

Notat

Saksbehandler

Hege Aalstad, tlf. +47 98261680

Dato
03.06.2020

Referanse
17/07552-50

Til
Nina B. Vindvik/Direktorat

Kopi til

Informasjons- og høringsnotat – etablering av restriksjonsområde i tilknytning til flyginger etter Avtalen om det åpne luftrom

1. Avtalen om det åpne luftrom

Avtalen om det åpne luftrom (Treaty on Open Skies) ble signert 24. mars 1992 av alle NATOs medlemsland og de tidligere Warszawapaktlandene. Avtalen trådte i kraft 1. januar 2002. Per i dag har 34 stater signert avtalen.

Avtalen gir de deltakende stater rett til å gjennomføre observasjonsflyginger over øvrige deltakende stater. Observasjonsflygingene gjennomføres med fartøy utstyrt med kamera og andre sensorer slik at militært utstyr på bakken kan identifiseres, for eksempel artilleri og militære jagerfly. Hver deltakende stat har rett til å gjennomføre et visst antall årlige flyginger og må til gjengjeld godta et antall flyginger over eget territorium. Antallet beregnes ut fra hvert lands geografiske utstrekning og utgjør for Norges del 7 flyginger.

Avtalen fastsetter at den staten som ønsker å gjennomføre en observasjonsflyging må melde fra om dette til det aktuelle landet minst 72 timer før ankomst. Avtalen fastsetter ytterligere detaljer knyttet til prosessen, blant annet at ønsket reiseplan (mission plan) må overleveres vertslandet (her Norge) minst 24 timer før planlagt start på flygingen. Fra mottak har vertslandet 4 timer til å akseptere mottatt plan.

Stortinget ga sitt samtykke til ratifikasjon i St.prp. nr. 63 (1992-93).

Avtalen kan leses her: <http://www.osce.org/library/14127>

2. Forskrift om Open Skies-flyginger

Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet, vurderte at det bør fastsettes norsk regulering for observasjonsflyginger i henhold til Open Skies-regimet. Luftfartstilsynet ble på bakgrunn av dette arbeidet bedt om å utarbeide utkast til en slik norsk forskrift. Utkastet til forskrift var på høring i perioden 8. september – 1. desember 2017.

Forskriften ble vedtatt 20. desember 2017 som *Regulations on observation flights conducted under the Treaty on Open Skies*.¹

3. Spørsmålet om etablering av restriksjonsområder under høringen i 2017

¹ Forskrift 20. desember 2017 nr. 2329: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-20-2329>

Et hovedspørsmål i tilknytning til høringen av forskriften, var spørsmålet om hvordan det kan legges til rette for at observasjonsflyginger kan gjennomføres så sikkert som mulig, og da særlig av hensyn til andre luftromsbrukere. Det ble i høringen stilt spørsmål om etablering av restriksjonsområder i ikke-kontrollert luftrom kan ivareta flysikkerheten under observasjonsflyginger.

Spørsmålet oppstår siden store deler av norsk luftrom er ikke-kontrollert luftrom, såkalt G-luftrom. I dette luftrommet er det ikke nødvendig med klarering fra lufttrafikkjentesten og flyging skjer i henhold til gjeldende lufttrafikkregler med enkelte særregler i tillegg for droner (luftfartøy uten fører om bord).

Det ble foreslått to ulike alternativer for etablering av restriksjonsområder i ikke-kontrollert luftrom (G-luftrom), hhv. alternativ A og alternativ B.

I alternativ A ble det foreslått en bestemmelse som fastsetter at Luftfartstilsynet skal, når Rustningskontrollkontoret ber om dette, fastsette et restriksjonsområde av den utstrekning som er nødvendig for gjennomføring av en observasjonsflyging. Norge vil motta ønsket reiseplan senest 24 timer før planlagt start av observasjonsflygingen. Dette innebærer at det ikke er tid til gjennomføring av høring. Selve restriksjonsområdet vil fastsettes som en forskrift og melding om vedtatt restriksjonsområde sendes Avinor Kunngjøringstjeneste (AIS/NOTAM) for effektivering og utstedelse av NOTAM (Notice to Airmen). Informasjon om vedtatt restriksjonsområde vil i tillegg publiseres på Luftfartstilsynets internettsider og sendes til Norsk Lovtidend (Lovdata) for kunngjøring (selv om forskriften sannsynlig ikke lenger vil være gjeldende når slik kunngjøring kan finne sted).

