

Veiledning til forskrift 26. mai 2020 nr. 1076 om sivil statsluftfart

Om behovet for regler om sivil statsluftfart og om bruk av felleseuropeiske regler:

Det følger av Basisforordningen¹ at de felleseuropeiske reglene om sivil luftfart ikke gjelder for statsluftfart. Statene må dermed regulere statsluftfart nasjonalt, og denne forskriften fastsetter de særskilte sikkerhetsreglene for slik luftfartsvirksomhet.

I forskriften gjøres de felleseuropeiske reglene i stor grad gjeldende som regler for sivil statsluftfart, men da som nasjonale regler og ikke som EØS-regler. At forskriften på denne måten gjør felleseuropeiske regler gjeldende som nasjonale regler, krever at både luftfartsmyndigheten og den som driver statsluftfart er bevisste på at reglene for statsluftfart utgjør et nasjonalt system, selv om reglene for statsluftfart dermed i praksis blir de samme som de felleseuropeiske reglene. Den viktigste følgen av dette er at statsluftfartsreglene ikke vil skape rettigheter eller plikter i det felleseuropeiske indre markedet for sivil luftfart og overfor EASA. Sertifiseringer og godkjenninger for statsluftfart vil heller ikke gjelde for annen sivil luftfart innenfor det felleseuropeiske systemet, dvs. annen sivil luftfart enn statsluftfart, selv om reglene i og for seg er like. Dersom en norsk statsluftfartflyging skal skje inne på territoriet til et annet land må det skje etter avtale mellom de involverte landenes myndigheter.

Ettersom de aktuelle felleseuropeiske reglene skal gjelde som nasjonale regler, vil man kunne se at ikke alle bestemmelsene passer i den sammenhengen ved at de refererer til krav som kun passer i «EASA systemet». For eksempel viser enkelte av reglene til varsling av EASA og de andre medlemsstatene, noe som ikke er aktuelt når disse reglene anvendes som nasjonale regler for sivil statsluftfart. I bestemmelsene er det derfor tatt inn et forbehold om at reglene gjelder så langt de passer. Betydningen av dette vil i de fleste tilfeller gi seg selv, men dersom det er uklart kan Luftfartstilsynet kontaktes for nærmere avklaring.

Særlig om bruken av uttrykket «foretak» i forskriften:

Forskriften bruker uttrykket "foretak" for å angi virkeområdet til flere av forskriftens bestemmelser. Uttrykket brukes for avgrensning mot privatpersoner (som ikke skal kunne drive sivil statsluftfart), og for avgrensning mot ideelle organisasjoner som kommer inn under særregelen i § 4.

Et foretak kan i denne sammenhengen være et privat luftfartsselskap, en offentlig myndighet, eller endog en ideell organisasjon som ønsker å drive en kompleks statsluftfartsoperasjon. Det må imidlertid være snakk om en enhet som klart lar seg definere og som Luftfartstilsynet enkelt kan forholde seg til i godkjennings- og tilsynsarbeidet. Det

¹ Forordning (EF) nr. 216/2008 (Basisforordningen) artikkel 1 nr. 2, og *forordning (EU) 2018/1139*, artikkel 2, nr. 3, bokstav a.

kreves derfor at foretaket er registrert i Norge dvs. enten i enhetsregisteret eller i foretaksregisteret.

Utover at foretaket må være registrert i Norge foreslås det ikke andre krav til kontroll og eierskap. Selv om andre krav kanskje kan være ønskelige av andre hensyn, for eksempel samfunnssikkerhet og beredskap, er dette ikke regulert i forskriften. Dette skyldes at forskriften kun skal fastsette flysikkerhetsregler for sivil statsluftfart. Eventuelle andre hensyn må derfor vurderes av den myndigheten som anskaffer den aktuelle luftfartstjenesten.

Til § 1:

Forskriften bruker begrepet "sivil statsluftfart med offentligrettslig formål" ettersom det er dette som brukes i luftfartslovens § 18-1 som regulerer sivil statsluftfart.

