

Notat

Saksbehandler

Karl-Erik Skjong, tlf. +47 97755386

Dato
03.06.2021

Referanse
21/07104-1

Til
Nina B. Vindvik/Direktorat

Kopi til
Hege Aalstad/Direktorat

Høring av endringsforordningene 2020/1234 om AMS-tjenester på flyplasser og 2020/2148 om rullebanesikkerhet og bl.a. nytt globalt rapporteringsformat

1. Innledning og oversikt

Luftfartstilsynet sender med dette på høring to forordninger som endrer forordning (EU) 139/2014 om fastsettelse av krav og administrative prosedyrer relatert til visse flyplasser. Forordning (EU) 139/2014 er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift 25. august 2015 nr. 1000 om sertifisering av flyplasser med videre (publisert som BSL E 3-1). Endringsforordningene vil derfor medføre en endring av BSL E 3-1. Bestemmelsene i BSL E 3-1 gjelder i hovedsak de større flyplassene som vi nasjonalt kaller lufthavner, i tillegg til Forsvarets flyplasser med sivil trafikk.

De to endringsforordningene er

- forordning (EU) 2020/ 1234, som gjelder «apron management services» (AMS), og
- forordning (EU) 2020/2148, som gjelder «runway safety and aeronautical data».

Endringsforordningene er allerede vedtatt i EU, men foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen. Etter Luftfartstilsynets vurdering er det aktuelt å gjennomføre forordningene nasjonalt i påvente av EØS-gjennomføringen.

Selv om endringsforordningene er vedtatt i EU, trer de ikke i kraft før på et senere tidspunkt. Saken sendes på høring primært for å informere om de kommende regelverkene, slik at flyplassoperatørene kan gjennomføre nødvendige forberedelser.

Eventuelle innspill må være sendt til Luftfartstilsynet før 30. juni 2021. Den korte høringsfristen er i tråd med Utredningsinstruksen.

Høringssvar bes sendt per e-post til postmottak@caa.no Alternativt kan høringssvar sendes per post til Luftfartstilsynet, Postboks 243, 8001 Bodø. Det bes om at høringssvaret merkes med saksnummer 21/07104.

2. Oversikt over de nye forordningene

Forordning (EU) 139/2014 inneholder krav til tilsynsmyndigheten, dvs. Luftfartstilsynet (anneks II, bestemmelsene i ADR.AR), organisasjonskrav til den sertifiserte operatøren av flyplassene (anneks III, bestemmelsene i ADR.OR), og krav til driftstjenester på sertifiserte flyplasser (anneks IV, bestemmelsene i ADR.OPS).

De to endringsforordningene gjelder nye driftstjenester på flyplassen, støttet opp av enkelte krav til organisasjon m.m.

2.1. Forordning (EU) 2020/1234 om AMS

Kommisjonen vedtok 9. juni 2020 forordning (EU) 2020/1234. Forordningens tittel på engelsk er: «Commission delegated regulation (EU) 2020/1234 of 9 June 2020 amending Regulation (EU) No 139/2014 as regards the conditions and procedures for the declaration by organisations responsible for the provision of apron management services. »

Forordningen får virkning fra 20. mars 2022.

Forordning (EU) 2020/1234 fastsetter krav til tjenester på flyoppstillingsplassen. «Apron management services» (AMS) er en annen type tjenester enn det som sorterer under det planlagte regelverket om «ground handling service providers» (GHSP). GHSP gjelder tjenester på flyoppstillingsplassen som har sammenheng med betjening av flyet (typisk levering av catering og håndtering av bagasje. AMS gjelder derimot styring av operasjoner på flyoppstillingsplassen, dvs. en type driftstjeneste for flyplassoperatøren med fokus på sikkerhetsstyring av aktiviteten på flyoppstillingsplassen (apron).

Det har også tidligere vært regler om AMS i flyplassforordningen 139/2014. Dagens regulering i flyplassforordningen er imidlertid begrenset, og erstattes av nye og mer detaljerte regler. Det innføres

- et nytt delkapittel F i anneks III om AMS-yters organisasjon og plikter, og
- et nytt delkapittel D om «apron management operations» i anneks IV.

Parallelt blir reglene i anneks II om myndighetsoppfølging og tilsyn, samt reglene i anneks III som gjelder flyplassoperatøren, tilpasset endringene.