I alternativ B ble det foreslått etablert et restriksjonsområde som formelt omfatter alt G-luftrom innenfor norsk territorium. Etter opprettelsen av restriksjonsområdet gjennom forskrift er det deretter «hvilende». Deler av restriksjonsområdet kan aktiveres etter behov, dvs. i den utstrekning som er nødvendig for gjennomføring av en observasjonsflyging. Rustningskontrollen har ansvar for å vurdere om det er nødvendig å aktivere restriksjonsområdet og den nærmere utstrekningen for det aktuelle restriksjonsområdet. Avinor Kunngjøringstjeneste (AIS/NOTAM) er ansvarlig for å effektivere det konkrete restriksjonsområdet og utstedelse av NOTAM.

Tilbakemeldinger under høringen

Luftfartstilsynet mottok i alt 8 høringssvar. Alle som svarte på høringen i tilknytning til dette punktet, unntatt Utenriksdepartementet, var negative til forslaget om etablering av restriksjonsområde. Dette gjaldt både Forsvarsdepartementet (inkl. Rustningskontrollkontoret), Forsvaret (inkl. militær luftfartsmyndighet og Forsvarsstaben) og Avinor flysikring AS.

Luftfartstilsynet fant etter høringen at det ville være store praktiske utfordringer forbundet med etablering av et så stort restriksjonsområde som det her var tale om, i tillegg til stor usikkerhet med hensyn til om luftromsbrukerne på så kort varsel vil kunne bli kjent med at restriksjonsområdet er etablert. På grunnlag av dette ble forslaget om etablering av restriksjonsområde, verken alternativ A eller B, videreført inn i den endelige forskriften.

4. Dagens situasjon

Luftfartstilsynet og Forsvarsstaben er av hhv. Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet, bedt om å vurdere hvordan observasjonsflyginger i norsk luftrom best kan ivaretas sommeren 2020.

Situasjonen i 2020 er på mange måter lik den situasjonen som lå til grunn for høringen i 2017. Spørsmålet er fortsatt hvordan det kan legges til rette for at observasjonsflyginger kan gjennomføres så sikkert som mulig, både for selve observasjonsflygingen og for andre luftromsbrukere.

I diskusjonene mellom Luftfartstilsynet og Forsvarsstaben har Luftfartstilsynet brakt inn de erfaringene som er gjort i forbindelse med etablering av et restriksjonsområde som ledd i oppfølgingen av Covid-19. Luftfartstilsynet opprettet 14. mars 2020 et restriksjonsområde som berørte VFR-flyging og skoleflyging². Forskriften fastsatte forbud mot all flyging etter visuelflygereglene (VFR-flyging) og skoleflyging, dersom ikke Avinor flysikring AS hadde gitt forhåndstillatelse til flygingen. Også Luftfartstilsynet kunne gi tillatelse til flyging. Forbudet gjaldt for alt norsk luftrom. Unntatt fra forbudet var flyging i forbindelse med militær-, politi-, ambulanse- og søke- og redningsoppdrag. Forskriften ble opphevet 15. april 2020.

Avinor flysikring AS ble pålagt å opprette en dedikert kanal der tillatelse til flyging kunne innhentes, noe som var helt sentralt for at forbudet mot VFR-flyging og skoleflyging kunne etableres. Det ble gitt tillatelse til både enkeltstående flyginger og serier av flyginger i fastsatte tidsperioder.

Erfaringene fra etableringen av dette restriksjonsområdet viser at det kan være mulig å etablere et restriksjonsområde på kort varsel og å nå ut med informasjon om forbudet til de aktuelle luftromsbrukerne. Informasjon ble i mars gitt gjennom NOTAM, lovdata.no, Luftfartstilsynets internettside, informasjon direkte til GA-piloter og flyselskapene, og gjennom de informasjonskanalene som Norges Luftsportforbund har. Gjennom at informasjonen ble sendt ut bredt og gjennom mange kanaler, ble forbudet godt kjent blant de aktuelle luftfartsbrukere.

