

Saksbehandler: Nina Tøgersen Allstrin
Telefon direkte: 95875899
Vår dato: 13.07.2023
Vår referanse: 23/15241-2

Deres dato:
Deres referanse:

Høring - Forsvaret - Søknad om opprettelse av midlertidige restriksjonsområder ifm. militærøvelse Nordic Response 2024, samt endringer i AMC-områder

1. Høring

Luftfartstilsynet gjennomfører med dette offentlig høring av søknad om opprettelse av restriksjonsområder i forbindelse med militærøvelsen Nordic Response 2024, som skal gjennomføres i tidsperioden 4.- 15. mars 2024. De omsøkte restriksjonsområdene er i luftrommet over området mellom Tromsø og Porsanger.

I tillegg finner Luftfartstilsynet at det hensiktsmessig å benytte denne høringen til å informere om at det arbeides med å revidere AMC-strukturen for luftrommet over Troms- og Finnmark. Det er den nye strukturen som vil bli benyttet under øvelsen, og vi anser det derfor riktig å henvise til denne strukturen for å informere markedet om hvilken del av luftrommet Forsvaret ønsker å benytte under øvelsen, selv om den ikke er endelig fastsatt.

En vesentlig del av høringen er også å informere om at Forsvaret vurderer om det er behov for å stenge noen sivile Lufthavner i Finnmark under deler av øvelsen. Den endelige avgjørelsen av om lufthavnene eventuelt skal stenges blir imidlertid ikke avgjort av Luftfartstilsynet, men på departementsnivå.

For å få et best mulig grunnlag for å vurdere om restriksjonsområdene bør opprettes, og eventuelt på hvilke vilkår, ber Luftfartstilsynet om innspill fra høringsinstansene. Vi ønsker også innspill på de øvrige punktene beskrevet over, selv om disse temaene ikke vil være en del av Luftfartstilsynets vedtak i denne saken. I den forbindelse ber vi om at adressatene selv vurderer behovet for å forelegge høringsbrevet til underliggende etater, enheter eller organer.

Frist for høringsinnspill er 7.oktober 2023.

Høringsinnspill kan sendes per e-post til postmottak@caa.no. Alternativt kan innspill sendes per post til Luftfartstilsynet, Postboks 243, 8001 Bodø.

Vi ber om at innspillene merkes med saksnummer 23/15241.

Vedlegg:

- Utkast til forskrift om fastsettelse av restriksjonsområder
- Koordinater til nye og endrede områder
- Forsvarets Luftromssøknad Nordic Response 2024

2. Bakgrunn

I forbindelse med militærøvelsen Nordic Response 2024 (NR 24), har Forsvaret søkt Luftfartstilsynet om å opprette tre midlertidige restriksjonsområder i luftrommet over området mellom Tromsø og Porsanger i perioden 4.- 15. mars 2024. I samme søknad informerer Forsvaret om hvilke av de eksisterende AMC-områdene i Nordland samt Troms og Finnmark de ønsker å bruke under øvelsen. Alle A-områdene og de fleste B-områdene i Troms og Finnmark er planlagt endret ved fastsettelsen av den nye AMC-strukturen. Det er dermed ikke kun de AMC-områdene som per dags dato er publisert i AIP Norge som vil bli benyttet under øvelsen. Se punkt 5 for hvilke områder Forsvaret har planlagt å benytte.

3. Nærmere om de omsøkte restriksjonsområdene

3.1. Restriksjonsområdenes utstrekning

Av flysikkerhetshensyn, spesielt relatert til deres egen bruk av droner og helikoptre, søker Forsvaret om etablering av tre midlertidige restriksjonsområder- «**Response North**», «**Response South**» og «**Response Hammerfest**».

Områdenes horisontale utstrekning går fra Tromsø sørøst til riksgrensen til Sverige, og videre opp til Tana og ut til kystlinjen ved Honningsvåg. Derfra strekker grensen seg på utsiden av Hammerfest langs kystlinjen ned til Tromsø. Se kart i punkt 3.3.

Vertikalt strekker områdene seg fra bakken/vannet til følgende høyder:

«**Response North**» (R1) - 3500 fot AMSL.

«**Response South**» (R2) - FL150.

«**Response Hammerfest**» (R3) - 2500 fot AMSL.

3.2. Restriksjonsområdenes virkning

Forsvaret søker om at restriksjonsområdene skal medføre flyforbud for alle ikke-deltakende luftfartøy, herunder ubemannede luftfartøy og modellfly, dersom disse ikke på forhånd har fått godkjenning fra Forsvaret. Forbudet vil ikke gjelde flyging i forbindelse med militær-, politi-, ambulanse-, søk- og redningsoppdrag, forutsatt at disse oppdragene har fått særskilt tillatelse fra Forsvaret eller Luftfartstilsynet. Dersom det besluttes å stenge enkelte lufthavner midlertidig (se punkt 4 under), vil det imidlertid ikke nødvendigvis være fysisk mulig for fixed wing luftfartøy å benytte lufthavnene i perioden,

selv for ambulanseoppdrag.

