

Notat

Saksbehandler
Finn Owen Meling, tlf.

Til
Luftfartstilsynet

Kopi til

Høring av forskriftsendring - forskrift om lufttrafikkledelse (BSL G 8-1) - flygekontrolltjenestens ansvar når ambulanseflyginger følger egne godkjente prosedyrer

1. Bakgrunn

Forskrift 1. januar 2011 nr. 732 om lufttrafikkledelse, også kalt BSL G 8-1, gir detaljerte regler om hvordan lufttrafikkjenten skal utøve sine oppgaver. Hovedregelen i forskriften er at lufttrafikkjenten skal utføre oppgavene sine etter anerkjente internasjonale regler, mer presist ICAOs «*Procedures for Air Navigation Services — Air Traffic Management (PANS-ATM, Doc 4444)*», heretter omtalt som PANS-ATM. Dette følger av forskriftens § 3.

De øvrige bestemmelsene i forskriften er for det meste nasjonale særregler, det vil si nasjonale regler om utøvelse av lufttrafikkjenten som avviker fra PANS-ATM.

Etter innspill fra lufttrafikkjenten og Norsk Luftambulans (NLA), har Luftfartstilsynet kommet til at det er behov for en ytterligere nasjonal tilpasning til reglene i PANS-ATM. Behovet har oppstått i forbindelse med situasjoner der luftambulansen flyr i kontrollert luftrom, herunder inn og ut av slikt luftrom, etter egne godkjente IFR-prosedyrer. I slike tilfeller er fartøysjefen avhengig av å få utstedt klarering fra flygekontrolltjenesten.

Når flygekontrolltjenesten gir klarering påtar de seg også ansvar for det aktuelle luftfartøyetts terrengsatskillelse. Terrengsatskillelse kan imidlertid ikke alltid opprettholdes etter flygekontrolltjenestens kriterier dersom operatøren skal fly etter egne og spesialdesignede prosedyrer. Slike egne prosedyrer er utformet av kvalifiserte aktører med påfølgende godkjenning av luftfartsmyndigheten.

Ambulanseoppdrag må ofte foretas etter egne flygeprosedyrer, da de jevnlig gjennomføres i lave høyder, i alle typer vær, og til og fra sykehus med begrenset infrastruktur for luftfart. Ambulanseoppdrag med helikopter er som regel tidskritiske for å kunne berge liv og helse, og ambulansetjenesten gir et viktig bidrag til samfunnet.

Luftfartstilsynet fremmer derfor et forslag om en endring i forskrift om lufttrafikkledelse som kan frita flygekontrolltjenesten for ansvar for terrengseparasjon dersom fartøysjefen ber om å få benytte egne godkjente prosedyrer i kontrollert luftrom. Forslaget fremmes på bakgrunn av luftambulansens behov, men vil gjelde også for andre flygeoperatører med egne godkjente prosedyrer.

2. Behovet for regelverksendring

Ved vurderingen av om det er behov for en regelverksendring, 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?

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

Utfordringen er at vi har nasjonale regler om utøvelse av lufttrafikkteneste, i dette tilfellet flygekontrollteneste, som pålegger flygekontrolltenesten (flygelederne) ansvar for at alle flyginger som får klarering til å operere i kontrollert luftrom, holder en viss avstand til terrenget. Flygekontrolltenesten kan sørge for dette på forskjellige måter, blant annet ved å se til at fartøyet befinner seg i eller over minstehøyder basert på publiserte kart. Dette gjelder både under radarledning og ved egennavigasjon, som for eksempel når fartøyet følger etablerte instrumentflygingsprosedyrer.

Det oppstår en utfordring for flygekontrolltenesten i de tilfeller der luftambulansen følger *egne* instrumentflygingsprosedyrer. Disse prosedyrene er godkjente og laget for å ivareta sikkerheten basert på de flygeinstrumenter som luftambulansen benytter. Det anses viktig for luftambulansen å kunne benytte disse prosedyrene ved behov. Flygekontrolltenesten kan imidlertid ikke uten videre tillate at luftambulansen flyr inn i kontrollert luftrom i samsvar med disse prosedyrene, ettersom prosedyrene ofte bryter med de krav til terrenngadskillelse som flygekontrolltenesten må følge. Man kan da møte den problemstillingen at flygekontrolltenesten plikter å nekte luftambulansen tilgang til kontrollert luftrom i prekære situasjoner, eksempelvis der luftambulansen har et hasteoppdrag inn mot et sykehus som ligger i kontrollert luftrom.

b. Hvilke tiltak er relevante?

Siden det foreligger detaljerte regler for hvordan flygekontrollteneste skal utøves, er det eneste relevante tiltaket å gjøre en regelverksendring som kan åpne for at luftambulansen kan fly i kontrollert luftrom etter egne flygeprosedyrer uten at dette medfører at flygekontrolltenesten blir pliktig til å nekte dem dette.

c. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Etter det Luftfartstilsynet kan se, medfører ikke en regelverksendring på området noen prinsipielle utfordringer.

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

Den viktigste positive siden av den foreslåtte regelverksendringen er at vi får på plass et regelverk som sørger for at luftambulansen kan følge sine egne og godt utarbeidede flygeprosedyrer når de flyr i kontrollert luftrom, uten å bli nektet klarering fra flygekontrolltjenesten. Flygekontrolltjenesten vil på sin side slippe utfordringen med å følge et preskriptivt regelverk i en presserende situasjon som operasjonelt sett er godt ivaretatt gjennom luftambulansens egne prosedyrer.

