



Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Vår saksbehandler:  
Trine Lysne

Vår referanse:  
200500464-9/010/ITH

Vår dato:  
18. oktober 2005

Telefon direkte:  
917 38 644

Deres referanse:  
04/1949-SBA

Deres dato:  
19. august 2005

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| SAMFERDSELSDEPARTEMENTET |            |
| AVD./SEK: LS             | S.BET: SBA |
| 28 OKT 2005              |            |
| S.MR: 04.1949-24         |            |
| APRIVKO: 744.0           | ANSKRIVET  |

## Spesialoppdrag med en generell flysikkerhetsmessig målsetting

Det vises til Samferdselsdepartementets brev av 19.08.2005 til de undersøkte luftfartsaktørene for oppfølging av de konkrete sikkerhetstilrådingene i rapporten fra Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (HSLB) avgitt 05.08.2005. Luftfartstilsynet er spesielt bedt om å gi tilbakemelding på hvordan tilrådingene 1 til 4 vil bli fulgt opp samt hvordan tilsynet vil følge opp sin rolle i forhold til tilråding nr. 5. Endelig ønskes tilsynets forslag til oppfølging av tilrådingene 11, 12 og 13.

### 1. Innledning

Luftfartstilsynet bekrefter sin positive vurdering av HSLB's (heretter Statens Havarikommisjon for Transport, SHT) rapport. En oppfølging av rapportens sikkerhetstilrådinge gir et svært viktig bidrag til ytterligere styrking av flysikkerheten.

Samferdselsdepartementets oppdrag til SHT er hjemlet i § 20 i forskrift 22.01.2002 nr. 61 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart. I veiledningen til § 20 slås det fast at undersøkelsesorganet kan pålegges annet forebyggende arbeid enn undersøkelse under forutsetning av at oppgavene ikke påvirker enhetens uavhengighet og innebærer medvirkning i arbeid med forskrifter og standarder. Det følger av dette at det bør utvises varsomhet med å pålegge SHT slike mer generelt betonte spesialoppdrag.

### 2. Luftfartstilsynets oppfølging av tilrådingene 1 til 4

#### Tilråding nr. 1

*"Luftfartstilsynet bør vurdere å legge mer vekt på systemorientert helhetlig og risikobasert tilsyn og utvikle / rekruttere personell med tilhørende kompetanse – ikke minst for å følge og fange opp mulige negative sikkerhetsmessige konsekvenser av omstillingstiltak hos tilsynsobjektene".*

Luftfartstilsynet er enig i tilrådingen.

Luftfartstilsynet har siden etableringen i 2000 hatt som ambisjon i større grad å forankre tilsynets aktiviteter i en tilsynsmetodikk basert på risikobasert tilsyn. Dette gjenspeiles i departementets tildelingsbrev for 2003 og 2004, der det ble uttrykt en forventning om økende vektlegging av risikobasert tilsyn.

Utforming og implementering av et risikobasert tilsyn er en kompleks oppgave som krever tilgang på relevant spisskompetanse. I atskillig grad er det tale om nybrottsarbeid. I forhold til luftfartsmyndighetene i land det er naturlig for Norge å sammenligne seg med, skiller ikke Luftfartstilsynets status i forhold til implementering av risikobasert tilsyn seg ut i verken positiv eller negativ forstand.

Luftfartstilsynets første utfordring i forhold til ovennevnte har vært å supplere eksisterende statistikk- og analysepersonell med medarbeidere med relevant sikkerhetsfaglig kompetanse. Dette ble i stor grad gjennomført. Luftfartstilsynets analyseseksjon er sentral i forhold til utviklingen og implementeringen av denne tilsynsmetodikken. Vedtaket om å reetablere Luftfartstilsynet i Bodø var imidlertid direkte årsak til at enkelte nøkkelpersoner – herunder analyseseksjonens leder – sluttet. Dette har hatt en negativ effekt på tilsynets videreutvikling av et risikobasert tilsyn. Vi har rekruttert medarbeidere med sikkerhetsfaglig kompetanse til Bodø og disse er under opplæring. Det har foreløpig ikke lyktes oss å ansette ny leder for analyseseksjonen, men nye ansettelsesfremstøt er igangsatt og ny leder vil være på plass tidlig i 2006.

Som påpekt i SHTs rapport (side 39) er det en nødvendig forutsetning for innføring av et risikobasert tilsyn, at man har operative systemer for innsamling og bearbeiding av hendelses- og ulykkesdata. Videre er det påkrevet å ha systemer for innsamling av produksjonsdata, noe som igjen muliggjør utarbeidelse av hendelses- og ulykkesrater. Dette er oppgaver som i stor grad ble løst gjennom 2004 og 2005. Luftfartstilsynet har nå satt i gang arbeidet med å utarbeide ulykkes- og hendelsesrater for ulike segmenter innen norsk luftfart, basert på tilgjengelige data de siste 10 år.

