

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V
Telefon 7221 8800
Fax 7262 6790
info@trafikstyrelsen.dk
www.trafikstyrelsen.dk

Notat
Dato 10-12-2021
Sagsnr.: 2021-007562

Høringsnotat

BL 7-101, Bestemmelser der supplerer ATM/ANS-forordningen

1. Indledning

Trafikstyrelsen har den 11. november 2021 sendt udkast til BL 7-101, Bestemmelser der supplerer ATM/ANS-forordningen, i høring hos de i bilag 1 nævnte høringsparter. Udkastet til bekendtgørelsen har også været offentliggjort på Høringsportalen.

Høringsfristen udløb den 2. december 2021.

Følgende organisationer har meddelt, at de ikke har bemærkninger:

Danske regioner, Erhvervsstyrelsen, Dansk Erhverv, Erhvervsflyvnin-
gens Sammenslutning, Kommunernes Landsforening, Københavns
Lufthavne.

Trafikstyrelsen har herudover modtaget høringssvar fra:

Kolding Lufthavn, Naviair, DATCA, DATSO, Hans Christian Andersen
Airport og Sønderborg Lufthavn.

Alle høringssvarene vedrører kravet i ATS.OR.460 Baggrundskommu-
nikation og rekordering af det auditive miljø.

I det følgende refereres og kommenteres hovedindholdet i de mod-
tagne høringssvar opdelt efter relevante emner, idet Trafikstyrelsens
kommentarer til de enkelte emner følger efter i kursiv.

2. AFIS flyvepladser - Omkostningerne og området for rekorderingen samt krav til rekorderingen

Kolding Lufthavn ser et stort problem i, at der påføres AFIS-flyvepladser en yderligere omkostning på over 100.000 kr., jf. tilbud fra deres CNS-provider + drift og vedligehold og henviser til, at AFIS-pladser i flere år er blevet pålagt store omkostninger i implementeringen af EU-forordninger, som også har ført til at den første AFIS-betjente lufthavn har måttet lukke.

Kolding Lufthavn henviser til, at begrundelsen for rekordering er en enkeltstående ulykke for 20 år siden ved en ATC-enhed. Yderligere ser Kolding Lufthavn et problem i at rekordere samtaler, der ikke nødvendigvis kun sker i tårnkabinen, men som kan forekomme på hele havnekontoret eller AFIS lederens kontor, hvor f.eks. lufthavnens kunder og andre således også rekorderes. Lufthavnen spørger om hjemmelen er på plads.

Lufthavnen finder, at omkostningerne ved implementering af kravet på ingen måde er proportionalt med værdien og vil gerne indbyde til et besøg på lufthavnen, så Trafikstyrelsen kan få et bedre indblik i lufthavnens hverdag.

Hans Christian Andersen Airport er enig med Kolding Lufthavns kommentarer og anfører, at rekorderingskravet vil være en stor ekstra udgift for noget der ikke har relevans i et enmandsbetjent tårn i lufthavnen.

Sønderborg Lufthavn henviser til tidligere indsendte bemærkninger fra en præhøring. Her stiller lufthavnen sig stærkt tvivlende over for, om omkostningerne ved etablering af omtalte rekordering står mål med det flyvesikkerhedsmæssige udbytte, i hvert fald når der er tale om enmandsbetjente enheder.

Endvidere savner Sønderborg Lufthavn en uddybelse (AMC/GM) om selve rekorderingen, herunder om der skal være døgndrift, hvorved der bliver tale om store datamængder, eller om det kan accepteres, at der kun rekorderes, når der tales eller ved andre lydkilder i rummet. Sønderborg spørger, om det er korrekt forstået, at rekorderingen kun skal opbevares i 24 timer før den kan overskrives? ATS.OR.460 er ikke nævnt i ATS.OR.455.

Sønderborg Lufthavn finder, at hvis BL 7-23 om automatisk rekordering af data og talekommunikation bibeholdes, bør den revideres på forskellige punkter.

Som anført i høringsbrevet er Trafikstyrelsen opmærksom på, at flyveinformationstjeneste er mindre kompleks end flyvekontrolltjeneste og at de fleste AFIS-enheder er enmandsbetjente og at der derfor ikke forekommer baggrundskommunikation på samme vis, som hvis der er

flere operatører i samme lokale, men at der dog kan forekomme sådan tale i forbindelse med vagtoverlevering og anden mundtlig formidling af information i operationslokalet.

