

Konsekvensutredning - Ändringsföreskrift trafikregler för luftfart

Ändringarna i föreskriften var av akut karaktär och beslutades därför innan remittering skett, vilket nu görs i efterhand. Föreskrifterna beslutades den 28 november 2014.

Föreskrifter om ändring av värden för flygsikt för flygplan och krav på dubbelriktad radioförbindelse i okontrollerat luftrum under dager i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2014:71) om trafikregler för luftfart.

1 Vad är problemet eller anledningen till regleringen?

Inom den Europeiska gemenskapen har förordning (EU) nr 923/2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfaranden inom flygtrafiken (SERA-förordningen) tagits fram för att harmonisera trafikregler för luftfart inom gemenskapen. EU har i SERA-förordningen inarbetat ICAO¹ Annex 2 (trafikregler) och i vissa delar även ICAO Annex 3 (flygvädertjänst) och Annex 11 (flygtrafikledningstjänst).

I samband med införandet av förordningen genomförde Transportstyrelsen en GAP-analys av införandet av SERA-förordningen i enlighet med artikel 9 i förordningen. GAP-analysen tydliggjorde skillnaderna mellan nationell reglering TSFS 2010:145² om trafikregler och SERA-förordningen tillsammans med de nationella kompletterande trafikreglerna i TSFS 2014:71. De regler som finns i SERA-förordningen har EASA och EU kommissionen säkerhetsbedömt och omfattades därför inte av GAP-analysen.

GAP-analysen färdigställdes först efter att TSFS 2014:71 beslutats. I samband med detta uppmärksammade Transportstyrelsen att förändringen av regelverket gällande flygsikt för flygplan och dubbelriktad radioförbindelse i okontrollerat luftrum under dager innebar en stor flygsäkerhetsrisk.

¹ Internationella civila luftfartsorganisationen.

² Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:145) om trafikregler för luftfart.

1.1 Flygsikt för flygplan

Transportstyrelsens tolkning av SERA-förordningen SERA.5001*** var vid utformningen av reglerna i TSFS 2014:71 att det inte fanns några andra regleringsalternativ än 5 000 m eller 1500 m flygsikt för flygplan i okontrollerat luftrum under dager på eller under det högsta av 3000 ft AMSL eller 1000 ft AGL.

Det lägre siktkravet på 1500 m infördes i TSFS 2014:71. Som en kompenserande åtgärd infördes även krav på en högsta tillåtna hastighet på 140 kt IAS där hastigheten ska ge möjlighet till att upptäcka annan trafik eller hinder i god tid för att undvika kollision. Det lägre siktkravet innebar en ökad flygsäkerhetsrisk.

Transportstyrelsen hade för avsikt att till ikraftträdandet ta fram en handbok för trafikreglerna för att hjälpa luftrumets användare och andra intressenter att få en helhetsbild av sambandet mellan de olika regelverken. Dock saknades det tillräckliga resurser för att ta fram handboken i tid.

1.2 Dubbelriktad radioförbindelse

I samband med GAP-analysen upptäcktes också att kravet på dubbelriktad radioförbindelse delvis fallit bort då Transportstyrelsen inte fastslagit alla områden där detta krävs. Enligt SERA.5025 ska flygningar enligt instrumentflygreglerna (IFR) upprätta dubbelriktad radioförbindelse i de områden som Transportstyrelsen har angett enligt SERA.4001 (b3 och b4), dvs. områden där det är krav på färdplan. Dessa områden fastställdes i TSFS 2014:71 2 kap. 10 §. Under analysarbetet visade det sig att kravet på färdplan för flygning enligt IFR i okontrollerat luftrum över den högsta av 5000 ft AMSL eller 3000 ft AGL i dager saknades. Konsekvensen av detta blev att det saknades krav på dubbelriktad radioförbindelse i detta område.

I det angivna området förekommer okontrollerade flygningar som utförs enligt både IFR och VFR (flygningar enligt visuelflygregler). Utan krav på dubbelriktad radioförbindelse kan inte flygtrafikledningen informera piloterna om andra luftfartyg i området, vilket innebär en flygsäkerhetsrisk.