Slik Luftfartstilsynet ser det kan søknaden fra Forsvaret misforstås med hensyn til utstrekning av området R1, som omslutter området R3. I det følgende gjør vi derfor noen presiseringer angående områdenes utstrekning og virkning.

I restriksjonsområde «Response North» er kontrollsonene (CTR) til Alta (ENAT) og Banak (ENNA) unntatt fra restriksjonene. Det samme gjelder trafikkinformasjonssonene (TIZ) til Sørkjosen (ENSR), Hasvik (ENHK) og berørt del av Honningsvåg (ENHV). Tromsø (ENTC) sin kontrollsone ligger utenfor restriksjonsområdet.

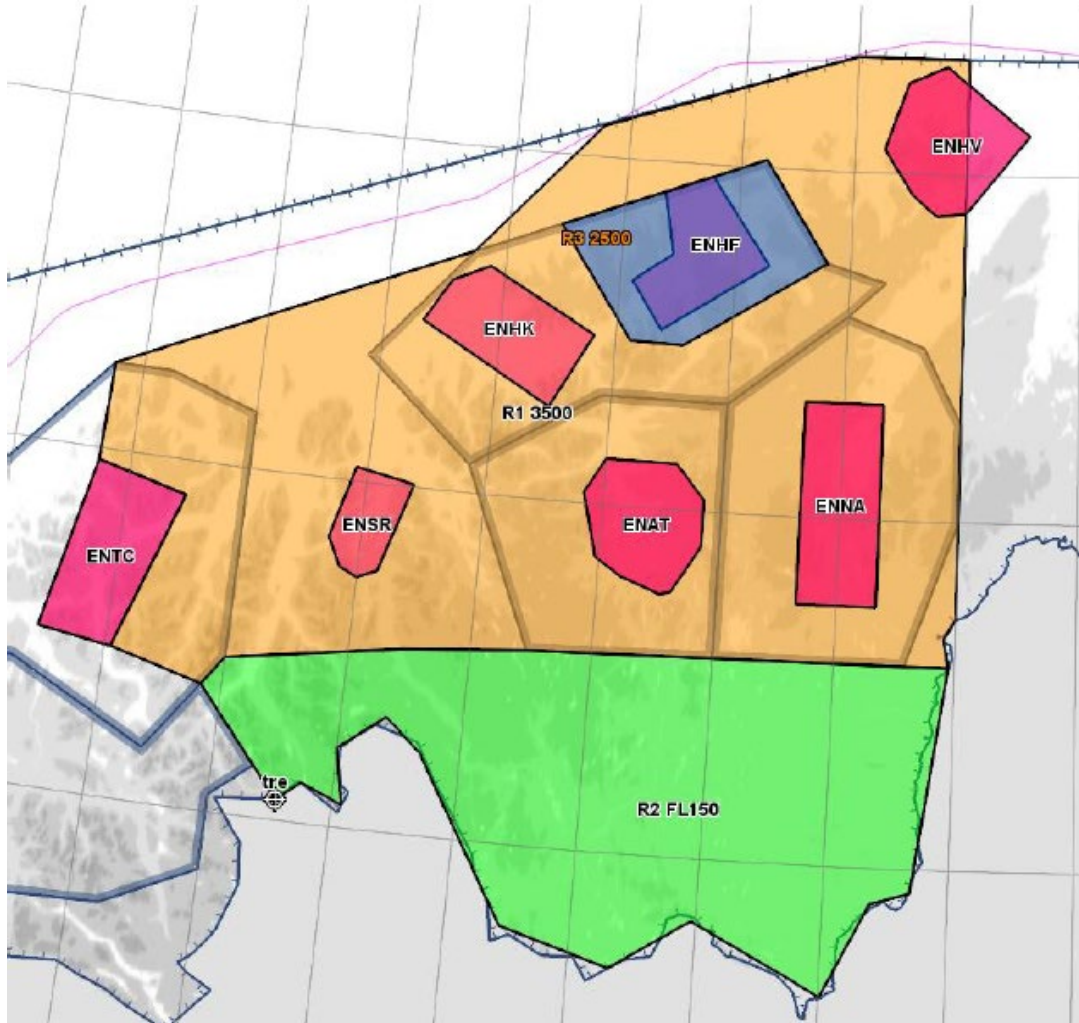
Restriksjonsområde «Response Hammerfest» (R3) omslutter luftrommet over Hammerfest, og har øvre grense på 2500 fot. Hammerfest (ENHF) TIZ er unntatt fra restriksjonene, noe som betyr at det er luftrommet utenfor ENHF TIZ, ut til de laterale grensene til R3 opp til 2500 fot, som har restriksjoner. Selv om «Response Hammerfest» (R3) omslutes av «Response North» (R1), er det ingen overlapping mellom de to områdene, slik det kan fremstå i Forsvarets søknad. Utstrekningen av relevante deler av de midlertidige restriksjonsområdene R1 og R3 skal sikre tilgang for sivil trafikk til og fra Hammerfest. En eventuell midlertidig stenging av Hammerfest Lufthavn (se punkt 4 under) vil kunne bli regulert ved hjelp av restriksjonene som følger «Response Hammerfest» (R3).