På baggrund af høringen og de modtagne oplysninger om forventede omkostninger og administrative konsekvenser for enmandsbetjente AFIS-enheder ved implementering af kravet samt det forhold, at der med rekorderingskravet ikke er tale om en umiddelbar forbedring af **den konkrete flyvesikkerhed** på AFIS-pladsen, (men dog en udvidelse af mulighederne for at undersøge havarier og hændelser og dermed en potentiel forbedring af den generelle flyvesikkerhed), er det Trafikstyrelsens opfattelse, at kravet for enmandsbetjente AFIS-enheder ikke er proportionalt, og derfor vil enmandsbetjente AFIS-enheder på nuværende tidspunkt blive helt undtaget fra kravet, hvilket har ført til en justering af den endelige BL.

Trafikstyrelsen forbeholder sig dog retten til på et senere tidspunkt at indføre kravet for enmandsbetjente AFIS-enheder, hvis forholdene ændrer sig, herunder hvis kravet kan implementeres med væsentligt mindre økonomiske og administrative konsekvenser eller hvis erfaringer fra sammenlignelige lande viser, at der er en væsentlig flyvesikkerhedsmæssig gevinst ved tiltaget. For god ordens skyld kommenteres dog også de øvrige bemærkninger fra AFIS-flyvepladserne i det følgende, selv om de ikke vil være relevante for de enmandsbetjente AFIS-flyvepladser, når kravet om rekordering af baggrundskommunikation ikke gælder.

Kravet i ATS.OR.460 gælder kun for rekordering af baggrundskommunikation og det auditive miljø ved flyvelederens, den ansvarlige flyveinformationstjenestemedarbejders eller AFIS-medarbejderens arbejdsstation.

For så vidt angår de nærmere krav til rekorderingen, så er det Trafikstyrelsens opfattelse af bestemmelsen i ATS.OR.460, at der skal være rekordering, når ATS-tjenesten er aktiv. Rekorderingsudstyret skal være i stand til at opbevare de oplysninger, der rekorderes i løbet af mindst de sidste 24 driftstimer.

Trafikstyrelsen vil overveje, om der er behov for justeringer af BL 7-23, jf. kommentaren nedenfor.

3. Naviair (ATS generelt) – Implementeringens varighed og forhold til national lovgivning

Naviair anmoder om, at kravet udskydes til at gælde fra 1. januar 2025 på grund af den foreslåede ændrings størrelse og kompleksitet, og at den vil indebære investering i nyt udstyr, hvilket medfører at Naviair i henhold til sin change management procedure, skal gennemføre projektet i henhold til Naviairs projektmodel. Dette indebærer føl-

gende forventede faser: Forundersøgelse som varer 6 måneder, for-projekt som varer op til 6 måneder, udbudsphase i henhold til EU's forsyningsdirektiv på 9 måneder og implementeringsprojektet som tager 15-18 måneder.

Naviair har efterfølgende oplyst, at prisen på projektet (over 3,2 mio kr.), som gør, at EU's forsyningsdirektiv finder anvendelse, er udtryk for deres bedste kvalificerede gæt fra Naviairs projektafdeling baseret på erfaringer med tidligere investeringer, som skal implementeres på flere forskellige geografiske lokationer.

Naviair anfører desuden, at kravet vil medføre forandringer af forskellig karakter og behov alt efter hvilket Naviair ATS-site, der er tale om og hvilken infrastruktur Naviair i givet fald har på plads i forvejen.

Naviair anfører, at sideløbende med ovenstående projektfaser skal Naviair gennemføre de Human Factor relaterede forandringer som ændringen medfører. Dette skal foregå i tæt samarbejde med de faglige organisationer for at sikre, at de menneskelige faktorer og mulige påvirkninger mitigeres på bedst mulig vis. Naviair forventer at udarbejde og udgive en procedure i samarbejde med de faglige organisationer på dette område, som skal sikre at sådanne optagelser alene anvendes med det formål, som er angivet i forordningen, men også en forsikring om, at der fortsat er trygge rammer og arbejdsmiljø i Naviair.

Naviair anmoder desuden Trafikstyrelsen om at inkludere de konkrete nationale supplerende krav til baggrundskommunikation og rekordering, som det er nødvendigt i den eksisterende BL 7-23. Dette af hensyn til sikring af den nødvendige sammenhæng mellem de forskellige elementer af krav om rekordering på ATS-området. Naviair ser det som en udfordring, at ATM/ANS forordningen alene stiller krav om rekordering men ikke konkrete krav til hvordan dette skal ske eller om adgang til materialet som det er tilfældet med tale-kommunikation og data i BL 7-23. Naviair finder det derfor nødvendigt at der fastsættes en række supplerende nationale regler i Danmark til det isolerede krav i EU-lovgivningen, hvilket med fordel kan ske i BL 7-23.

