseuropeiske regler om dette.

Etter innspill fra industrien fremmes også forslag til nye regler om andre selskapers bruk av luftfartøy i et selskaps AOC til ikke-kommersielle operasjoner. Hensikten er å etablere regler som tillater at privatflygere, treningsorganisasjoner o.l. kan låne slike luftfartøyer til annet enn CAT-flyginger, uten at fartøyet av den grunn må tas ut av AOCen. Forslaget om unntak fra cabincrew-bestemmelser for ikke-kommersielle operasjoner kommer også som følge av innspill fra industrien.

3.2 Hvilke tiltak er relevante?

Endringsforordningen endrer to forordninger som allerede er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom henholdsvis forskrift 7. august 2013 nr. 956 om luftoperasjoner (BSL D 1-1) og forskrift 7. mai 2015 nr. 488 om kontinuerlig luftdyktighet mv. (vedlikeholdsforskriften) (BSL B 4-1). Endringsforordningen må følgelig gjennomføres gjennom endring av disse forskriftene. Ingen andre tiltak er relevante.

3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Saken reiser ingen prinsipielle spørsmål slik dette er angitt i utredningsinstruksen.

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

Forslaget om å etablere felleseuropeiske regler for MCF og regler som tillater at privatflygere, treningsorganisasjoner o.l. kan låne en AOC-holders luftfartøy og bruke dette til andre operasjoner

enn kommersielle flygninger (CAT-flygninger), antas å tydeliggjøre rammeverket rundt slike blandede operasjoner og bidra positivt til flysikkerheten.

Forslaget om å gå bort fra kravet til forhåndsgodkjenning av en AOC-holders prosedyrer for ikke-kommersielle operasjoner anses ikke problematisk ut fra et sikkerhetsmessig perspektiv. Den samme vurderingen gjelder også forslaget til endring av bestemmelsen om krav til kabinbesetning ved ikke-kommersielle operasjoner. Betalende passasjerer vil ikke være involvert i denne typen flygninger. De foreslåtte endringene kan forsvares ut fra hensynene til forholdsmessighet og likebehandling i reguleringen.

Forordningen påvirker operatører, vedlikeholdsorganisasjoner, kabinbesetning og Luftfartstilsynet.

Konsekvenser for operatører

De nye reglene om maintenance flight check (MCF) får ingen praktisk betydning for de store selskapene. Disse har allerede designerte «tekniske piloter» med tilhørende sertifikatrettigheter som følger standardiserte MCF-programmer beskrevet i detalj. Mindre selskaper innen tung luftfart har ikke sertifiserte testpiloter, men designerte tekniske piloter som gjennomfører disse sjekkflygingene. De har gjennomgått intern opplæring, og følger produsentprosedyrer for MCF basert på hva som skal sjekkes. De nye reglene får mindre praktiske betydning ettersom selskapene bare trenger å formalisere treningen og utnevnelsen av slike flygere. For mindre selskap i mellomtung luftfart må det utarbeides et internt opplæringsprogram og beskrives MCF-profiler. Dette innebærer noe administrativt arbeid, men vil i liten grad ha noen økonomiske eller ressursmessige konsekvenser.

Bortfall av forhåndsgodkjenning av AOC-holders ikke-kommersielle operasjoner av luftfartøy som vanligvis brukes til kommersielle flygninger antas å gi en viss forenkling for AOC-holdere. Muligheten til å leie ut fartøy til treningsorganisasjoner, privatflygere ol. for ikke-kommersielle operasjoner av fartøyer i selskapets AOC gir AOC-holderne mulighet til bedre utnyttelse av fartøyet. Det antas også å være en fordel for leietakerne, som vil få flere fartøy tilgjengelig.

Endringene i krav til minimumsbesetning likestiller kravet til minimumsbesetning for ikke-kommersielle og kommersielle operasjoner. Regelen som åpner for reduksjon av minimum kabinbesetning under flyging på cruise-level, men tydeliggjør samtidig operatørenes plikt til å gjøre sikkerhetsvurderinger og gi prosedyrer for når kabinbesetningen kan reduseres. Det antas at dette vil føre til en likere praksis på tvers av selskapene.

Konsekvenser for vedlikeholdsorganisasjoner

For vedlikeholdsorganisasjonene vil det ikke ha noen praktisk betydning at operatører som benytter fartøy i selskapets AOC til annet enn CAT-operasjoner må sørge for at vedlikeholdet skjer gjennom vedlikeholdsorganisasjonen (CAMO) til AOC-holderen.

Konsekvenser for kabinbesetning

Regelen som åpner for reduksjon av minimum kabinbesetning under flyging på cruise-level, antas å tydeliggjøre forutsetningene for hvile under flygninger.

Konsekvenser for Luftfartstilsynet

Innføring av regler rundt MCF innebærer at Luftfartstilsynet må påse at selskapet har etablert et internt opplæringsprogram, at de har designert et antall piloter til denne tjenesten og at MCF gjennomføres etter nærmere bestemte prosedyrer. Det antas at dette ikke medfører store konsekvenser for Luftfartstilsynet.

Bortfall av forhåndsgodkjenning av AOC-holders ikke-kommersielle operasjoner av luftfartøy som vanligvis brukes til kommersielle flygninger gir en administrativ forenkling for Luftfartstilsynet. Det antas at denne oppveies av de samme forhold må følges opp gjennom tilsynsvirksomheten. Forslaget

får således ikke stor betydning for Luftfartstilsynet. Heller ikke de andre forslagene til endringer antas å få konsekvenser for Luftfartstilsynet.

3.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Forslaget til endringsforordning endrer som nevnt forordning (EU) nr. 965/2012 og (EU) nr. 1321/2014 som allerede er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom henholdsvis forskrift 7. august 2013 nr. 956 om luftoperasjoner (BSL D 1-1) og forskrift 7. mai 2015 nr. 488 om kontinuerlig luftdyktighet mv. (vedlikeholdsforskriften) (BSL B 4-1). Endringsforordningen må følgelig gjennomføres gjennom endring av disse forskriftene.

Den nye endringsforordningen er gitt på grunnlag av ny basisforordning (EU) 2018/1139 som har trådt i kraft for EU-landene. Den nye basisforordningen er imidlertid ikke tatt inn i EØS-avtalen, noe som innebærer at alle nye forordninger som EU-Kommisjonen gir med hjemme i denne heller ikke kan tas inn i EØS-avtalen. Det er per i dag ikke klart når ny basisforordning vil bli tatt inn i EØS-avtalen.

For å sikre at regelverket er det samme for norske aktører som for aktører i EU-landene, vil Luftfartstilsynet vurdere å gjennomføre forordningen som nasjonalt regelverk, uavhengig av EØS-avtalen. Nasjonal gjennomføring vil skje gjennom en endring av forskrift 7. august 2013 nr. 956 om luftoperasjoner § 1a og gjennom ny § 1 a i forskrift 7. mai 2015 nr. 488 om kontinuerlig luftdyktighet mv. (vedlikeholdsforskriften).

3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En vellykket gjennomføring forutsetter at de norske aktørene tilpasser sine prosedyrer til de nye reglene.