Luftfartstilsynet vurderer å delegere myndighet til å tillate flyging i restriksjonsområdene til Forsvaret. Forsvaret opplyser i søknaden at de i utgangspunktet bare vil tillate strengt nødvendige ikke-deltakende flyginger, som er av samfunnsnyttig art, i restriksjonsområdet. For lufttrafikk over FL 140 vil det være liten mulighet for å segregere militær og sivil trafikk. Det er kun i situasjoner der liv og helse står på spill at det vil være mulighet for å koordinere sivil lufttrafikk gjennom aktive treningsområder (AMC-områder).

For å redusere påvirkningen for sivile helikopteroperatører har Forsvaret ved utformingen av restriksjonsområdene, så godt det lar seg gjøre, forsøkt å ta høyde for behov som er identifisert i forbindelse med tidligere øvelser. Flere av aktørene som opererer i området vil imidlertid bli påvirket av restriksjonene, og det forventes at disse helikopter- og droneaktørene tar restriksjonene til etterretning i sin planlegging og dialog med oppdragsgivere. Ikke-deltakende luftfartøy som får tillatelse til å fly inn i restriksjonsområdene vil måtte følge «Safety Rules» og fly etter nærmere angitte prosedyrer (herunder «Choke Points»). Disse prosedyrene vil publiseres som vedlegg til AIP Supplement for øvelsen. AIP Supplement vil også inneholde mal for søknad om dispensasjon til å fly inn i restriksjonsområdene.

Bruk av AMC-områder beskrives mer detaljert i punkt 5 under, men Forsvaret legger opp til at ikke-deltakende sivil rutetrafikk skal kunne betjene lufthavner som ligger i Finnmark (under «Response North» - R1 og «Response Hammerfest» - R3) ved å fly over nevnte restriksjonsområder og under AMC-områder (som har FL 150 som bunn). Det betyr at enkelte ruter vil måtte fly i lavere høyder lengre enn normalt. Tilgjengelige høyder er planlagt å være fra og med FL 140 og ned til de midlertidige restriksjonsområdene. For «Response South» vil toppen av restriksjonsområdet sammenfalle med bunnen av AMC-områdene.

3.3. Kart over restriksjonsområdene



4. Angående Forsvarets behov for midlertidig stenging av lufthavner i rammen av alliert og bilateralt planverk

4.1. Nærmere om Forsvarets behov

Forsvaret oppgir i sin søknad at de har behov for å se på muligheter og prosedyrer for midlertidig stenging av utvalgte sivile lufthavner i begrensede tidsintervaller under øvelsen. En slik løsning vil kunne ha betydelige konsekvenser for flere sivile aktører enn de som normalt blir berørt av lignende militærøvelser, da de aktuelle lufthavnene ligger i ruteområder som inngår i ordningen med statlige kjøp av ruter (FOT-ruter). Stengte lufthavner vil for eksempel kunne påvirke pasienttransport negativt i større grad enn ved andre nylige militærøvelser. Forsvaret har opplyst at de vil jobbe videre med prosedyrer og arbeidsmetoder for å benytte sivil lufttrossstruktur rundt lufthavnene Hammerfest, Hasvik og Sørkjosen. Arbeidet vil resultere i et eget saksgrunnlag til Samferdselsdepartementet, som sendes via Forsvarsdepartementet.

