

AVINOR FLYSIKRING AS
Postboks 150

2061 GARDERMOEN

Saksbehandler:
Telefon direkte:
Vår dato: 23.03.2022
Vår referanse: 22/03096-8

Deres dato: 16.02.2022
Deres referanse: 21/02508-4

Avinor Flysikring AS – Notodden TIZ/Farris TMA/Polaris ACC – Endring i luftromsorganiseringen – Endring av Farris TMA og Notodden TIZ, samt Polaris CTA – Svar på søknad om godkjenning

Mottaker: Avinor Flysikring AS org.nr. NO 985 198 292 MVA

Luftfartstilsynet viser til søknad datert 16. februar 2022 om godkjenning av endring i luftromsorganiseringen for Farris TMA, Notodden TIZ og Polaris CTA.

Bakgrunn

Avinor Flysikring AS søker om å endre utstrekning på Farris TMA, Notodden TIZ og Polaris CTA for at luftrommet skal innfri kravet om at det skal eksistere kontrollområder over Notodden TIZ i tråd med norsk forskrift.

Samtidig medfører design av nye instrumentprosedyrer med tilhørende ventemønstre for Notodden lufthavn et behov for å beskytte disse nye prosedyrene med kontrollert luftrom og luftrom med krav til to-veis radiosamband, eller «Radio Mandatory Zones» – RMZ.

Avinor Flysikring AS søker også om å fjerne deler av Notodden TIZ i nord og nord-øst der det ikke lengre finnes operative behov for å pålegge luftfartøy å opprettholde to-veis radiokommunikasjon med lufttrafikktenesten.

Til slutt inneholder søknaden enkelte elementer der Avinor Flysikring AS ber om å omorganisere deler av kontrollert luftrom i Polaris CTA, slik at denne delen av luftromsorganiseringen sammenfaller med endrede grenser for Farris TMA.

For detaljer knyttet til endringsforslaget, herunder koordinatsett og vertikale utstrekninger, så viser vi til søknaden med tillegg som er vedlagt vedtaket.

Regelverk

Luftromsorganiseringen i Norge reguleres av forskrift av 14. desember 2021 nr. 3530 om luftromsorganisering, heretter BSL G 4-1.

BSL G 4-1 § 4 sier at:

«Luftromsorganiseringen fastsettes av Luftfartstilsynet gjennom forskrift eller enkeltvedtak ut fra en helhetlig vurdering av de hensynene som er beskrevet i § 1, om ikke annet fremgår av denne forskriften ...»

BSL G 4-1 sier i § 8 at kontrollområder, herunder terminalområder, skal ha en utstrekning som tilfredsstillende internasjonale og nasjonale regler. Samtidig skal ikke utstrekningen være større enn det som er *«nødvendig for å ivareta en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling»*.

BSL G 4-1 § 10 første ledd sier at:

«Luftfartstilsynet skal, om ikke annet besluttet etter andre ledd, fastsette et kontrollområde over flyplasser med flygeinformasjonstjeneste på flyplassen (AFIS) og som er godkjent for instrumentflyging. Kontrollområdet skal grense til den underliggende trafikkinformasjonssonen.»

BSL G 4-1 § 13 første ledd gir føringer for etablering av trafikkinformasjonssoner (TIZ):

«En trafikkinformasjonssone skal omfatte IFR- og VFR-ruteføringer til eller fra flyplasser i trafikkinformasjonssonen. Trafikkinformasjonssonen skal gå fra bakken og opp til en øvre grense som er sammenfallende med de nedre grensene for overliggende trafikkinformasjons- eller kontrollområder.»

BSL G 4-1 § 25 femte ledd sier at:

«Instrumentprosedyrene skal særlig ta hensyn til sikkerhet og trafikkflyt, deretter også til miljøfaktorer. Den som foreslår instrumentprosedyrene skal kunne dokumentere at hensynene er avveid ved utarbeidelsen av instrumentprosedyrene, og at lufttrafikk-tjenesten er konsultert.»

Luftfartstilsynets vurdering

Formålet med BSL G 4-1 er å etablere en sikker, samfunnsnyttig og effektiv trafikkavvikling i luftrommet av hensyn til alle brukere av luftrommet, og under hensyn til nasjonale føringer for prioritert bruk av luftrommet, jf. § 1.

Luftfartstilsynet vurderer at de forslagene til endring i luftromsorganiseringen som er foreslått i søknaden vil medvirke til en sikker, samfunnsnyttig og effektiv trafikkavvikling. Endringene sørger også for at et eksisterende avvik fra dagens regelverk endelig blir løst, ved at det etableres et kontrollområde i form av et terminalområde over Notodden TIZ.

