

Notat

Saksbehandler

Michael Bell, tlf.

Dato
28.07.2025Referanse
24/31868-8Til
flysikringsseksjonen - Henning Raymond Tennes

Kopi til

Høring - Forsvarets søknad om reserverte områder for UAS-operasjoner

1. Bakgrunn

Luftfartstilsynet har mottatt en søknad fra Forsvaret ved det nasjonale luftoperasjonssenteret, heretter JAOC, vedrørende opprettelse av flere permanente restriksjonsområder i luftrommet over Norge. Søknaden er omfattende og omhandler et stort antall områder. Søknaden er inndelt i flere søknader der hver enkelt søknad igjen omfatter flere områder i samme geografiske område. Kart over områdene finnes i den enkelte søknad. På kartene fremkommer også andre relevante luftromsstrukturer.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på e-postadresse postmottak@caa.no, og merkes med saksnummer 24/31868. **Høringsfristen er 3.november 2025.**

Eventuelle spørsmål kan rettes til saksbehandler Michael Bell på e-postadresse: asm@caa.no Merk at grunnet ferieavvikling kan det ta noe tid før eventuelle henvendelser besvares.

2. Nærmere om de omsøkte områdene

Søknaden gjelder et større antall områder i luftrommet over Norge. De er i hovedsak lokalisert der hvor Forsvaret øver og trener til daglig. Områdenes utforming er angitt i vedlagte søknader fra Forsvaret. Områdenes ønskede vertikale utstrekning er ikke uniform, men varierer fra område til område basert på Forsvarets behov. I normal daglig bruk vil områdenes vertikale utstrekning være begrenset av hva som er tillatt i «Prosedyre for fleksibel bruk av luftrommet», publisert på Luftfartstilsynets nettside. Den maksimalt tillatte høyden som forventes å benyttes i det daglige vil være opp til undersiden av kontrollert luftrom, alternativt til maksimalhøyden i området dersom denne er lavere enn bunnen av kontrollert luftrom. Ønsket høyde kan variere i tråd med endrede behov, men områdenes vertikale høyde og aktivitet vil uansett måtte være gjenstand for løpende koordinering med lufttrafikkjenesten slik at påvirkningen på sivil luftfart minimeres. Luftfartstilsynet legger også til grunn at Forsvaret tar initiativet til å utarbeide prosedyrer og avtaler som nødvendig for å koordinere og håndtere eventuelle samtidighetskonflikter med aktivitet i overlappende områder avsatt til militær aktivitet.

De omsøkte restriksjonsområdene foreslås opprettet i tråd med prinsippene om fleksibel bruk av luftrommet. Det innebærer at områdene kun skal være aktive når Forsvaret har et tjenstlig behov for dem. Resten av tiden er områdene ikke aktive og luftrommet fritt tilgjengelig for andre brukere. Når et område er aktivt vil det innebære et forbud mot å fly i områdene for alle luftfartøy, herunder ubemannede luftfartøy og modellfly, med mindre man har innhentet tillatelse på forhånd fra Forsvaret v/JAOC. De generelle reglene for håndtering av prioritert lufttrafikk beskrevet i «Prosedyre for fleksibel bruk av luftrommet» skal gjelde også for disse områdene.

For ordens skyld vil Luftfartstilsynet her kort redegjøre for hvordan prosessen for bestilling, aktivering og deaktivering av de foreslåtte områdene vil fungere: Dagen før aktivitet i ett eller flere områder er planlagt, skal Forsvaret v/JAOC sende inn en bestilling på aktuelt område(r). Bestillingen sendes inn til Airspace Management Cell, heretter AMC, som er en sivil-militær enhet for styring av luftrommet. AMC utpekes av Luftfartstilsynet og det er Polaris ACC, Sektorgruppe Nord (lufttrafikktenesten – Avinor Flysikring AS) som for tiden utøver denne funksjonen i Norge. AMC vil gjennomgå mottatte bestillinger, undersøke om de er i henhold til «Prosedyre for fleksibel bruk av luftrommet», håndtere eventuelle konflikter som nødvendig og tildele luftrom for neste dag. Hvilke områder som skal være aktive neste dag, med tidspunkt og høyder, kommuniseres ut til luftromsbrukerne og lufttrafikktenesten i henhold til fastsatte prosedyrer. Påfølgende dag, når aktiviteten skal foregå, vil den av Forsvarets enheter som skal gjennomføre aktiviteten kontakte lufttrafikktenesten for å aktivere området i henhold til bestillingen. Området aktiveres, aktiviteten gjennomføres, og når aktiviteten er avsluttet skal enheten igjen kontakte lufttrafikktenesten for å deaktivere området. Området vil da igjen være fritt tilgjengelig for andre luftromsbrukere.