Bakgrunnen for behovet er at den eksisterende lufttrossstrukturen stenger for planlagte militære landgangsoperasjoner under NR 24, samt politiske begrensninger om alliert trening øst av 24° ØST. Kombinert med viktigheten av å nå øvingsmål for deltakende

styrker, fører dette til et behov for å kunne stenge utvalgte sivile lufthavner midlertidig, for å ivareta flysikkerheten for alle luftromsbrukere og å sikre at øvingsmålene nås. Basert på erfaringer fra tidligere militærøvelser, kan høy kompleksitet i luftromsstrukturen påvirke flysikkerheten negativt ved at deltakende styrker kan få for mange variabler å forholde seg til, noe som igjen kan føre til uønskede hendelser. Sammenfallende og få ulike grenser på luftromsstrukturer er erfaringsmessig gode verktøy for å redusere kompleksiteten i luftrommet. Luftfartstilsynet vurderer det som avgjørende at valgt løsning i forbindelse med eventuell og midlertidig stenging av lufthavner, i størst mulig grad ivaretar flysikkerheten ved at kompleksiteten holdes på et akseptabelt nivå. En eventuell stenging og overtakelse av lufthavner og luftrom som beskrevet i dette punktet vil være forankret og øvet i sammenheng med beredskapstrinn for militær overtakelse av luftrommet (GFB).

4.2. Behovet for å stenge av Hammerfest/Hasvik

For å muliggjøre militære landgangsoperasjoner med bruk av helikopter inn i Repsbotn og Repparfjorden, ønsker Forsvaret å se på muligheten for en midlertidig nedstengning av Hammerfest TIZ i en periode under øvelsen. Forsvaret oppgir tre alternativer for å gjennomføre dette scenarioet:

- i. Plassere en militær tjenestegjørende representant som fysisk samhandler med tårnbetjent/ AFIS- fullmektig i Hammerfest for å sikre koordinering av sivile og militære flybevegelser.
- ii. Stenge Hammerfest TIZ i en periode på inntil 72 timer. Ambulansefly/helikopter vil være unntatt restriksjonene samt at man tilrettelegger enkeltflygninger til og fra Goliat- feltet med helikoptre.
- iii. Flytte de tiltenkte operasjonene med amfibiske styrker til for eksempel Sørøysundet mellom Sørøya og Seiland. Dette alternativet vil medføre samme behov og utfordringer for Hasvik som nevnt over for Hammerfest.

4.3. Behovet for å stenge Sørkjosen

Forsvaret har behov for å opprette et fremskutt forsyningspunkt nærmere Alta, og for å minimere de negative miljømessige virkningene ønsker de å bruke tilgjengelig infrastruktur. Dermed vurderes muligheten for å stenge Sørkjosen Lufthavn for sivil lufttrafikk i en periode inntil 72 timer fra den 7. mars (+/- 24 timer).

5. Angående permanent endring av AMC-områder i Troms og Finnmark og bruk av disse områdene under øvelsen

Prosedyre for fleksibel bruk av luftrommet, heretter [AMC-prosedyren](#), finnes på Luftfartstilsynets nettsider og beskriver hvordan fleksibel bruk av luftrommet i Norge skal organiseres. Dette inkluderer utstrekningen av treningsområder for Forsvaret med tilhørende prosedyrer, som er i tråd med felleseuropeisk regelverk knyttet til «Flexible Use of Airspace» (FUA).

Langt de fleste AMC-områdene i Troms og Finnmark ble i sin tid laget for å ivareta spesifikke behov i forbindelse med tidligere militærøvelser, og er således utdaterte og ikke tilpasset nåværende kapasiteter, behov og operasjoner. Forsvaret har siden januar 2023, sammen med Avinor Flysikring AS og Luftfartstilsynet, jobbet frem en ny og revidert AMC-struktur i Troms og Finnmark. Denne vil bli fastsatt av Luftfartstilsynet i løpet av januar 2024, og anses dermed å være en korrekt del av grunnlaget for å informere markedet om