Luftfartstilsynet vurderer at endringer i luftromsorganiseringen, som endrer rettigheter og plikter til alle luftromsbrukere i et område, i all hovedsak skal fastsettes som forskrift i lys av den reviderte BSL G 4-1. Vi anser imidlertid ikke at det vil være hensiktsmessig å etablere en forskrift for hver enkelt endring i organiseringen uten at den samlede luftromsorganiseringen er fastsatt i forskrift. Vi planlegger derfor å utgi en eller flere mer omfattende forskrifter, som

fastsetter all luftromsorganisering, i tiden fremover. Siden den reviderte BSL G 4-1 trådte i kraft 1.1.2022 og arbeidet med en eller flere forskrifter for hele luftromsorganiseringen vil ta noe tid å ferdigstille, vil den omsøkte endringen som en midlertidig ordning kun fastsettes ved enkeltvedtak.

Endringer i eksisterende luftromsorganisering er prosesser som tar lang tid å utrede og ferdigstille. Arbeidet med den omsøkte endringen ble derfor startet opp flere år før ny BSL G 4-1 ble utarbeidet og vedtatt. Avinor Flysikring AS har derfor i tråd med etablert arbeidsmetodikk, sendt forslaget til endring på alminnelig høring til en rekke aktører og behandlet høringsinnspill før endelig søknad til Luftfartstilsynet ble utarbeidet. Av 13 høringsmottakere var det to aktører som sendte merknader til endringsforslaget.

Norsk flygelederforening er positive til endringen og mener at den vil føre til økt sikkerhet i luftrommet. Foreningen ytrer samtidig en bekymring knyttet til bemanning og sektorisering i de nyetablerte segmentene. Dette har blitt tatt inn som en del av oppfølgingen av endringen på berørte enheter av lufttrafikkjenesten.

Norges Luftsportforbund, heretter NLF, har mottatt søknaden på høring og har i tillegg blitt invitert med i møter og dialog for å kunne gi innspill til forslaget. Forbundet fremmer en rekke kompensierende tiltak i sitt høringsinnspill, som de mener må være vilkår til vedtaket, slik at dagens luftsportsvirksomhet kan videreføres. De kompensierende tiltakene består i etablering av fleksible luftromssektorer i Farris TMA og etablering av avtale mellom yter av lufttrafikkjenester og NLF som sikrer tilgangen til Notodden TIZ for hang-, para- og speedgliding.

Luftfartstilsynet vurderer at søknaden med vedlegg gir et tilstrekkelig grunnlag til å behandle søknaden. Vi anser at saken er tilstrekkelig opplyst gjennom den høringsrunden Avinor Flysikring AS har gjennomført, og at alle berørte parter har fått uttalt seg.

Luftromsorganiseringen knyttet til etablering av kontrollområder og trafikkinformasjonszoner skal ha sammenfallende vertikale grenser, jf. BSL G 4-1 §§ 10 første ledd og 13. I tillegg skal den sikre at det etableres luftrom med plikt om å være gjenstand for klarering (kontrollert luftrom) eller der det er påbudt å ha og bruke radioutstyr (RMZ), slik at trafikkavviklingen kan gjennomføres på en sikker og hensiktsmessig måte. En sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling til flyplasser med konsesjon for offentlig bruk som er godkjent for instrumentflyging, er avhengig av at det er etablert instrumentprosedyrer, jf. BSL G 4-1 § 25, og at luftromsorganiseringen dekker vektoreringshøyder til flyplassen.

Luftfartstilsynet vurderer at den omsøkte endringen i luftromsorganiseringen er nødvendig for å oppfylle kravene i BSL G 4-1 § 10 første ledd. Vi vurderer også at de foreslåtte endringene, både reduksjoner og utvidelser av kontrollområder og trafikkinformasjonszoner, må gjennomføres for å beskytte instrumentprosedyrer som er utarbeidet på bakgrunn av operative behov og begrenset på grunn av topografiske forhold i området.