Når det gjelder endringene i flyplassoperatørens plikter:

De nye pliktene for flyplassoperatøren fremgår primært av det nye delkapittelet i flyplassforordningens anneks IV (Part-ADR.OPS.D om «apron management operations»). Flyoppstillingsplassen («apron») defineres i flyplassforordningen som et større område enn selve flyparkeringsplassen. Flyplassoperatøren må definere dette området for sin flyplass, og er ansvarlig for regulering av sikkerheten på dette området.

Flyplassoperatøren er i utgangspunktet ansvarlig også for å yte AMS-tjenester, men kan sette dette ut til en annen organisasjon.

AMS-tjenester innebærer etter reglene i delkapittel D ansvar for koordinering av inn- og utpassering av fly fra flyoppstillingsplassen, styring av flyets bevegelser på flyoppstillingsplassen, å angi parkeringsplass for flyet, å sørge for at marshalling-tjenesten benytter korrekte signaler, samt flyets parkering og avgang fra flyoppstillingsplassen. Det innføres også nærmere sikkerhetsregler i tilknytning til disse operasjonene og mens flyet er parkert, og krav om opplæring av personell. Også dette er flyplassoperatørens ansvar.

Uavhengig av hvem som yter AMS-tjenesten, er flyplassoperatøren ansvarlig for at det blir utarbeidet planer og strukturer som ligger til grunn for driften av denne tjenesten, inkludert utdanning av ansvarlig personell. Ut fra endringer i Anneks III om organisasjonskrav til flyplassoperatøren, må flyplassoperatøren dessuten gjøre endringer i sitt sikkerhetsstyringssystem som tar høyde for driften.

Om AMS-yters plikter:

AMS-yters organisasjon og plikter fremgår av et nytt delkapittel F om «Apron management service» (altså AMS-yteren) i anneks III i flyplassforordningen.

Flyplassoperatøren kan velge selv å utføre AMS-tjenester, eller å overlate ansvaret til en annen organisasjon. Hvis lufthavnoperatøren selv eller lufttrafikkjentesten skal yte tjenesten, skal luftfartsmyndigheten notifiseres i tillegg til at det gjøres nødvendige organisatoriske grep, jf. ADR.OR.F.005 (b). Hvis det opprettes en ny organisatorisk enhet som skal besørge tjenesten, skal en egenerklæring om at enheten oppfyller organisatoriske krav og krav til nødvendige styringsdokumenter, sendes til Luftfartstilsynet.

De nærmere organisasjonskravene og pliktene i delkapittel F er differensiert ut fra hvem som yter AMS-tjenesten. Gjennomgående stilles det krav til AMS-yter etter mønster fra det som gjelder for flyplassoperatøren, blant annet til styringssystemer, personellkrav og opplæring.

Betydning for luftfartsmyndigheten:

I anneks II innføres det for luftfartsmyndigheten en plikt til å behandle egenerklæringer fra AMS-ytere og føre tilsyn med denne tjenesten.

2.2. Forordning (EU) 2020/2148 om rullebanesikkerhet og aeronautiske data

2.2.1. Generelt

Kommisjonen vedtok 8. oktober 2020 forordning (EU) 2020/2148. Forordningens tittel på engelsk er «Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2148 of 8 October 2020 amending Regulation (EU) No 139/2014 as regards runway safety and aeronautical data».

Endringsforordningen 2020/2148 gjelder for det første innføringen av et nytt globalt rapporteringsformat, GRF. Dette innebærer en harmonisering av standarder for vurdering og formidling av rullebaneforhold gjennom informasjonsskjeden. Endringsforordningen henger sammen med regelverksendringer bl.a. på flyoperativt område.

For det andre adresserer endringsforordningen enkelte andre risikoer knyttet til rullebanesikkerhet, i hovedsak knyttet til bil- og fotgjengertrafikk.

Endringsforordningen medfører dermed nye og endrede plikter for flyplassoperatøren. Det kommer til nye bestemmelser i flyplassforordningen i anneks I om definisjoner, anneks III om organisasjonskrav og anneks IV om driftstjenester og andre operative regler.

De ulike delene av regelverket trer i kraft til ulike tidspunkter. Bestemmelsene knyttet til GRF får virkning fra 12. august 2021, mens enkelte bestemmelser får virkning først 27. januar 2022. Detaljene om iverksetting fremgår av endringsforordningen artikkel 2.

2.2.2. Nytt globalt rapporteringsformat

Regelverket slår fast flyplassoperatørens ansvar for å samle inn data om rullebaneforholdene og for å formidle dette videre i informasjonsskjeden. Det stilles metodekrav til både undersøkelser, format og datakvalitet. Flyplassoperatørens plikt til å publisere NOTAM blir også berørt.