Vår dato
13.07.2023

Vår referanse
23/15241-2

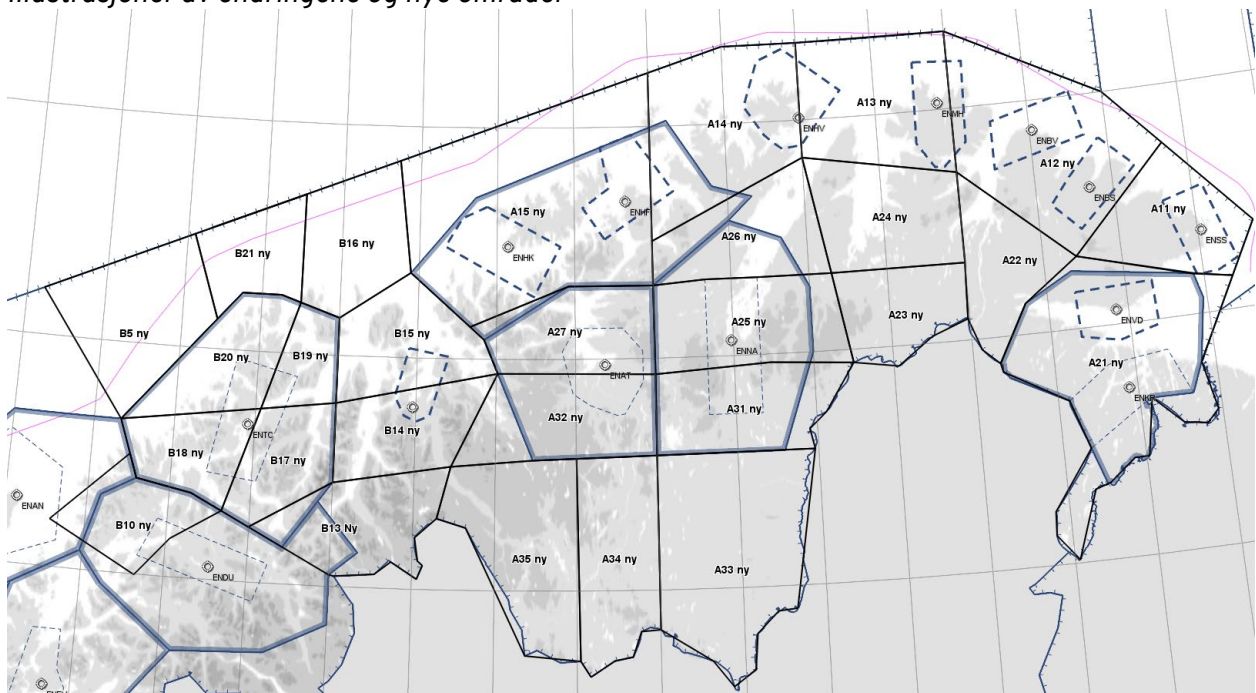
hvilken del av luftrommet Forsvaret ønsker å benytte under NR 24, i tillegg til de omsøkte midlertidige restriksjonsområdene.

Eksisterende områder A1 – A7, B2, B3, B6, G1 og G10 planlegges fjernet.