Luftfartstilsynet stiller seg bak Avinor Flysikring sin vurdering av høringsinnspillet fra NLF. Luftrommet planlegges kun endret der det av hensyn til forskriftskrav er nødvendig, og dette hensynet må veie tyngre enn at dagens luftsportsvirksomhet skal kunne videreføres. Med referanse til NLFs høringsinnspill punkt 3, mener Luftfartstilsynet at så lenge det er mulig å gjennomføre en sikker, samfunnsnyttig og effektiv trafikkavvikling, så bør NLF og berørte enheter av lufttrafikkjenesten kunne etablere avtaler som sikrer tilgang til luftrom for brukere

som ellers ville bli utestengt. Dette gjelder i all hovedsak brukere som ikke er i stand til å oppfylle kravene som nå innføres, som hang-, para- og speedglidingsvirksomhet samt modellflyging. Luftfartstilsynet vil imidlertid ikke kreve at slike avtaler inngås, men har tillit til at Avinor Flysikring AS, som ansvarlig for gjennomføring av endringen, samarbeider med NLF for å se på hvilke muligheter som finnes. I et slikt samarbeid skal de avtaler som etableres først og fremst ta hensyn til flysikkerheten og en hensiktsmessig trafikkavvikling til og fra Notodden lufthavn. Luftsportsutøvere skal ikke gis tilgang til luftrom dersom disse hensynene ikke kan ivaretas på en forsvarlig måte.

Norsk lufttomsstrategi, publisert av Samferdsdepartementet og Forsvarsdepartementet 28. juni 2021, slår i kapittel 6 fast at «... som hovedregel legger regelverket opp til at flere lufttomsbrukere kan benytte luftrommet samtidig, mens det i enkelte tilfeller er nødvendig å reservere luftrom til et spesifikt formål på bekostning av andre brukeres ønsker.» Videre legger strategien i punkt 6.4 føringer for prioriteringer av ulike formål med lufttomsbruk der «kommersiell luftfart» og «trafikk inn/ut til lufthavner under luftrommet» skal prioriteres vesentlig høyere enn «allmennflyging til fritidsbruk, herunder luftsport».

NLF skriver i sitt høringsinnspill under punkt 4, at utkastet til utvidelse av Farris TMA sterkt vil påvirke seilflyaktiviteten i området. Dette forklares ved at det for seilflyvirksomhet er krevende å etterleve klareringer, samt at omfattende seilflyvirksomhet vil medføre en økt belastning på lufttrafikkjenesten i Farris TMA sammenlignet med om operasjonene hadde skjedd i ikke-kontrollert luftrom eller innenfor aktiverte luftsportområder.

Avinor Flysikring AS har redegjort for at utvidelsen ikke medfører en større endring enn det som er nødvendig for å ivareta en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling. Dette betyr at det å sammenligne arbeidsbyrden på lufttrafikkjenesten før og etter endringen, ikke er hensiktsmessig. Luftrommet må være kontrollert for å oppfylle kravet i BSL G 4-1 § 10 første ledd, jf. § 8, og da må trafikken der underlegges kontroll uavhengig av hvilken bruk de enkelte fartøysjefer ønsker å gjennomføre. Kapasiteten til å yte lufttrafikkjeneste kan utnyttes samtidig som man hensyntar den prioriteten de enkelte aktivitetene skal ha.

NLFs påstår at seilflyging i aktiverte luftsportområder i det aktuelle luftrommet ville bidra til en reduksjon av arbeidsbelastningen til lufttrafikkjenesten. Dette synet deler ikke Luftfartstilsynet, da slike områder ikke endrer luftrommets klassifisering. Luftsportsområder skal ikke medføre noen restriksjoner for luftfartøy som ønsker å fly inn i det. Trafikk i et aktivert luftsportsområde er dessuten prinsipielt gjenstand for samme krav som trafikk på utsiden av slike områder, med mindre annet er avtalt mellom lufttomsbruker og yter av lufttrafikkjeneste i tråd med gjeldende regelverk. Slike avtaler må være gjenstand for sikkerhetsvurderinger slik at man kan ivareta hensynet til en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling, på samme måte som om det ikke var etablert eller aktivert luftsportsområder der. Dersom slike avtaler medfører at luftfartøy som opererer i området fritas fra plikter som normalt gjelder for aktuell lufttomsklassifisering, ville virkningen av et slikt området være at trafikk som ikke deltar i aktiviteten blir utestengt. Dette er ikke akseptabelt, siden utvidelsen av luftrommet ikke er større enn den må være for å sikre trafikkavviklingen til og fra Notodden lufthavn.