Anneks III inneholder nye krav til flyplassoperatørens styringssystem og opplæringsprogrammer med hensyn til banerapportering, datakvalitet m.m. De sentrale bestemmelsene om utøvelsen av denne tjenesten gis i anneks IV om driftstjenester m.m., i delkapittel A om flyplassdata. Enkelte

bestemmelser om operasjoner under vinterforhold er dessuten tatt inn i delkapittel B om driftstjenester. Konsekvenser for vedlikeholdstjenesten er tatt inn i delkapittel C.

Norske aktører og Luftfartstilsynet har deltatt aktivt i utarbeidelsen av regelverket om nytt globalt rapporteringsformat, også det at det på dette punktet er utsatt iverksetting av regelverket til 12. august 2021. Luftfartstilsynets kontakt med luftfartsaktørene og Forsvaret har vært gjennom «Norsk GRF Implementering Gruppe». Luftfartstilsynet legger derfor til grunn at hovedtrekkene i regelverket er kjent for norske luftfartsaktører.

Det har også vært gjennomført en rettet høring av forslaget til regelverk i februar 2020.

Siden Avinor AS er en sentral høringspart for regelverksendringen, understreker Luftfartstilsynet at AltMOC til Avinors operatørsertifikat fra 18. mai 2016 til dagens ADR.OPS.C.010 angående «pavements, other ground surfaces and drainage» vil måtte utgå som følge av endringsforordningen. AltMOC-en gjelder hvordan det sørges for bremsevirkning ved våte rullebaner, og en særlig regel om overflateekstur/ rillede rullebaner. Den nye ADR.OPS.C.010 med tilhørende veiledningsmateriale må i stedet legges til grunn.

2.2.3. Andre endringer i 2020/2148

Øvrige endringer gjelder anneks IV, delkapittel B om driftstjenester og delkapittel C om vedlikehold. Bestemmelsene har til hensikt å forbedre sikkerheten på flyside, medregnet kommunikasjon og grensesnittet mellom personell på flyside og lufttrafikkjenesten. I hovedsak gjelder endringene ferdsel til fots og med bil, samt håndtering av FOD («foreign object debris») som kan utgjøre en fare for flysikkerheten.

Det stilles bl.a. krav om autorisering av biler og sjåførere, og operative krav til kjøring på flyside medregnet kommunikasjon og språkkrav. Det stilles også begrensninger for fotgjengere, og krav knyttet til prosedyrer og gjennomføring av tauing av fly. Det stilles også krav om et FOD-program ved flyplassen, og til vedlikehold av både overflater og elektriske systemer.

Det er flyplassoperatørens ansvar å ivareta disse forholdene.

3. Luftfartstilsynets vurdering

Dette høringsnotatet er utarbeidet i tråd med de føringer som ligger i regjeringens utredningsinstruks, som innebærer å besvare følgende 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?

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

Når det gjelder forordning (EU) 2020/1234 om AMS:

AMS-tjenester er i dag ikke harmonisert på tvers av Europa. Både organisatorisk og operasjonelt er det valgt ulike fremgangsmåter i de forskjellige medlemsstatene. Flyoppstillingsplassen er et område

med høy aktivitet og flere samtidige aktører på et begrenset areal. Selv om risikoen for alvorlige hendelser er lav, har EASA registrert flere hendelser som har medført skade på personer og materiell.

Gjennom endringsforordningen om AMS ønsker EU-kommisjonen å adressere disse sikkerhetsproblemene, gjennom opprettelse av en egen organisatorisk enhet med ansvar for tjenesten. At reglene harmoniseres på tvers av Europa vil også gjøre det lettere å tilby denne typen tjenester på tvers av landegrenser.

Når det gjelder forordning (EU) 2020/2148 om rullebanesikkerhet og aeronautiske data:

Endringsforordningen er ment å forbedre rullebanesikkerheten på to hovedområder: vurdering og rapportering av rullebaneforhold, og rullebaneinntrengning (runway incursion).

FNs luftfartsorganisasjon ICAO har definert rullebanen som et av de områdene med høyest risiko for ulykker og hendelser innen luftfarten. På grunn av den komplekse trafikken på rullebanen vil det å redusere risikoen på dette området innebære et behov for å gjøre grep på tvers av ulike sektorer i luftfarten – både i flyplassregelverket og i regelverket for flysikringstjenesten, flyoperativt regelverk og det flytekniske regelverket. Harmoniseringen av standarder for og formidling av baneforhold (GRF) henger derfor sammen med gjennomførte og pågående regelverksendringer på disse områdene. Regelverksendringene skal samlet sett gjøre at det utarbeides rapporter om baneforhold med høy kvalitet, som formidles gjennom informasjonskjeden via lufttrafikk-tjenesten til piloten i et format som er harmonisert på tvers av ulike regelverk. En pilot kan på dette grunnlaget gjøre bedre vurderinger før en landingsoperasjon iverksettes.