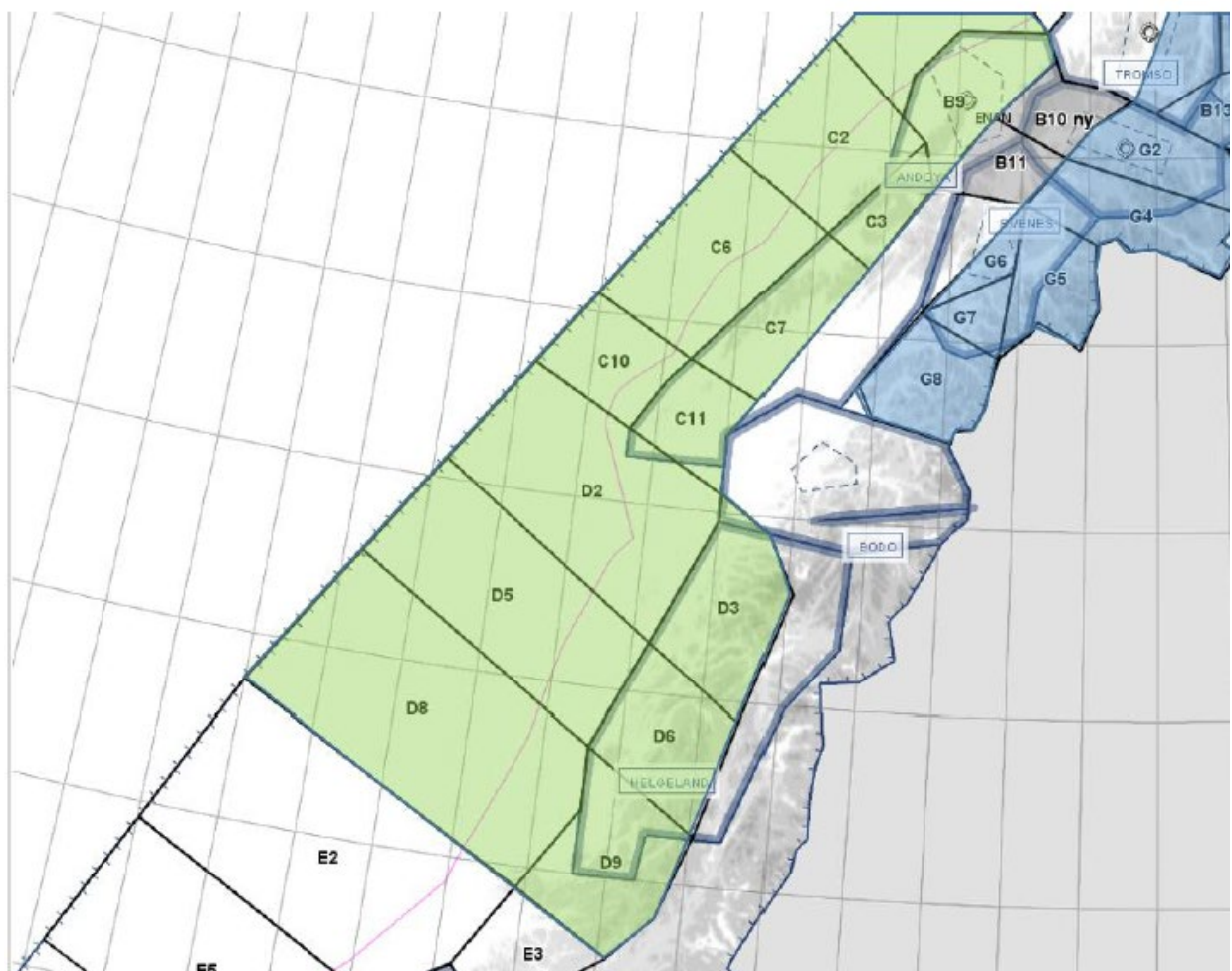
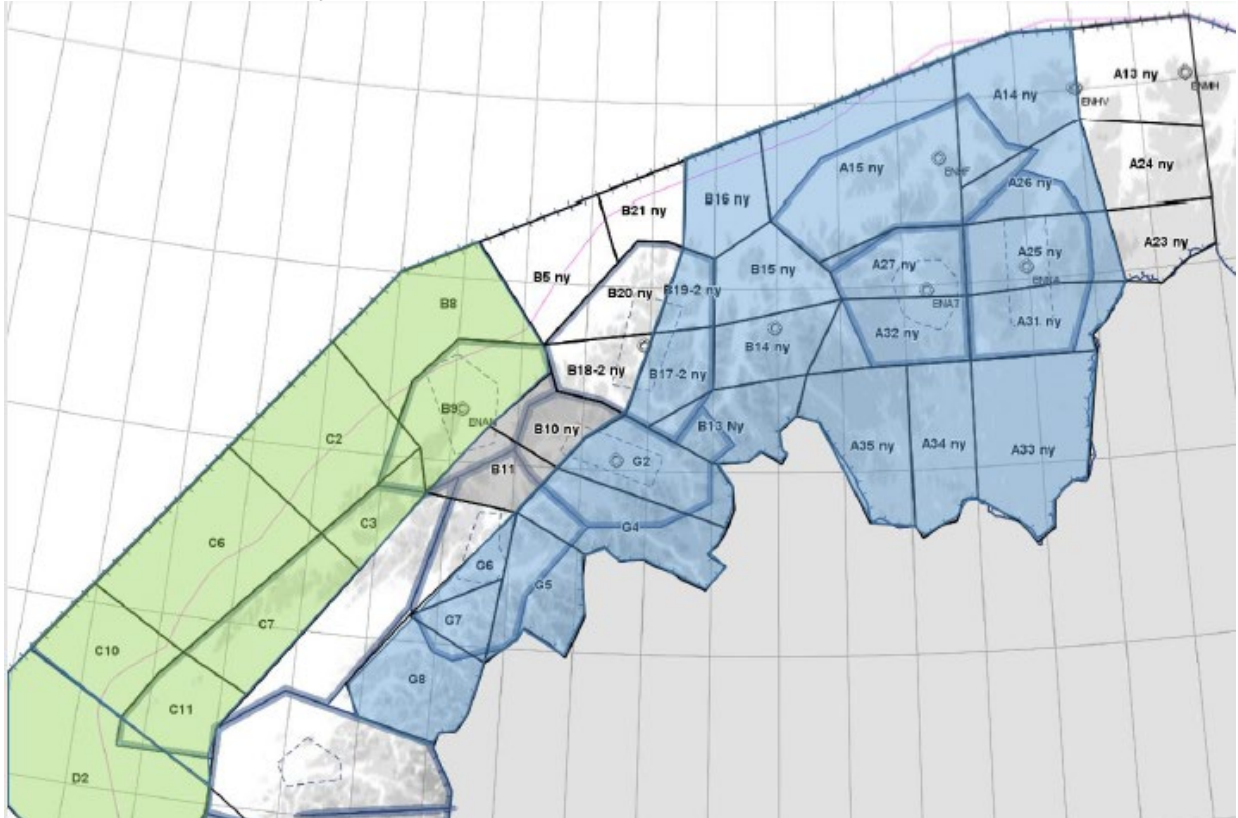
Planlagte nye områder er A11 - A15, A21 - A27, A31 – A35, B5, B10 og B13-B21 (se kart under). Merk at både navn og koordinater på nye områder kan bli justert før de blir publisert. I tillegg vil alle de nye AMC-områdene bli navngitt etter eksisterende norm, EN TXXX / XXX, samt ha tilhørende Flight Plan Buffer Zones (FBZ).