Videre brukes uttrykket «norsk sivil statsluftfart» for å avgrense mot midlertidig bruk av eventuelle utenlandske operatører som kan tillates å utføre statsluftfartflyginger i Norge, f.eks. innsats fra utenlandske brannslukkings fly. Slike utenlandske operatører vil fly etter sine hjemlige tillatelser med trafikktilatelse fra norske myndigheter. Ytterligere vilkår for flygingen i Norge vil kunne settes i trafikktilatelsen fra Luftfartstilsynet. Dersom en slik operatør skulle etablere seg med tanke på mer permanent statsluftfartsvirksomhet for norske myndigheter, vil operatøren bli omfattet av forskriften og må ha norsk driftstillatelse.

At forskriften gjelder norsk sivil statsluftfart avgrenser virkeområdet mot norsk og utenlandsk militær statsluftfart. Slik luftfart reguleres av de respektive militære luftfartsreglene. Dette gjelder også når militære luftfartøyer bistår sivile myndigheter f.eks. politiet. Dersom Forsvaret gjør bruk av bestemmelsen i luftfartsloven § 17-10 for å midlertidig benytte sivilt registrerte luftfartøyer til militær luftfart, er det i forskriftens § 1 siste ledd presisert at forskriften heller ikke gjelder da.

Definisjonen av sivil statsluftfart er ment å speile den tilsvarende angivelsen av sivil statsluftfart i artikkel 2 nr. 3 (a) i forordning (EU) 2018/1139 (Basisforordningen). Opplistingen av typer luftfartsoperasjoner er ikke uttømmende. Uttrykket «og lignende aktiviteter eller tjenester» medfører at også andre offentligrettslige luftfartsoperasjoner vil kunne anses som statsluftfart etter en nærmere vurdering. Uttrykket «offentligrettslig formål» skal forstås slik at flygingen må skje som ledd i myndighetsutøvelsen til det aktuelle offentlige organet. Flyging som faller inn under det operatøren vanligvis tilbyr av tjenester, er ikke automatisk å anse som statsluftfart kun fordi en offentlig myndighet er kunde. Derfor vil for eksempel transportoppdrag for statlige myndigheter normalt ikke anses som statsluftfart. Luftfartstilsynet vil som utgangspunkt tolke angivelsen av statsluftfart så snevert som mulig, slik at mest mulig av luftfarten kan følge de alminnelige reglene for sivil luftfart.

Luftfartstilsynet har til hensikt å la brannslukking med helikopter så langt som mulig være regulert av de alminnelige reglene for sivil luftfart, jf. bestemmelsen om såkalt opt-in i

Basisforordningen artikkel 2 nr. 6. Forskriften gjelder derfor ikke brannslukking med helikopter som er sertifisert etter de felleseuropeiske reglene. Annen flyging i forbindelse med brannbekjempelse f.eks. flyging som utføres av den frivillige flytjenesten som drives av Norges Luftsportsforbund og brannslukking ved bruk av fly, reguleres av denne forskriften.

Ambulanseflyging med fly og helikopter (EMS og HEMS) er fullt ut regulert i forordning (EU) nr. 965/2012. Slik flyging er således ikke sivil statsluftfart etter denne forskriften.

Til § 4:

Et sikkerhetssystem er best egnet for enklere operasjoner. Kravene som Luftfartstilsynet vil stille til tjenesten avhenger av operasjonenes karakter. Sikkerhetssystem er i Norge brukt som reguleringsform innenfor luftsport og enkelte deler av allmennflygingen. For komplekse operasjoner og hvor operasjonen er ervervsmessig, finnes ingen erfaringer med drift i henhold til et sikkerhetssystem. Ordningen med sikkerhetssystem er derfor bare tilgjengelig for ideelle organisasjoner slik de er angitt i bestemmelsens annet ledd.

Det vil gå en grense for hvilken luftfartsvirksomhet som kan anses som forsvarlig å godkjenne for drift etter et sikkerhetssystem. Bestemmelsens annet ledd stiller derfor som vilkår at virksomheten anses egnet av Luftfartstilsynet for slik drift. Dette vil være en helhetlig, skjønsmessig vurdering av organisasjonen og operasjonen, der menneskelige, økonomiske og utstyrmessige ressurser vil være blant momentene i vurderingen. Komplekse operasjoner slik som f.eks. redningsoperasjoner med helikopter eller bruk av komplekse luftfartøyer, vil normalt ikke kunne drives etter et sikkerhetssystem. Organisasjonen vil da være henvist til å søke driftstillatelse etter forskriftens § 5.