3. Utredning av tiltaket

Regjeringens utredningsinstruks setter rammene for kartlegging av nye tiltak av den typen som opprettelse av 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 beskriver i sin søknad at de har et behov å rutinemessig kunne operere bemannede og ubemannede luftressurser i de aktuelle geografiske områdene. Forsvarets bruk av ubemannede systemer er stadig økende, og Forsvaret oppgir at det har vært registrert flere hendelser der sivil lufttrafikk har vært inne i eller på vei inn i områder der Forsvaret opererer ubemannede luftfartøy. For å ivareta flysikkerheten samt redusere sannsynligheten for at det oppstår uønskede hendelser, ønsker Forsvaret å opprette flere restriksjonsområder.

Luftfartstilsynet erfarer at Forsvarets bruk av ubemannede luftfartøy allerede er betydelig og vil øke i tiden fremover. Det er derfor nødvendig å legge til rette for at Forsvaret får gjennomført sine aktiviteter på en trygg måte, som sikrer at flysikkerheten er ivaretatt samt at ulempene for ikke-deltagende sivile luftromsaktører reduseres så langt det er mulig.

Hvilke tiltak er relevante?

Forsvaret har i den senere tid søkt om opprettelse av et større antall restriksjonsområder. Med utgangspunkt i det angitte formålet med det enkelte området, ser Luftfartstilsynet at vi kan dele områdene inn i to kategorier: enten områder som ønskes opprettet for å legge til rette for sikker gjennomføring av militære luftoperasjoner, eller som en del av beskyttelsestiltak for viktig infrastruktur eller lignende. Det er i hovedsak den økende bruken av ubemannede luftfartøy, både sivilt og militært, som har ført til at tilgangen til luftrom må reguleres strengere og mer presist enn det tidligere har vært behov for.

Den foreliggende søknaden faller inn i den førstnevnte kategorien; altså er formålet først og fremst å legge til rette for militære luftoperasjoner. Da er det sentralt at man oppnår segregering mellom sivil og militær luftfart. Dette først og fremst for å ivareta flysikkerheten, men også for å ivareta andre militære behov. Videre så skal disse områdene ikke være aktive i lengre tidsperioder enn Forsvaret har et tjenstlig behov for dem, og informasjon om planlagt og pågående aktivitet i områdene skal være tilgjengelig for sivile luftfartsoperatører. Når deler av luftrommet reserveres til eksklusiv bruk for en enkelt bruker, så er det viktig at dette gjøres så fleksibelt som mulig slik at den negative påvirkningen på andre luftromsbrukere blir minimert. Alle disse behovene er sammenfallende med de behovene som ligger til grunn for de allerede etablerte områdene som benyttes i hovedsak for daglig øving og trening med Forsvarets kampfly. Luftfartstilsynet vurderer derfor at områder som faller inn i den første kategorien bør opprettes som reserverte områder i henhold til forskrift om luftromsorganisering § 29, jf. § 19, og ikke som AMC-styrte restriksjonsområder. Disse reserverte områdene skal opprettes som Temporary Reserved Area, heretter TRA, som beskrevet i European Route Network Improvement Plan (ERNIP) part 3. Lufttrafiktjenesten skal dermed følge regelverket i «Prosedyre for fleksibel bruk av luftrommet» og atskille IFR-flygninger i kontrollert luftrom til aktive TRA.

Når områdene er aktive er all flyging i de reserverte områdene forbudt for andre enn de særskilte luftromsbrukerne områdene er reservert for. De særskilte luftromsbrukerne områdene er reservert

for, i dette tilfellet Forsvaret, har likevel anledning til å gi andre tillatelse til å fly i de reserverte områdene. Slik tillatelse kan også gis av utpekt yter av flygekontrolltjenester. Luftfartstilsynet vil derfor sette som vilkår at før de reserverte områdene kan tas i bruk, skal det utarbeides nødvendige koordineringsavtaler som ivaretar behovet for nødvendig tilgang til luftrommet for ambulanse-, politi-, brann-, søk- og redningsflygninger.