NLF referer videre til ICAO Doc 9426 «Air Traffic Services Planning Manual» kapittel 1.5.6, der det presenteres råd om at stater skal organisere luftrommet med tanke på kontrollsoner og tilhørende kontrollområder på en måte som ikke pålegger VFR-trafikk unødvendige restriksjoner, når denne trafikken ønsker å operere nær en kontrollert flyplass, men ikke

ønsker å bruke flyplassen selv. Det er flere forhold i det som beskrives som ikke passer situasjonen i forbindelse med Notodden lufthavn og seilflyvirksomhet. Luftfartstilsynet vurderer at ingen luftromsbrukere skal påføres unødvendige restriksjoner. Nettopp derfor er det viktig å påse at endringene er nødvendige, slik vi har redegjort for at de er i dette tilfellet.

Luftfartstilsynet har også vurdert NLFs innspill vedr. etablering av dynamiske sektorer som kan deaktiveres og reaktiveres etter fastsatte vilkår, med referanse til BSL G 4-1 § 7 siste setning. Luftfartstilsynet har startet arbeidet med å vurdere hvilke vilkår det vil kunne være aktuelt å stille krav om ved bruk av dynamiske sektorer. Det er etter vårt syn viktig å gjennomføre en grundig analyse av konsekvensene etableringen av slike sektorer vil kunne få. Deretter vil vi kunne fastsette nødvendige vilkår for denne typen organisering. Dette arbeidet vil ikke kunne ferdigstilles tidnok til at vi kan benytte løsningen for den aktuelle endringen, og vi ser det heller ikke som en forutsetning for å kunne gjennomføre endringen. Dette medfører at operasjoner med seilfly i aktuelle deler av Farris TMA, også utenfor åpningstidene til Notodden lufthavn, vil være gjenstand for klarering. Samtidig vil luftrommet være mer tilgjengelig for seilfly utenfor åpningstidene, ved at luftromsbrukere som flyr til og fra lufthavnen ikke vil ha behov for å fly i luftrommet i disse tidsperiodene. Belastningen på lufttrafikkjenesten, som både NLF og Luftfartstilsynet er opptatt av, vil være redusert utenfor åpningstiden til Notodden, noe som gir grunnlag for å vurdere at luftrommet vil kunne benyttes til luftsport i tråd med gjeldende regler og krav.

Luftfartstilsynet vurderer avslutningsvis at Avinor Flysikrings kommentar til høringssvaret fra NLF i punkt 3, oppsummerer en god og konstruktiv vei videre før og etter at den omsøkte endringen gjennomføres. Lokale avtaler og tilpasninger er under utarbeidelse og dette arbeidet vil videre- og sluttføres i samarbeid med NLF. Luftfartstilsynet vil behandle søknader fra NLF om opprettelse av ett eller flere reservert(e) luftrom til ikke-eksklusiv bruk (TRA) eller fareområder, dersom forbundet ser behov for det og fremmer slike søknader. Vi kan imidlertid ikke se at denne aktuelle endringen medfører et slikt behov, gitt vår vurdering av saken slik den er redegjort for i dette vedtaket.

Vedtak

Luftfartstilsynet fastsetter med hjemmel i BSL G 4-1 § 4, at endringen i luftromsorganisasjonen «Endring av Farris TMA og Notodden TIZ, samt Polaris CTA» gjennomføres i tråd med søknad fra Avinor Flysikring AS datert 16. februar 2022, deres ref. 21/02508-4, på følgende vilkår:

- Endringen skal være tilstrekkelig sikkerhetsvurdert og evt. relevante sikkerhetskrav skal være lukket på gjennomføringstidspunktet
- Håndbøker hos Avinor Flysikring AS skal være oppdatert som nødvendig på gjennomføringstidspunktet
- Eksisterende koordineringsavtaler mellom berørte lufttrafikkjenesteenheter skal være oppdatert som nødvendig på gjennomføringstidspunktet
- Nødvendig opplæring skal være gjennomført før berørt personell i lufttrafikkjenesten yter tjeneste i luftrom som omfattes av endringen

Klageadgang

Dere kan klage på dette vedtaket til Samferdselsdepartementet. En klage må sendes til Luftfartstilsynet innen 3 uker fra dere mottok vedtaket. Dere kan lese mer om klageadgangen her: <https://luftfartstilsynet.no/om-oss/saksbehandling/> Dere kan også ta kontakt med Luftfartstilsynet for å få mer informasjon om klageadgangen.

Med vennlig hilsen

Henning Raymond Tennes
Seksjonssjef
Flyplass-flysikring

Eivind Raknes
Inspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.

Antall vedlegg:1

Kopi til: Avinor Flysikring AS, Avinor Flysikring AS, NORGES LUFTSPORTFORBUND