Et sikkerhetssystem skal inneholde en fullstendig beskrivelse av alle relevante deler av organiseringen og den aktuelle aktiviteten. Omfanget av et sikkerhetssystem skal være tilpasset omfanget av den enkelte organisasjonens planlagte aktiviteter. Få og enkle aktiviteter krever med andre ord et mindre omfattende sikkerhetssystem enn flere eller mer kompliserte aktiviteter. Dersom omfanget av aktiviteten i organisasjonen skal endres utover hva som er beskrevet i sikkerhetssystemet, vil operasjonene ikke lenger skje i samsvar med sikkerhetssystemet. En slik endring krever dermed ny godkjenning.

Angivelsen av vedlikeholds krav i sikkerhetssystemet bør minst innebære at fabrikantens krav eller anbefalinger til vedlikehold overholdes, i tillegg til gjeldende regler for vedlikehold.

Til § 5:

Driftstillatelsen vil gis når foretaket har etablert en driftsorganisasjon og en operasjonsmanual som er funnet å være i samsvar med bestemmelsene i forskriften.

En luftfartsoperatør som allerede har etablert en driftsorganisasjon og manualverk etter de felleseuropeiske reglene (EASA reglene) vil kunne bruke den eksisterende organisasjonen og tilhørende manualverk for demonstrere samsvar med § 5. I søknaden kan dette gjøres ved henvisning til eksisterende organisasjon og aktuelle deler av eksisterende manualverk. Manualverket vil imidlertid måtte suppleres med prosedyrer for aktuelle statsluftfartsoperasjoner, for eksempel søk-og-redningsoperasjoner.

Vedlegget til driftstillatelsen angir hvilke luftfartøyindivider som kan benyttes av luftfartsoperatøren til statsluftfart. Endringer i dette krever søknad.

Bestemmelsen gir også Luftfartstilsynet mulighet til å fastsette vilkår til driftstillatelsen. Dette kan for eksempel være spesielle driftsvilkår eller vilkår om hvilke geografiske områder tillatelsen skal gjelde. Det skal også kunne stilles strengere vilkår enn det som følger av forskriften, dersom dette etter en konkret vurdering anses nødvendig for å ivareta sikkerheten. Vilkårene må imidlertid være saklig begrunnet og forholdsmessige vurdert opp mot behovet de skal ivareta.

Til § 6:

Bestemmelsen fastsetter at reglene som gjelder krav til driftsorganisasjon i et vanlig sivil luftfartsforetak, dvs. reglene i forordning (EU) nr. 965/2012, vedlegg III (Part-ORO), også skal gjelde for foretak som utfører statsluftfart etter driftstillatelse. Bestemmelsen unntar imidlertid reglene i kapittel (Subpart) AOC, kapittel (Subpart) SEC og kapittel (Subpart) FTL, ettersom disse ikke er ansett som aktuelle for statsluftfart. Dette gjelder likevel ikke regler i kapittel AOC som uttrykkelig gjøres gjeldende i andre deler av Part-ORO, slik som f.eks. i ORO.SPO.100.

Part-ORO regulerer oppbyggingen av en slik driftsorganisasjon med krav til ledelse og styringssystem. Dette kan skaleres ut fra luftfartsoperatørens størrelse og kompleksitet. Regelverket inneholder et omfattende veiledningsmateriale for å hjelpe foretaket til å innrette seg slik at det oppfyller bestemmelsene. Eksisterende luftfartsselskaper som alt har en organisasjon som tilfredsstillt kravene i Part-ORO, vil kunne bruke den samme organisasjonen for å tilfredsstillt kravet i denne bestemmelsen. I slike tilfeller vil det være opp til foretaket selv om de vil ha en egen operasjonsmanual for statsluftfartsvirksomheten, eller om de vil benytte en felles operasjonsmanual som dekker både statsluftfartsvirksomheten og virksomheten ellers. Dersom det benyttes en felles manual vil denne måtte suppleres med prosedyrer for aktuelle statsluftfartsoperasjoner, for eksempel prosedyrer for søk- og redningsoperasjoner.