For at informasjon om planlagt bruk av de reserverte områdene skal være tilgjengelig for luftromsbrukere, så er den felles sivil-militære enheten for styring av luftrommet (Airspace management Cell - AMC) ansvarlig for at enhver planlagt bruk blir publisert på Airspace Use Plan (AUP) og NOTAM, eller som angitt av Luftfartstilsynet, og for at kontaktinformasjon for luftromsbrukere som kan be om særskilt adgang til områdene fremkommer av AIP Norge, eventuelt på NOTAM inntil informasjonen er publisert i AIP Norge.

I søknaden er det angitt varierende øvre vertikal grense på områdene, men ved normal bruk vil den øvre høyden i utgangspunktet være begrenset til bunnen av kontrollert luftrom eller, hvis den øvre grensen på området er lavere enn bunnen på kontrollert luftrom, det som er lavest av de to. Den øvre høyden må i de fleste tilfellene forstås som en maksimal ramme som kun vil benyttes i svært sjeldne tilfeller og da mest sannsynlig kun taktisk. Flyging i avgitte deler av kontrollert luftrom vil bli mer aktuelt på et senere tidspunkt når Forsvaret innfører nye kapasiteter. Luftfartstilsynet vurderer at dette er en fornuftig løsning som vil ivareta Forsvarets behov samt minimere den administrative byrden for alle parter. Hvilken øvre vertikal grense som skal benyttes i normal rutinemessig bruk av områdene skal være definert i «Prosedyre for fleksibel bruk av luftrommet» som er publisert på Luftfartstilsynets nettside. Luftfartstilsynet foreslår at man tar utgangspunkt i nedre grense for kontrollert luftrom.

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Opprettelse av permanente reserverte områder 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 de reserverte områdene er aktive.

Denne saken gjelder svært mange områder og har dermed potensialet til å påvirke mange luftromsbrukere. Det er i den forbindelse viktig å merke seg at Forsvaret allerede øver i luftrommet i mange av de foreslåtte områdene, tiltaket forventes derfor ikke å medføre en stor endring for andre luftromsbrukere i det daglige. Luftfartstilsynet vurderer at opprettelsen av områdene vil bidra positivt til flysikkerheten gjennom å gjøre det tydeligere for luftromsbrukere hvor og når Forsvaret gjennomfører sine operasjoner.

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

Det foreslåtte tiltaket er opprettelse av reserverte områder. Virkningene vil derfor være permanente.

De positive virkningene av tiltaket er først og fremst at de reserverte områdene vil bidra til økt flysikkerhet gjennom at luftrommet segregeres når Forsvaret gjennomfører sin aktivitet. Dette fordi det vil være forbudt for alle andre luftfartøy å operere i de reserverte områdene når disse er aktive. Videre vil områdene bidra til at Forsvaret får operere uforstyrret.

Ved at de foreslåtte områdene skal bestilles, aktiveres og deaktiveres etter fastsatte vilkår i tråd med prinsippene om fleksibel bruk av luftrommet, så skal de kun være aktive når Forsvaret har et tjenstlig behov for områdene. Det at områdene bookes dagen i forveien av at de skal benyttes betyr at Forsvaret vil ha større sikkerhet med tanke på værmeldinger, tilgjengelig materiell og mannskaper mv. når de skal vurdere bruk av luftrommet. Den økte presisjonen vil redusere unødig bestilling av luftrom og redusere eventuelle ulemper for sivile kommersielle eller private aktører som ønsker å operere i det aktuelle området. At områder ikke må bestilles før dagen i forveien vil også bidra positivt til økt informasjonssikkerhet knyttet til Forsvarets aktiviteter.

Luftfartstilsynet vurderer at det er fordelaktig at Forsvarets aktivitet vil finne sted i faste områder som er publisert i AIP Norge. Dette gjør det enklere for ikke-deltagende bemannet og ubemannet luftfart å orientere seg om hvor aktiviteten finner sted og dermed hvor det ikke er tillatt for ikke-deltagende trafikk å operere. Informasjon om aktivitet i områdene vil som et minimum publiseres på Airspace Use Plan (AUP), inntil videre også på NOTAM. Luftfartstilsynet forventer at på lengre sikt vil informasjon om aktivitet i disse områdene også gjøres tilgjengelig i formater og på plattformer som er lettere tilgjengelig for luftromsaktører, da spesielt det ubemannede luftfartssegmentet. Samferdselsdepartementet har utpekt Avinor AS som leverandør av en integrert digital luftfartspublikasjon, iAIT, for norsk luftrom. Etableringen av iAIT er forventet å bidra til at luftromsorganiseringen kan videreutvikles i en mer dynamisk retning da den blant annet tilgjengeliggjør oppdatert og relevant luftromsinformasjon i en form og et format som er spesielt tilpasset det ubemannede luftfartssegmentet.