Naviair finder i øvrigt ikke, at forordning 2021/469 afstedkommer, at ansvaret for rekordering som angivet i BL 7-23 skal ændres, da Naviair allerede i dag sikrer opfyldelse af krav til tale-kommunikation og data fra EU-lovgivningen gennem eksisterende leveringskontrakter med de forskellige lufthavne.

Som nævnt i høringsbrevet har Trafikstyrelsen hele tiden støttet, at kravet skulle gælde for ATC. Kravet har været kendt siden offentliggørelsen af forordning 2020/469 i starten af 2020. Trafikstyrelsen er som det endvidere fremgår af høringsbrevet opmærksom på, at der er brug

for yderligere tid til at implementere de nødvendige systemer for rekordering af det auditive miljø og er derfor også indstillet på at benytte den mulighed der er i forordningen til at udskyde ikrafttræden af kravet i Danmark.

På baggrund af høringen og det modtagne høringssvar, herunder om de forskellige faser, der er nødvendige for at kunne implementere kravet, finder Trafikstyrelsen, at det ikke er tilstrækkeligt klart dokumenteret af Naviair, at prisen på projektet vil være så høj, at dette forudsætter udbud efter forsyningsdirektivet og dermed behov for yderligere en udskydelse af ikrafttræden af kravet, end der var lagt op til ved høringen, nemlig til 1. januar 2024. Hvis det imidlertid i Naviairs projektfase viser sig, at et udbud efter forsyningsdirektivet er nødvendigt og at der dermed er behov for yderligere tid til implementering af kravet, vil Trafikstyrelsen efter ansøgning fra Naviair være indstillet på at genvurdere dette med henblik på eventuelt at dispensere fra kravet efter BL'en, således at tidsfristen for implementering udskydes yderligere.

Endvidere bemærker Trafikstyrelsen, at styrelsen vil overveje, om der er behov for justeringer af BL 7-23 som følge af implementeringen af EU-kravet om rekordering af baggrundskommunikation, herunder særligt reglerne om beskyttelsen af oplysningerne i forhold til uvedkommende. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at BL'ens regler om rekorderingsudstyr samt opbevaring af og adgang til data gælder, hvor der i medfør af andre bestemmelser er fastsat krav om automatisk rekordering af talekommunikation, hvilket også kan være i EU-lovgivningen, så længe EU-lovgivningen ikke selv indeholder regler om udstyr, opbevaring og adgang til data. Evt. ændringer af BL 7-23 vil efter planen ske senest med kravet om baggrundsrekordering træder i kraft i henhold til BL 7-101.

4. ATS-personalet – Frygt for inkriminerings og negativ påvirkning af flyvesikkerheden

DATCA og DATSO har afgivet hver sit høringssvar, som dog i indhold er stort set enslydende. Begge organisationer anmoder om, at kravet udskydes på ubestemt tid, eller i bedste fald frafaldes, da de antager, at baggrundskommunikation kun benyttes reaktivt og kun for det tilfælde, at alvorlige hændelser efterforskes. Det vil altså ingen effekt have proaktivt og vil forhåbentlig aldrig blive anvendt og kan dermed ende med at blive et dyrt købt tiltag baseret alene på én hændelse.

DATCA og DATSO uddyber deres bekymring i en række punkter, som i hovedtræk er opsummeret i det følgende:

Der henvises til sager, hvor flyveledere i Europa, bl.a. Schweiz for nyligt er blevet retsforfulgt og at man med kravet om baggrundsrekordering

og dermed indførelsen af muligheden for reaktiv safety risikerer, at vagtpersonalet vil blive stresset og frygte for inkriminering ved en hændelse og undlade at sige, hvad der skal siges, udover det der vedrører trafikafviklingen.

Ved en indskrænkning af kommunikationen vil der gå en masse gavnlig og safety-styrkende kommunikation tabt, der kunne have været nyttig. Herved introducerer en ny risiko, som man ikke kender effekten af.

Den kommunikation, der vil kunne anvendes i den reaktive safety vil være på baggrund af talte ord kolleger imellem, taget ud af kontekst hvor ikke alene det sagte, men også det usagte, er relevant for at forstå sammenhængen.

Den tillidsbaserede Just Culture, som det har taget adskillige år at opbygge, risikerer man at kompromittere med introduktionen af baggrundsrekordering, som ikke kan undgås at føre til mistillid.