Koordinatene for de justerte og nye områdene fremkommer i et eget vedlegg til dette høringsdokumentet.

Illustrasjoner av endringene og nye områder



Forsvarets bruk av nye og eksisterende AMC-områder under NR 24



Forsvaret oppgir i søknaden at de forventer å benytte både «AMC Manageable» områder samt etablerte skytefelt i nærheten av, og inne i, de omsøkte restriksjonsområdene. Hvilke skytefelt som planlegges brukt og når de skal brukes blir avgjort på et senere tidspunkt.

Kartene over viser hvilke AMC-områder Forsvaret planlegger å bruke, i tillegg vil det kunne bli opprettet en transittkorridor mellom C- og G-områder. Denne korridoren vil bli planlagt på en måte som tillater sivil lufttrafikk i nord-sørgående retning.

Utstrekningen av dagens AMC-områder finnes i AIP Norge. Bruken av disse områdene vil være i henhold til AMC-prosedyren, samt underliggende avtaler og prosedyrer. Prinsippet for de nye A- og B-områdene er at bunnen skal være FL 150, for å sikre at besøkende avdelinger ikke må forholde seg til et unødvendig komplekst luftrom. Som drøftet under punkt 3.2, vil en bunn i FL 150 også fasilitere flygninger i hele Troms og Finnmark, dog i lavere høyder over en lengre strekning enn det som er normalt for enkelte operatører.

Når AMC-områdene i C-, D- og E-serien skal benyttes, vil øvre høyde på enkeltområder bli begrenset til FL 300 for å sikre at transatlantiske flygninger kan krysse.

Fullstendig oversikt over områder med tilhørende høyder, samt eventuelle avvik fra normale høyder, vil komme frem i en koordineringsavtale mellom Avinor Flysikring og Forsvaret for øvelsen.

Forsvaret planlegger å ha to til tre flyperioder daglig, der hvor kampfly vil operere, normalt sammen med tankfly, overvåkningsfly (AWACS) og andre militære luftfartøy i større scenarioer innenfor AMC-områdene. Nevnte flyperioder er de samme for alle dager, bortsett fra siste dag der det kun vil flys i den første perioden:

- Periode 1: 0800Z – 1100Z
- Periode 2: 1300Z – 1600Z
- Periode 3: 1800Z – 2100Z

Det er ikke besluttet hvorvidt den tredje flyperioden vil bli benyttet under øvelsen.

Forsvaret opplyser også om at det kan oppstå andre behov for luftrom enn de som er beskrevet i søknaden, eksempelvis for allierte hangarskipgrupper som transitterer nordover. Alle slike oppdukkende behov vil bli håndtert i henhold til AMC-prosedyren av «Airspace Management Cell (AMC)» i Bodø. For å sikre god kommunikasjon og forhandling mellom AMC og Nasjonalt Luftoperasjonscenter (NAOC) stiller Forsvaret med en representant i AMC under øvelsen.

6. Utredning av tiltaket

Regjeringens utredningsinstruks setter rammene for kartlegging av nye tiltak av den typen som opprettelse av midlertidige restriksjonsområder vil være. 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?

Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Forsvaret skal avholde militærøvelsen Nordic Response 2024, med et stort antall luftfartøy, herunder stor drone- og helikoptervirksomhet, i luftrommet hvor det søkes om opprettelse av de aktuelle restriksjonsområdene. Områdene vurderes derfor etablert av hensyn til flysikkerheten, både for Forsvarets operasjoner og ikke-deltakende luftfartøy.

I tillegg foreslås det permanente endringer til flere AMC-områder, som i dag ikke er tilpasset Forsvarets kapasitet og behov.

Hvilke tiltak er relevante?

Av hensyn til militærøvelsens art og betydningen slike øvelser har for Forsvaret og Norge, så vurderer Luftfartstilsynet at etablering av restriksjoner i luftrommet er et nødvendig tiltak for å muliggjøre øvelsen og gi tilstrekkelig vern for alle aktører som opererer i luftrommet.

Luftfartstilsynet kan opprette restriksjonsområder med hjemmel i forskrift av 14. desember 2021 nr. 3530 om luftromsorganisering §§ 17 og 22, jf. luftfartsloven § 9-1 a.

Restriksjonsområder opprettes i form av forskrift, jf. forskrift om luftromsorganisering § 4, første ledd.

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Opprettelse av midlertidige restriksjonsområder er først og fremst prinsipielt utfordrende ved at det innebærer at luftrommet, som i utgangspunktet er fritt til bruk for alle, stenges for enkelte brukere i tidsperioden restriksjonsområdet er aktivert. I tillegg vurderes det stenging av angitte lufthavner i inntil 72 timer, noe som ikke har vært vanlig ved øvelser de siste årene og som vil kunne få stor betydning for operatørene i området og lokalbefolkningen.