Kravet om godkjenning av ledende personell gjelder ansvarlig leder (AM) og ledersjiktet direkte under AM (NP).

Til § 7:

Bestemmelsen innebærer at statsluftfartsoperasjoner skal utføres etter de samme driftsreglene som gjelder for andre sivile luftfartsoperasjoner. Disse reglene er inndelt etter hvilken type flyging som skal utføres. Statsluftfart er imidlertid ikke alminnelig kommersiell lufttransport (CAT). Av den grunn er det fastsatt at reglene i IV (Part CAT) i utgangspunktet ikke skal gjelde, med mindre andre bestemmelser gjør regler i Part CAT gjeldende. Statsluftfart som innebærer frakt av passasjerer og gods skal følge driftsreglene for ikke-kommersiell flyging i Part NCO evt. Part NCC, alt etter hvilken type luftfartøy som benyttes. At driftsreglene i Part-NCO evt. NCC benyttes innebærer i denne sammenhengen ingen begrensning i muligheten til å ta betalt for tjenesten, og heller ingen begrensning i Luftfartstilsynets tilsyn med foretaket.

Bestemmelsen gjør også at reglene om krav til særskilte godkjenninger for visse typer flyging i Part SPA, skal gjelde for statsluftfart.

Flyging hvor luftfartøyet benyttes til annet enn frakt av passasjerer og gods, såkalt «aerial work», skal følge reglene om dette i Part SPO, evt. Part NCO.SPEC.

De felleseuropeiske reglene som gjøres gjeldende i forskriften er ikke utarbeidet med tanke på statsluftfart og behovene ved slike operasjoner. Oppgavene til offentlige myndigheter varierer, og behovene som ulike statsluftfartsoperatører kan ha for å fravike de felleseuropeiske reglene som er gjort gjeldende vil dermed også variere. Det vil først og fremst være operatøren selv som har oversikt over dette. Bestemmelsens andre ledd åpner derfor for at Luftfartstilsynet kan gi tillatelse til at statsluftfartsoperatører følger andre krav enn det som følger av de felleseuropeiske driftsreglene som er gjort gjeldende. Denne løsningen vil gi mulighet for at statsluftfartsoperatører kan operere etter en operasjonsmanual som er basert på de alminnelige reglene, men som inneholder de tilpasningene som er nødvendige for at samfunnsoppdraget skal kunne løses sikkert og effektivt.

Til § 8:

I den grad operatøren utfører «aerial work» dvs. statsluftfartflyging hvor luftfartøyet brukes til annet enn frakt av personell og/eller gods, følger det av bestemmelsene i Part SPO evt. Part NCO.SPEC jf. forskriftens § 6 at det skal utarbeides standard operasjonsprosedyrer (SOP) for slike operasjoner. Det følger da av bestemmelsen i § 8 at den enkelte SOP skal godkjennes av Luftfartstilsynet før slik flyging kan skje. Kravet om godkjenning gjelder også treningsprogrammer til slike SOPer.

Til § 9:

Arbeidstidsbestemmelser for flygende personell er ikke ivaretatt i arbeidsmiljølovgivningen, jf. arbeidsmiljøloven § 1-2 og forskrift 20. desember 2010 om unntak fra arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter for sivil luftfart mv. § 1 og § 3. Bestemmelsen i § 9 tydeliggjør derfor at foretak som utfører statsluftfart skal ha et godkjent flyge- og hviletidssystem for å motvirke sikkerhetsrisiko som følge av

utmattethet (fatigue) hos besetningsmedlemmer. Dette behøver ikke å være et adskilt system fra foretakets eventuelle eksisterende FTL-system. Bestemmelsen krever at de overordnede sikkerhetskravene som finnes i ORO.FTL.110 er ivaretatt i FTL-systemet, og at dette systemet benytter terminologien som finnes i ORO.FTL.105.