De fleste af de tjenestesteder, hvor DATCAs og DATSOs medlemmer arbejder er opbygget således, at der er hvile-, pause- og opholdsrum for vagtpersonalet i umiddelbar nærhed af arbejdspositionerne, men dog uden disse forstyrrer det operative miljø. Disse rum er medvirkende til, at man hurtigt kan få hjælp, men hvis baggrundskommunikationen rekorderes, så vil disse rum ikke blive anvendt og hjælpen vil være længere væk.

Der er endnu ikke set tilfælde, hvor den sammenlignelige *cockpit voice recorder* er anvendt til andet end reaktiv safety efter en eventuel hændelse, og det er vurderingen, at det samme vil gøre sig gældende med rumrekordering. Reaktiv safety (safety I) er i mange henseender en forældet og ikke særlig gavnlig måde at anskue flyvesikkerhed på. I industrien forsøger man i højere grad at bevæge sig mod proaktiv safety (safety II). Baggrundsrekordering ved ATS understøtter hverken opretholdelsen af det generelle flyvesikkerhedsniveau eller filosofien bag proaktiv safety.

Som ovenfor nævnt er det af proportionalitetshensyn besluttet indtil videre at frafalde kravet for enmandsbetjente AFIS-enheder og af hensyn til varigheden af implementeringen besluttet at udskyde kravet for andre ATS-enheder, herunder ATC indtil 1. januar 2024.

Trafikstyrelsen bemærker i den forbindelse, at når kravet gøres gældende (for andre end de enmandsbetjente AFIS-enheder), må de omfattede rekorderinger kun anvendes til efterforskning (undersøgelse) af havarier og hændelser, der er underlagt indberetningspligt.

Efter forordning 376/2014 om indberetning og analyse af samt opfølgning på begivenheder inden for civil luftfart, er der indberetningspligt for begivenheder, herunder havarier og hændelser og det følger også heraf, at medlemsstaterne, agenturet og organisationerne ikke må stille

oplysningerne om begivenheder til rådighed eller anvende dem med henblik på at placere skyld eller ansvar eller til andet formål end til opretholdelse eller forbedring af luftfartssikkerheden.

Endvidere bemærker Trafikstyrelsen, at styrelsen vil overveje, om der er behov for justeringer af BL 7-23 om automatisk rekordering af data og talekommunikation som følge af implementeringen af EU-kravet om rekordering af baggrundskommunikation, herunder særligt reglerne om beskyttelsen af oplysningerne i forhold til uvedkommende.

Trafikstyrelsen henviser i øvrigt til, at Naviar i forbindelse med høringen, jf. ovenfor, har anført, at Naviar i forbindelse med implementeringen af kravet vil gennemføre de Human Factor relaterede forandringer som ændringen medfører. Dette skal foregå i tæt samarbejde med de faglige organisationer for at sikre, at de menneskelige faktorer og mulige påvirkninger mitigeres på bedst mulig vis. Naviar forventer at udarbejde og udgive en procedure i samarbejde med de faglige organisationer på dette område, som skal sikre at sådanne optagelser alene anvendes med det formål, som er angivet i forordningen, men også en forsikring om, at der fortsat er trygge rammer og arbejdsmiljø i Naviar.

Endelige bemærker styrelsen, at baggrundsrekordering anbefales af ICAO og EU og at lignende krav om baggrundsrekordering er gennemført eller vil blive gennemført i flere af vores nabolande inden for EU.

Det er således på dette grundlag Trafikstyrelsens vurdering, at rekorderingskravets gennemførelse ikke vil have negative konsekvenser for vagtpersonalets adfærd og som nævnt fastholdes kravet for andre ATS-enheder end de enmandsbetjente AFIS-enheder, men med udskudt ikrafttræden til 1. januar 2024.

5. Øvrige ændringer

Trafikstyrelsen har ud over ovennævnte ændringer foretaget enkelte lovtekniske og redaktionelle ændringer.

Bilag 1

Høringsliste – Udkast til BL 7-101

Aalborg Lufthavn
Aarhus Lufthavn
Billund Lufthavn
Bornholms Lufthavn
De regionale lufthavne
Dansk Erhverv
Dansk Luftfart
Dansk Industri, DI Transport
Danske Regioner
DATCA (Dansk Flyvelederforening)
DATSO (Danish ATS Operators)
Erhvervsflyvningens Sammenslutning
Erhvervsstyrelsen
Esbjerg Lufthavn
Flyverkommandoen
Flyvebranchens Personaleunion
Naviair
Hans Christian Andersen Airport
Havarikommissionen
Kolding Lufthavn
Københavns Lufthavne
Kommunernes Landsforening
Lolland Falster Airport
Midtjyllands Lufthavn
Stauning Lufthavn
Sindal Lufthavn
Sønderborg Lufthavn