Den mest negative siden ved tiltaket er at man får et ytterligere nasjonalt unntak fra reglene i PANS-ATM. Generelt anses det å være en uheldig faktor ved operativt regelverk at man ikke forholder seg til én felles internasjonal standard.

e. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Luftfartstilsynet anbefaler at man lager en ny § 6 a om norske særbestemmelser til PANS-ATM kapittel 6 (separasjon i nærheten av lufthavner). Her fastsettes det at flygekontrolltjenestens ansvar etter PANS-ATM punkt 6.5.1.3 faller bort overfor flyginger der operatøren benytter særskilte flygeprosedyrer godkjent av Luftfartstilsynet.

I forlengelsen av den nye § 6 a lages det et nytt andre ledd i dagens § 8 (slik at dagens andre ledd blir nytt tredje ledd). I dette nye andre leddet påpekes det, i likhet med det som står i den nye § 6 a, at de norske særbestemmelsene om flygekontrolltjenestens ansvar for å sikre hinderfrihet, faller bort overfor flyginger der operatøren benytter særskilte flygeprosedyrer godkjent av Luftfartstilsynet.

Regelverksforslaget innebærer at også andre enn luftambulansen kan be om å få følge egne prosedyrer, men dette forutsetter altså at disse prosedyrene er godkjent av Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynets godkjenning av prosedyrer skjer i dag i samsvar med § 7 a i forskrift om lufttrossorganisering, men vi finner det ikke nødvendig å presisere dette i de nye forskriftsbestemmelsene

f. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er at de berørte aktørene blir gjort kjent med den nye bestemmelsen og klarer å praktisere denne på en god måte i deres operative hverdag.

3. Forskriftsendring

Konkret foreslår Luftfartstilsynet endringer i forskrift om lufttrafikkledelse, som markert i blått nedenfor:

[§ 6 a Norske særbestemmelser til PANS-ATM kapittel 6 Separasjon i nærheten av lufthavner](#)

[Flygekontrolltjenestensansvar etter PANS-ATM punkt 6.5.1.3 faller bort overfor flyginger der operatøren benytter særskilte flygeprosedyrer godkjent av Luftfartstilsynet.](#)

§ 8 Norske særbestemmelser til PANS-ATM kapittel 8 ATS overvåkingstjeneste

(1) Punkt 8.6.5.2 utgår og erstattes av: Ved vektorering av en IFR-flyging, samt når en IFR-flyging gis en direkteruting som tar luftfartøyet bort fra en ATS-rute, skal flygelederen utstede klareringer som sikrer at foreskrevet hinderfrihet blir opprettholdt inntil luftfartøyet kommer til et sted hvorfra flygeren gjenopptar ansvaret for terrengatskillelse. Når nødvendig skal angjeldende minstehøyder korrigeres for temperaturavvik.

- Når en IFR-flyging blir vektorert, kan fartøysjefen være ute av stand til nøyaktig å bestemme sin posisjon i forhold til hindringer i angjeldende område og følgelig den høyde som sikrer den nødvendige hinderfrihet. Detaljerte kriterier knyttet til hinderfrihet er beskrevet i PANS-OPS (Doc 8168), Volumes I og II, jf. PANS-ATM punkt 8.6.8.2.

- Det er yter av luftrafikkteneste sitt ansvar å sørge for at minstehøyder korrigeret for temperatur er tilgjengelig for flygeleder.

- Utstedelse av klareringer som sikrer foreskrevet hinderfrihet til IFR-flyginger under vektorering, gjelder også i underveisfasen av flygingen. Resterende deler av punktet, herunder eventuelle korreksjoner for temperaturavvik gjelder kun innenfor norske TMA'er.

- Fremgangsmåten i denne bestemmelsen gjelder i forhold til de minstehøyder som er fastsatt i angjeldende luftrom.

(2) Flygekontrolltjenestens plikt til å utstede klareringer som sikrer at hinderfrihet opprettholdes etter første ledd, faller bort overfor flyginger der operatøren benytter særskilte flygeprosedyrer godkjent av Luftfartstilsynet.

(3) I tillegg til det som følger av punkt 8.7.2.10 kan atskillelse basert på radar og/eller ADS-B benyttes mellom luftfartøyer som venter i et ventemønster og andre luftfartøy. Den horisontale minsteavstand som da skal benyttes, skal være det dobbelte av gjeldende atskillelsesminima.

4. Høring

Luftfartstilsynets vedlagte forslag til endringsforskrift berører i utgangspunktet bare utvalgte aktører. Siden det anses å haste med å få innført de nye reglene, foreslås en høringsfrist på seks uker, likevel slik at interesserte kan be om lengre høringsfrist dersom dette er nødvendig.

Høringsfristen settes derfor til 1. februar 2021.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på epost postmottak@caa.no, og merkes saksnummer 20/21025.

Spørsmål kan rettes til seniorinspektør Eivind Raknes, era@caa.no, tlf. 90721372, eller til saksbehandler Finn O. Meling, fom@caa.no, tlf. 45427874.