2 Vad blir effekterna om någon lösning på problemet eller någon reglering inte kommer till stånd?

Om problemet inte lösts genom en ändringsföreskrift hade TSFS 2014:71 trätt ikraft den 4 december 2014 och skulle då kunnat innebära en risk för sänkning av flygsäkerhetsnivån.

3 Vad ska uppnås?

Syftet med ändringsföreskriften var att bibehålla samma reglering som innan 4 december 2014 och därmed inte försämra flygsäkerheten.

4 Vilka möjliga lösningar finns?

4.1 Alternativ som inte innebär reglering

Något alternativ som inte innebär reglering har inte hittats utifrån den GAP-analys som Transportstyrelsen gjorde i enlighet med SERA-förordningens artikel 9.

4.2 Regleringsalternativ

TSFS 2014:71 ändras avseende flygsikt för flygplan och krav på dubbelriktad radioförbindelse i okontrollerat luftrum under dager.

5 Vilka berörs av regleringen?

Trafikreglerna berör många aktörer inom luftfarten. De ska följas av luftrumets användare, piloter som framför luftfartyg i allmän flygtrafik och leverantörer av flygtrafikledningstjänst.

I andra hand ser Transportstyrelsen att även Försvarmakten och organisationer som utbildar personal inom berörda områden kommer att beröras av trafikreglerna.

6 Vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser medför regleringen?

6.1 Allmänflyg

I Sverige finns ca 5600 privatflygare (statistik från oktober 2013). Dessa privatflygare behöver läsa in sig på innehållet i ändringsföreskriften i förhållande till det som först beslutats genom TSFS 2014:71.

Uppskattningsvis behöver varje enskild privatflygare lägga 30 minuters studier på detta, vilket totalt blir 2800 timmar.

Privatflygning genomförs på fritiden, vilket innebär att även studierna genomförs på fritiden. Transportstyrelsen uppskattar att kostnaden för fritid är 111 kr/ timme (ett snitt som tagits fram från statistik avseende kostnader för timlön och restid).

Den totala kostnaden för privatflygarna uppskattas därmed till 310 800 kr.

6.2 Flygoperatörer

I Sverige finns 75 flygoperatörer. Dessa operatörer berörs i huvudsak av det nya kravet på dubbelriktad radioförbindelse. Flygoperatörerna behöver

utifrån ändringarna i föreskriften i förhållande till den tidigare beslutade TSFS 2014:71 uppdatera sina handböcker, sitt utbildningsmaterial och utbilda sina piloter. Uppskattningsvis behöver varje flygoperatör lägga 12 timmar på detta (11,5 timmar för pilotutbildning och 30 minuter för uppdatering av handböcker och utbildningsmaterial), vilket totalt blir 900 timmar.

Transportstyrelsen uppskattar att kostnaden för en flygoperatör är 1400 kr/timme.

Den totala kostnaden för flygoperatörerna uppskattas därmed bli 1 260 000 kr.

6.3 Leverantörer av flygtrafikledningstjänst

I Sverige finns 17 leverantörer av flygtrafikledningstjänst. Ändringen innebär att leverantörerna utifrån ändringarna i föreskriften i förhållande till den tidigare beslutade TSFS 2014:71 behöver uppdatera sina handböcker, sitt utbildningsmaterial och utbilda den operativa personalen.

Uppskattningsvis behöver varje leverantör lägga 11,5 timmar på detta (11 timmar för utbildning av operativ personal och 30 minuter på att uppdatera handböcker och utbildningsmaterial), vilket totalt blir 196 timmar.

Transportstyrelsen uppskattar att kostnaden för en leverantör är 1400 kr/timme.

Den totala kostnaden för leverantörerna uppskattas därmed bli 274 400 kr.

6.4 Summering

Totalt beräknas det gå åt knappt 4000 timmar till en kostnad av ca 1 800 000 kr för att införa ändringen.

Utöver dessa kostnader medför ändringen inga ytterligare konsekvenser eller kostnader.