Luftfartstilsynet foreslår at områdene skal ha en øvre vertikal grense som omsøkt av Forsvaret, men at de ved normal bruk kun skal aktiveres opp til bunnen av kontrollert luftrom, alternativt til den øvre grensen på området dersom denne er lavere enn bunnen av kontrollert luftrom. En slik løsning vil gi partene en fast øvre høyde å forholde seg til i det daglige samtidig som det er lagt opp til fleksibilitet ved beredskapsmessige eller andre endrede behov.

De negative virkningene av tiltaket vil i hovedsak berøre kommersielle og private luftromsaktører som kan få redusert tilgang til luftrom i områdene. De nevnte aktørene vil også måtte undersøke status på luftrommet før de planlegger egen flyging, noe som vil medføre en mindre administrativ byrde. Luftfartstilsynet er kjent med at det er andre statlige organisasjoner som kan ha behov for å operere bemannet eller ubemannet luftfart i de relevante områdene, eksempelvis luftambulansetjenesten, politiet, Tolletaten mv. Vi legger til grunn at de gjennom inngåelse av permanente koordineringsavtaler med Forsvaret vil få tilgang til luftrommet som nødvendig, men denne koordineringen er samtidig en mindre administrativ byrde.

Luftfartstilsynet vil overvåke bruken av områdene, på lik linje med områdene som benyttes for trening med kampfly. Dette for å sikre at flysikkerheten er ivarettatt, at områdene benyttes i henhold til intensjonen samt at ulempen for tredjepart er redusert så langt mulig.

Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Luftfartstilsynet har kommet til at de omsøkte områdene Store Bogøyna, Korsneset og Hanøyna ikke anbefales opprettet grunnet uakseptable konsekvenser for regulariteten ved Bergen Lufthavn, Flesland. Luftfartstilsynet vil i samråd med Forsvaret og Avinor Flysikring AS søke alternative løsninger for disse behovene. Når det gjelder området Lista så berører det internasjonalt luftrom. Av hensyn til gjeldende internasjonalt rett vil Luftfartstilsynet vil derfor anbefale at det opprettes som et AMC-styrt fareområde. I praksis vil dette ha liten betydning for den operative bruken av området.

Forutsatt at det ikke avdekkes viktige motforestillinger mot opprettelsen av de reserverte områdene, anbefaler Luftfartstilsynet samlet sett at de øvrige områdene opprettes.

Luftfartstilsynet foreslår at områdene fastsettes ved en endringsforskrift til forskrift av 10. september 2024 nr. 2145 om reserverte områder for fleksibel bruk av luftrommet, slik at de omsøkte områdene tas inn i forskriften. Dette medfører også en endring av «Procedure on Use of AMC Manageable Areas» med tilhørende vedlegg som er publisert på Luftfartstilsynets nettsider.

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er at alle luftfartøy som ikke opereres av Forsvaret holder seg utenfor de reserverte områdene når de er aktive. For å legge til rette for dette er det viktig at informasjon om planlagt bruk av og aktive områder gjøres kjent på en egnet måte for sivile luftromsbrukere.

4. Oppsummering

For å ivareta flysikkerheten og redusere risikoen for uønskede hendelser har Forsvaret søkt om opprettelse av flere områder i luftrommet over Norge. Disse områdene skal benyttes til øving og trening med ubemannede luftfartøy. Områdene berører både kontrollert og ikke-kontrollert luftrom, men det forventes at det er i hovedsak ikke-kontrollert luftrom som vil bli berørt av aktiviteten. Luftfartstilsynet vurderer at disse områdene skal opprettes som permanente reserverte områder, men de skal kun være aktive når Forsvaret har et tjenstlig behov for dem. Resten av tiden skal områdene være ikke-aktiverte, altså vil det berørte luftrommet være fritt tilgjengelig for andre luftromsbrukere.

Når områdene er aktive er all flyging i de reserverte områdene forbudt for andre enn Forsvaret. Forsvaret har likevel anledning til å gi andre tillatelse til å fly i de reserverte områdene og Luftfartstilsynet vil sette som vilkår at det utarbeides nødvendige koordineringsavtaler som ivaretar behovet for nødvendig tilgang til luftrommet for ambulanse-, politi-, brann-, søk- og redningsflygninger.