Rapporteringsordningen er global, noe som vil lette arbeidet for hver enkelt av aktørene i informasjonskjeden. EASAs regelverk bygger derfor på ICAOs globale standarder og anbefalinger.

Når det gjelder de øvrige endringene, gjelder disse i hovedsak trafikk med bil og til fots på flyside. Gjennom krav om autorisering av sjåførere og bilene som brukes adresseres forhold som tidligere har medført risiko på rullebanen. Viktig blant disse er bruk av ulike språk og ulike kommunikasjonsfrekvenser som har medført manglende situasjonsforståelse for de ulike aktørene på flyside. Trening av sjåførere og tilrettelegging av fotgjengertrafikken vil dessuten redusere risikoen for skade på personell og utstyr.

3.2. Hvilke tiltak er relevante?

Gjennomføring vil etter regelverkshøringen skje ved endring av gjennomføringsforskriften BSL E 3-1.

Endringsforordningene vil ikke kunne gjennomføres i norsk rett før den såkalte nye basisforordningen for luftfart (forordning (EU) 2018/1139) er tatt inn i EØS-avtalen. Luftfartstilsynet vil gjennomføre endringsforordningene nasjonalt i påvente av innføringen i EØS-avtalen. Det betyr at forordningene vil gjelde som norsk rett allerede fra den nasjonale gjennomføringen, i påvente av at EØS-prosessen formelt ferdigstilles.

3.3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Forordningene reiser ikke prinsipielle spørsmål slik det er definert i utredningsinstruksen.

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

Når det gjelder 2020/1234 om AMS:

Ytelse av AMS-tjenester defineres som et eget driftsområde med en særskilt organisering, som er underlagt myndighetskontroll. Dette antas å ha positive sikkerhetsmessige konsekvenser.

Siden trening av AMS-ytere harmoniseres og ikke lenger vil være lufthavnsesifikk, antar EASA også at det vil bli lettere for personell å overføres mellom lufthavner innenfor og utenfor landegrensene. Dette vil ha positive sosiale og konkurransemessige virkninger.

EASA har videre ikke identifisert vesentlige økonomiske konsekvenser av forslaget for verken flyplassoperatører, lufttrafikk-tjenesten eller luftfartsmyndigheten.

Når det gjelder 2020/2148:

Endringsforordningene vil innebære et behov for flyplassoperatører til å gjennomføre organisatoriske endringer og opplæring av personell. Som følge av innføringen av nytt globalt rapporteringsformat vil det også påløpe enkelte investeringskostnader til nytt materiell.

For Luftfartstilsynet vil innføringen av AMS medføre et nytt tilsynsobjekt, og derfor også medføre organisatoriske og økonomiske endringer. Dette vil trolig kunne gjøres innenfor gjeldende driftsrammer.

Forordningen vil dessuten ha praktiske konsekvenser for driften av lufttrafikk-tjenester som tilbyr AMS, og for tilbydere av ground handling-tjenester.

3.5. Hvilket tiltak anbefales og hvorfor?

Saken gjelder to endringsforordninger til en forordning som allerede er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift 25. august 2015 nr. 1000 om sertifisering av flyplasser med videre (publisert som BSL E 3-1). Forskrift er derfor eneste aktuelle tiltak. Etter vedtak i EØS-komiteen og forordningene er tatt inn i EØS-avtalen, vil gjennomføring skje gjennom endring av forskrift 25. august 2015 nr. 1000 om sertifisering av flyplasser mv. § 1.

Luftfartstilsynet vil gjennomføre forordningene nasjonalt kort tid etter høringsfristens utløp. Den raske nasjonale gjennomføringen vil ikke påvirke når regelverket trer i kraft for norske aktører, siden dette går frem direkte fra forordningen. Den nasjonale gjennomføringen vil skje gjennom endring av forskrift 25. august 2015 nr. 1000 om sertifisering av flyplasser mv. § 1 a.

3.6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Det er en forutsetning at forordningene gjennomføres samtidig med øvrige medlemsstater.

4. Informasjon om høringen

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

Vi ber om at innspill merkes med saksnummer 21/07104, og oversendes til Luftfartstilsynet innen 30 juni.