Til § 10:

Statslufftarsoperasjoner ivaretar viktige samfunnsinteresser, og flygingen vil kunne være uregelmessig både mht. tid og sted. Disse hensynene ligger bak bestemmelsen i § 10 om bruk av anlagte landingsplasser uten krav til samtykke fra konsesjonshaver til privat landingsplass, og om bruk utenom åpningstiden til lufthavner/andre offentlige landingsplasser slik forskrift om bruk av flyplasser (BSL D 1-2) ellers krever. Forutsetningen er imidlertid at landingsplassen kan benyttes på sikker måte. Driftsreglene i forordning 965/2012, NCC/NCO/SPO.OP.100 som gjelder jf. § 7, regulerer hvordan operatøren skal forvise seg om at landingsplassen er egnet og sikker. I tillegg krever bestemmelsen i § 10 utarbeidelse av en særskilt prosedyre om bruk av landingsplasser uten tillatelse og eventuelt utenom kunngjort åpningstid. Prosedyren bør bl.a. beskrive hva som bør avtales med innehaver når det gjelder oppstilling av luftfartøy, inn og ut passering av avstengte områder, tilgang på drivstoff og andre praktiske forhold. For ideelle organisasjoner som utfører statslufftarsoperasjoner etter forskriftens § 4 skal slik prosedyre inngå i sikkerhetssystemet jf. § 4, tredje ledd, bokstav e).

Til § 11:

Bestemmelsen oppstiller utstyrskrav som skal gjelde i tillegg til kravene i forordning (EU) nr. 965/2012 som er gjort gjeldende i § 7.

Til § 12:

Bestemmelsen innebærer at luftfartøy som brukes til sivil statslufftarsoperasjoner kan flys uten krav til andre sertifikater enn de som ellers gjelder for sivil luftfart. Den enkelte operatøren kan imidlertid fastsette tilleggskrav til kompetanse og trening for å sikre nødvendige kvalifikasjoner for å fly hos operatøren. Slike særlige kompetansekrav er vanlig i sivil luftfart, og reglene i forskriften anses ikke til hinder for at operatører som utfører statslufftarsoperasjoner etablerer slike krav. Kravene må imidlertid beskrives i operatørens manualverk.

Til § 13:

Bestemmelsen regulerer hvilke krav som stilles til luftdyktighet (initiell og kontinuerlig luftdyktighet) for et luftfartøy som utelukkende brukes til sivil statslufftarsoperasjoner.

Hovedregelen om initiell luftdyktighet følger av bestemmelsens første og annet ledd. Her fremgår det at luftfartøyet skal ha nasjonalt luftdyktighetsbevis for statsluftfart og at dette utstedes på grunnlag av at luftfartøyet enten har eller kan få et luftdyktighetsbevis etter de nevnte felleseuropeiske reglene (EASA-luftdyktighetsbevis).

Som alternativ til hovedregelen kan Luftfartstilsynet etter regelen i femte ledd, godkjenne at luftfartøyer som ikke oppfyller kravene for luftdyktighetsbevis i sertifiseringsforskriften benyttes til statsluftfart. Det forutsettes imidlertid at luftfartøyet er typesertifisert og har luftdyktighetsbevis etter andre norske eller utenlandske regler som ivaretar kravene i ICAO Annex 8. Regelen innebærer ikke noen rett til å få slik godkjenning av Luftfartstilsynet. Hvorvidt godkjenning skal gis beror på en vurdering av luftfartøyets egenskaper i forhold til hvilke spesifikke luftfartsoperasjoner det skal brukes til.

Reglene om vedlikehold (kontinuerlig luftdyktighet) av luftfartøy med nasjonalt luftdyktighetsbevis for statsluftfart følger av regelen i tredje ledd. Slike luftfartøyer skal vedlikeholdes etter reglene i vedlikeholdsforskriften. Vedlikeholdet blir derfor tilsvarende det som gjelder ellers for luftfartøy med EASA luftdyktighetsbevis, men med den forskjell at vedlikeholdet må sertifiseres med nasjonalt sertifikat, fremfor EASA CRS. Årsaken til dette er at et EASA CRS kan ikke utstedes til et luftfartøy som utelukkende brukes til flyging utenfor det felleseuropeiske luftfartsområdet.

For vedlikehold av komponenter har imidlertid EU inntatt det standpunkt at sertifisering av vedlikehold etter de felleseuropeiske reglene også kan gjøres gjeldende for statsluftfart, dersom dette er fastsatt i de nasjonale reglene for statsluftfart. Regelen i fjerde ledd sier derfor at dette gjelder.