Selv om alle informasjonskanaler blir brukt, vil det rent faktisk være en risiko for at luftromsbrukere i det aktuelle luftrommet ikke har kunnskap om flygeforbudet før flygingen starter. Forsvaret vil i forbindelse med gjennomføringen av utenlandske observasjonsflyginger i norsk luftrom måtte gjennomføre en risikoanalyse for å kartlegge om etablering av restriksjonsområde er et tilstrekkelig kompenserende tiltak til at den aktuelle observasjonsflygingen kan gjennomføres.

Luftfartstilsynet vil kun etablere et eventuelt restriksjonsområde på forespørsel fra Forsvaret. Et restriksjonsområde vil etableres i egen forskrift, og uten ordinær høring. En forskrift som etablerer restriksjonsområde må vedtas snarest mulig etter Forsvaret mottar varsel (senest 24 timer før), og det vil ikke være tid til å gjennomføre noen form for høring. Dette informasjons- og høringsbrevet vil slik sett erstatte høringen av den konkrete forskriften som etablerer restriksjonsområdet.

Norge er folkerettslig forpliktet til å legge til rette for gjennomføring av observasjonsflyginger. Norske myndigheter mener at bruk av restriksjonsområder kan redusere risikoen ved gjennomføring av visse observasjonsflyginger, og at etablering av restriksjonsområde derfor bør være et tiltak som Forsvaret kan ta i bruk om nødvendig.

Luftfartstilsynet legger til grunn at situasjonen er den samme som tidligere, og at mange luftromsbrukere, særlig GA-piloter og Norges Luftsportforbund, er svært negative til etablering av denne typen restriksjonsområder.

5. Konsekvenser ved etablering av restriksjonsområder

² Forskrift 14. mars 2020 nr. 292: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2020-03-14-292>

Det er ingen tvil om at etablering av restriksjonsområder er en løsning med svært negative konsekvenser for luftfarten. Et restriksjonsområde må derfor etableres så snevert som mulig, slik at færrest mulig berøres av forbudet. Dersom restriksjonsområdet fastsettes tilsvarende som i mars, dvs. som et forbud mot VFR-flyginger og skoleflyginger, vil restriksjonen i utgangspunktet ikke berøre ruteflyginger.

Luftfartstilsynet mottok 5. mai 2020 et brev fra NHO luftfart, som nettopp understreket de store negative konsekvensene denne typen restriksjoner har for berørte aktører. Brevet var en oppfølging av restriksjonsområdet som ble fastsatt for VFR-flyging og skoleflyging.

«Fra berørte helikopterselskap er det fremholdt at dette var et generelt forbud for VFR trafikk som ikke hensyntok de kommersielle luftfartsoperatører. For helikopterselskap med innlandsvirksomhet var dette forbudet svært krevende, da det både var tidkrevende å få tillatelser og til dels uavklart i hvilken grad ulike kommersielle flyginger kunne gjennomføres - selv i områder uten merbelastning for lufttrafikk-tjenesten. I tillegg kan det synes som om det var ulik praksis rundt tillatelsene som ble gitt for flyging i restriksjonsområdet. Noen operatører fikk tillatelse fra dag til dag, mens andre fikk tillatelse for en lengre periode. I sum så var håndteringen av disse restriksjonene for helikopterselskapene belastende både operasjonelt og kommersielt.»

Luftfartstilsynet vil vurdere om det er mulig å fastsette restriksjonsområdet slik at i alle fall deler av innenlands, kommersiell VFR-flyging ikke omfattes av restriksjonen. For eksempel ivaretar flere innenlands helikopteroperatører viktige, samfunnskritiske oppgaver og funksjoner. Det er et mål at et restriksjonsområde i minst mulig grad berører kommersiell VFR-flyging.