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

Restriksjonsområdene planlegges å være aktive hele døgnet i perioden fra 4. mars kl. 0700Z til 15. mars 2024 kl. 1400Z.

De positive virkningene av opprettelsen av restriksjonsområdene er at Forsvaret kan gjennomføre øvelse med luftfartøy, herunder ubemannede luftfartøy og helikopter sammen med allierte styrker, samtidig som flysikkerheten ivaretas.

Negative virkninger av tiltaket er at den frie ferdselen i luftrommet begrenses. Dette kan føre til at aktører som har særskilte planer eller behov får avskåret disse som følge av restriksjonene i luftrommet. De negative effektene vil langt på vei kunne avklares, og muligens avbøtes, ved å gjennomføre høring eller kontakte kjente berørte aktører i forkant. I tillegg til de aktørene som allerede er kontaktet, er et formål med høringen å kartlegge eventuelt ytterligere konsekvenser opprettelsen av restriksjonsområdene vil kunne få. Det vil være mulig for aktører som har behov for tilgang til luftrommet å søke Forsvaret om tillatelse i tråd med etablert praksis som under tidligere øvelser.

Områdenes vertikale utstrekning fra bakken til henholdsvis 3500 fot AMSL, FL 150 og 2500 fot AMSL, samt den horisontale utstrekningen av områdene, er satt for å dekke øvelsesområdet med høyest konsentrasjon av øvelsestrafikk. Ved planlegging av den horisontale utstrekningen har Forsvaret tatt i betraktning utilsiktede konsekvenser ved etableringen av lignende områder under tidligere øvelser. Hensikten er at områdene skal være minst mulig inngripende for ikke-deltakende aktører i området.

Det som skiller øvelsen Nordic Response 2024 fra andre nyere militærøvelser er at det vurderes å stenge sivile lufthavner, herunder overliggende luftrom, i en periode på inntil 72 timer. Konsekvensene for berørte brukere vil således kunne være større enn ved lignende militærøvelser og ramme flere brukere. De aktuelle lufthavnene Hammerfest, Hasvik og Sørkjosen, ligger i ruteområder som inngår i ordningen med statlige kjøp av ruter (FOT-ruter). Stengte lufthavner vil for eksempel kunne ha større negativ påvirkning på pasienttransport enn ved andre nylige militærøvelser.

Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Forutsatt at det ikke avdekkes vektige motforestillinger mot opprettelsen av restriksjonsområdene, anbefaler Luftfartstilsynet samlet sett at områdene opprettes.

Luftfartstilsynet foreslår derfor at det fastsettes en forskrift om opprettelse av tre midlertidige restriksjonsområder slik det er søkt om. Utkast til forskrift er vedlagt dette høringsbrevet.

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er at alle luftfartøy som ikke opereres av Forsvaret eller gjennomfører militær-, politi-, ambulanse-, søke- og redningsoppdrag i tråd med avtaler med Forsvaret, retter seg etter det flyforbudet som forskriften fastsetter. Siden det for Nordic Response 2024 vurderes å stenge enkelte lufthavner i inntil 72 timer, vil en sentral forutsetning også være at transport til og fra et sentralisert sykehustilbud i Troms og Finnmark blir ivaretatt på en forsvarlig måte i perioden de aktuelle lufthavnene er stengt.

7. National Airspace Management Advisory Committee – NASMAC

Arbeidet med FUA i Norge gjennomføres i det daglige av FUA rådgivende ekspertgruppe (FUA RE), der Luftfartstilsynet, Forsvaret og Avinor Flysikring AS er representert. FUA RE har de senere årene avholdt National Airspace Management Advisory Committee-møter (NASMAC), for å informere om FUA-samarbeidet i Norge generelt og Forsvarets større øvelser spesielt. I år avholdes NASMAC onsdag 23. august 2023 mellom kl. 12.00 og 16.00. Under møtet vil vi informere spesielt om Nordic Response 2024 og innholdet i denne høringen. Møtet blir avholdt i Luftfartstilsynets lokaler i Bodø, men det vil også være anledning til å delta digitalt.

Vi ber høringsinstansene melde sin interesse til å delta på NASMAC. Påmelding gjøres ved å sende e-post til postmottak@caa.no, med kopi til asm@caa.no.

Vi ber om at dere merker påmeldingen med saksnummer 23/15241.

Med vennlig hilsen

Åsa Markhus
Fungerende juridisk direktør
Direktoratsavdelingen

Nina Tøgersen Allstrin
Juridisk rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.