Forbeholdet i tredje ledd om at reglene i vedlikeholdsforskriften gjelder så langt de passer, medfører at luftfartøyet må ha et nasjonalt Airworthiness Review Certificate (ARC). Foretakets egen organisasjon for styring av kontinuerlig luftdyktighet (CAMO) gis rett til å utføre Airworthiness Review (AR) og utstede nasjonal ARC. AR gjøres iht. EASA Part-M så langt den passer. Foretakets CAMO kan også gjøre extension av ARC basert på EASA Part-M under forutsetning av at luftfartøyet har vært i et kontrollert miljø, dvs. at fartøyets luftdyktighet siste 12 måneder har vært ivarettatt av samme CAMO (for statsluftfart) og vedlikeholdt av nasjonalt godkjent verksted jf. forskriftens § 14.

Kravet i bestemmelsens femte ledd om at foretaket må ha egen organisasjon for å ivareta kontinuerlig luftdyktighet (CAMO), kan oppfylles ved at foretaket etablerer en CAMO-organisasjon etter bestemmelsene i vedlikeholdsforskriften. Størrelsen på CAMO-organisasjonen vil kunne skaleres etter omfanget av foretakets luftfartsvirksomhet, jf. reglene om dette i vedlikeholdsforskriften.

Til § 14:

Dersom det følger av reglene i § 13 at luftfartøyet skal vedlikeholdes av en verkstedorganisasjon, er det i § 14 bestemt at verkstedorganisasjonen skal ha godkjenning av Luftfartstilsynet. Verkstedorganisasjon som alt har EASA Part 145 godkjenning etter reglene som er gjennomført i vedlikeholdsforordningen, vil få godkjenning på grunnlag av denne når organisasjonen i tillegg har etablert nødvendige prosedyrer som nevnt i bestemmelsen. I tilfelle vedlikeholdsorganisasjonen har en EASA Part 145 godkjenning utstedt av en utenlandsk luftfartsmyndighet, må det i Luftfartstilsynets godkjenning tas inn vilkår som sikrer nødvendig tilsynskontroll med vedlikeholdsorganisasjonen.

Til § 15:

Bestemmelsen gjelder krav til luftdyktighet for luftfartøyer som både benyttes til sivil statsluftfart og til annen sivil luftfart - såkalt «mixed operations». Disse luftfartøyene kan ha luftdyktighetsbevis etter de felleseuropeiske reglene jf. bestemmelsens første ledd, eller ha nasjonal godkjenning etter bestemmelsens fjerde ledd.

Dersom luftfartøyet har luftdyktighetsbevis etter de felleseuropeiske reglene, følger det av bestemmelsens annet ledd at det skal vedlikeholdes etter reglene i vedlikeholdsforordningen. Reglene i bestemmelsens første og annet ledd innebærer altså at luftdyktigheten og vedlikeholdet i de felleseuropeiske reglene anerkjennes å gjelde for statsluftfart. Sagt på en annen måte: Når luftfartøyet er luftdyktig etter EASA reglene, gjør reglene her at det også er luftdyktig når det brukes i statsluftfart. Dette innebærer også at det ikke er nødvendig å sertifisere utført vedlikehold med nasjonalt sertifikat, ettersom et EASA CRS her anerkjennes å gjelde tilsvarende når luftfartøyet benyttes til statsluftfartflyging.

Til § 16:

Av bestemmelsen i § 15 følger det at luftfartøyer som både benyttes til sivil statsluftfart og til annen sivil luftfart - såkalt «mixed operations» som hovedregel skal være luftdyktig etter de felleseuropeiske reglene. Dersom disse reglene krever at luftfartøyet skal vedlikeholdes av en verkstedorganisasjon, er det i § 16 bestemt at verkstedorganisasjonen skal ha Part-145-godkjenning.

Til § 17:

Dispensasjon vil kunne innvilges dersom søknaden etter Luftfartstilsynets vurdering anses å oppfylle kriteriene som er oppstilt i bestemmelsen. Kriteriet «særlig samfunnsyttig» innebærer at dispensasjonen må være begrunnet i viktige samfunnsmessige behov og ikke operatørens egne behov.