Et restriksjonsområde under observasjonsflyging er aktuelt 1-2 ganger i året, særlig i sommerperioden. Normalt blir observasjonsflygingen gjennomført på én dag, men parten som gjennomfører flygingen kan dele flygingen opp over flere dager. Restriksjonsområdet vil derfor gjelde en eller flere bestemte dager, i et bestemt tidsrom. Observasjonsflygingen kan maksimalt utgjøre 1700 km, noe som vil begrense antallet timer som restriksjonsområdet er aktivt. Det er ikke på forhånd mulig å definere hvilke områder et slikt restriksjonsområde kan berøre, da dette ikke blir kjent før flygeplanen leveres senest 24 timer før flygingen skal ta til. Området kan begrense seg til for eksempel Troms og Finnmark, eller omfatte større deler av Norge. Det er en utfordring at flygeplanen på kort varsel kan bli forskjøvet, eller at flygingen avlyses.

Nærmere om økonomiske konsekvenser

Etablering av restriksjonsområde vil i utgangspunktet ikke ha konsekvenser for passasjertrafikken til og fra norske lufthavner da disse flygingene i stor grad gjennomføres i kontrollert luftrom. Det må imidlertid nevnes at det per i dag er over 30 flyplasser som har overliggende ikke-kontrollert luftrom.

Det kan uansett tenkes at etablering av flygeforbud i enkelte områder av landet vil kunne medføre konsekvenser/forsinkelser også for passasjertrafikk i tilknytning til mindre fartøy som delvis også flyr sine ruter i ikke-kontrollert luftrom. I den grad det i fremtiden skjer omregulering slik at luftrommet over flere mindre lufthavner går over fra kontrollert til ikke-kontrollert luftrom, så vil potensielt flere slike situasjoner kunne oppstå.

Det er særlig for andre flyginger enn ruteflyginger at etablering av restriksjonsområder vil kunne få konsekvenser. Dette vil for eksempel kunne gjelde helikoptre og andre mindre, kommersielle fartøy.

Videre vil allmennflyging påvirkes (privatfly og småfly), i tillegg til luftsportsaktiviteter. Alle luftfartøy uten fører om bord (droner) vil i utgangspunktet være omfattet av flygeforbudet i restriksjonsperioden. Dette innebærer at et restriksjonsområde vil medføre økonomiske konsekvenser dersom passasjerflyginger eller planlagte oppdrag må utsettes. I denne forbindelse er det klart at jo større områder som omfattes av restriksjoner og jo lengre tidsrom restriksjonene gjelder for, jo større vil konsekvensene kunne være. Luftfartstilsynet vil forsøke å utforme restriksjoner slik at kommersiell flyging i størst mulig grad kan unntas fra forbudet, for eksempel gjennom at det settes en minstehøyde slik at aktivitet opp til en viss høyde er tillatt.

En situasjon hvor det må opprettes restriksjonsområder på kort varsel vil ha visse økonomiske konsekvenser for Luftfartstilsynet, men disse vil kunne håndteres innenfor normal drift. De administrative og økonomiske konsekvensene for Avinor Kunngjøringstjeneste synes større, men det antas at også disse vil kunne håndteres innenfor daglig drift. Det samme er tilfellet for de oppgaver som Forsvaret har i tilknytning til etablering av restriksjonsområde.

6. Høring

Det følger av det som er sagt tidligere at Luftfartstilsynet legger til grunn at en rekke aktører innenfor luftfarten er negative til etablering av restriksjonsområder. Dette basert på høringssvar fra tidligere høringer av forskrifter som etablerer restriksjonsområder. Disse høringssvarene gjør at vi i enhver sak har fokus på at restriksjonene skal være så begrenset som mulig.

Vi ønsker uansett å gi luftfartsaktørene mulighet til å komme med nye innspill til spørsmålet om opprettelse av restriksjonsområder, særlig med tanke på erfaringene fra siste forskrift som fastsatte forbud mot VFR-flyging og skoleflyging.

Det er ingen særlig frist for å komme med merknader, men ut fra at det kan være aktuelt å opprette restriksjonsområde sommeren 2020, bes det om mulig om tilbakemelding innen 24. juni 2020.

Eventuelle merknader bes sendt til postmottak@caa.no og merkes med saksnummer 17/07552.