7 Analys av transportpolitisk måluppfyllelse

7.1 Hur påverkar/bidrar lösningen till funktionsmålet?

Den föreslagna regleringen medför inga effekter vad gäller funktionsmålet tillgänglighet.

7.2 Hur påverkar/bidrar lösningen till hänsynsmålet?

Den föreslagna regleringen bidrar positivt till hänsynsmålet säkerhet då regleringen bl.a. syftar till att ingen dödas eller skadas allvarligt.

Inga effekter uppkommer vad gäller hänsynsmålen miljö och hälsa.

8 Vad är förslaget?

8.1 Flygsikt för flygplan

De problem som uppmärksammades genom GAP-analysen gjorde att Transportstyrelsen genomförde en utredning där vi tittade på flera saker. Dels gjordes en jämförelse av andra språkversioner av SERA-förordningen för att se att förordningen översatts korrekt. Denna jämförelse visade att regeln hade en vidare betydelse än den som framgick av den svenska språkversionen. Det var således inte de fastställda värdena för flygsikt för flygplan på 1500 m eller 5000 m som var de enda alternativen, utan även värden däremellan kunde väljas. Dels analyserades hur ICAO Annex 2 tidigare tolkats genom implementeringen i TSFS 2010:145, denna tolkning överensstämde med den nya språkliga granskningen. Dels gjordes en ny analys av inkomna remissvar, där det framgick att det fanns behov av en ny tolkning av värdena.

Genom att tolkningen av SERA-förordningen ändrades saknades förutsättningar att motivera en sänkning till 1500 meters flygsikt. Därför valde Transportstyrelsen att återinföra de värden på flygsikt som gällde enligt TSFS 2010:145, vilka var flygsikt 3000 m för flygning enligt VFR under dager i okontrollerat luftrum och 1500 m i trafikvarvet med flygplatsen i sikte under dager i okontrollerat luftrum.

8.2 Dubbelriktad radioförbindelse

För att avhjälpa avsaknaden av reglering gällande dubbelriktad radioförbindelse i det angivna området tittade föreskriftsprojektet på trafikreglerna i TSFS 2010:145. Det som saknades i TSFS 2014:71 var reglerat i TSFS 2010:145. Därför valde Transportstyrelsen att återinföra detta krav.

Föreskriften TSFS 2014:71 ändrades genom att krav på dubbelriktad radioförbindelse för flygning enligt IFR i okontrollerat luftrum, över den högsta av 5000 ft AMSL eller 3000 ft AGL på lämplig frekvens för flygtrafikledningstjänst om en sådan finns tillgänglig, infördes.

8.3 Flygsikt för helikopter

I samband med ändringen av värdena för flygsikt för flygplan genomfördes även en redaktionell ändring av regleringen gällande värdena för flygsikt för helikopter i okontrollerat luftrum under dager för att förenkla piloternas förståelse av regelns innebörd.

9 Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?

Regleringen är förenlig med EU-rätten och annan internationell reglering.

10 Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?

Då TSFS 2014:71 skulle träda ikraft den 4 december 2014 behövde ändringsföreskriften träda ikraft samma datum.

Föreskriftsprojektet har gjort bedömningen att det samlade regelverket om trafikregler för luftfart är svårövergripligt. All information om reglerna har därför samlats på Transportstyrelsen webbplats under en särskild webbadress, www.transportstyrelsen.se/trafikreglerluftfart.

11 Vilka bemyndiganden grundar sig myndighetens beslutanderätt på?

Luftfartsförordningen (2010:770) 8 kap. 1 §.

Om ni har några frågor med anledning av konsekvensutredningen eller synpunkter ni vill framföra får ni gärna kontakta oss:

Ann-Christine Sporrang, sakkunnig (ANS)
010-495 37 13

Jonas Gavelin, flyginspektör (OPS)
010-495 36 65

Karl-Axel Edén, sakkunnig helikopter (OPS)
010-495 36 79

Magnus Axelsson, flyginspektör allmänflyg (OPS)
010-495 36 75

Pia Schelin, sakkunnig (ANS)
010-495 37 14

Loella Fjällskog, jurist och projektledare
010-495 40 05