For fullstendighetens skyld nevnes også det økende fokus Luftfartstilsynet har hatt på SAFA- og SANA-aktiviteter<sup>1</sup> de seneste år. Disse uanmeldte inspeksjonene av hhv. utenlandske og nasjonale fly foretas på basis av sjekkpunktangivelser som i vesentlig grad er utformet ut fra en risikobasert tilsynsmetodikk.

### **Konklusjon**

En vellykket innføring av et risikobasert tilsyn involverer store deler av Luftfartstilsynet som organisasjon. Begrepsapparat, målsetting og metodikk må være sammenfallende for alle impliserte. Som et ledd i en slik prosess gjennomgår samtlige av de nye medarbeiderne som nå gradvis fases inn i Bodø, en felles grunnutdanning i risikobasert tilsyn. Det blir for tiden gjennomført interne organisasjonsmessige tilpasninger som tilrettelegger for en best mulig kontakt mellom analyseseksjonen og de tilsynsfaglige avdelingene. Videreutvikling og styrking av risikobasert tilsyn vil derfor ha høy prioritet for Luftfartstilsynet i tiden fremover.

### **Tilråding nr. 2**

*"Luftfartstilsynet bør vurdere å forlenge overgangsfasen med dobbeltbemanning Oslo/Bodø for å sikre at de nyansatte får den nødvendige erfaring og kompetanse. Dette for å kunne utføre tilfredsstillende tilsynsarbeid i overgangsfasen og derigjennom opprettholde tilliten i markedet."*

Luftfartstilsynet er enig i tilrådingen.

Luftfartstilsynet har innført følgende tiltak for å sikre ytterligere dobbeltbemanning i forhold til vår opprinnelige plan fra februar/mars 2005:

<sup>1</sup> SAFA: Safety Assessment of Foreign Aircraft. SANA: Safety Assessment of National Aircraft

- a) Innføring av en spydspissordning, som medfører at et antall erfarne medarbeidere vil pendle til Bodø i en periode som for enkelte strekker seg frem til 1/1-2008. Pr. dags dato er 13 slike spydspisser utnevnt, og et flertall er allerede i arbeid i Bodø. Luftfartstilsynet vurderer fortløpende ytterligere utnevnelser ved behov, samt forlengelser hvor det anses nødvendig.
- b) Innføring av pendlerordning for enkelte ledere, som medfører at et antall ledere som opprinnelig skulle forlatt Luftfartstilsynet 1.1.2007, i en overgangsordning vil fungere som ledere i Bodø. Den enkelte leder som har gått inn på slik pendlerordning har fått utvidet kontraktstid, slik at han/hun vil fungere i Luftfartstilsynet ut over den dato som var planlagt for fratredelse. For enkelte nøkkelpersoner er slik forlengelse gitt og akseptert helt frem til 1/1-2009.
- c) Luftfartstilsynet vil fortløpende vurdere behovet for ytterligere dobbelbemanning ut over hva som er beskrevet ovenfor. I samtaler med nøkkelpersoner har vi fått fastslått at de vil vurdere en forlengelse av ansettelsen dersom de blir forespurt. I denne sammenheng skal det også nevnes at Luftfartstilsynet leier inn enkelte tidligere medarbeidere for støtte i samband med reetableringen i Bodø.

I tillegg vil et antall erfarne medarbeidere (20-25) forbli i Luftfartstilsynets tjeneste, til tross for at de ikke skal flytte til Bodø. Det er først og fremst personer i den såkalte 60+ gruppen som har fått kontraktsfestet rett til å forbli i Oslo, men også andre personer med kompetanse innen luftdyktighet og helikopter, har fått samme kontrakt. Luftfartstilsynet etablerer et eget kontor for disse. Dette kontoret vil fungere som Luftfartstilsynets Oslo-kontor og være en viktig ressurs for erfaring og kompetanse i en årrekke fremover.

Luftfartstilsynet registrerer at SHT på s. 42-45 konkluderer med at den nye handlingsplanen som er presentert for etableringen av det nye Luftfartstilsynet i Bodø virker troverdig og realistisk, og at den på sikt bør kunne sørge for at Luftfartstilsynets kompetanse, ressurser og kapasitet over tid kommer opp på et nivå som er i overensstemmelse med de utfordringer og oppgaver som etaten står ovenfor.

### **Tilråding nr. 3**

*"Luftfartstilsynet bør, i samarbeid med fritidsorganisasjonene for allmennflyging og luftsport, vurdere å ta initiativ til, på grunnlag av "Terms of Reference" som ble lagt til grunn for PAL (Prosjekt Allmennflyging og Luftsport) samt funn i denne rapporten, etablere de nødvendige forutsetninger for å videreføre PAL, slik at fritidsorganisasjonene kan utøve fly- og luftsportsaktiviteter gjennom en organisasjons-, ansvars- og sanksjonsmodell i samhandling med tilsynsmyndigheten".*

Luftfartstilsynet er enig i det vi oppfatter som intensjonen i tilrådingen, men finner det ikke hensiktsmessig å reetablere PAL-prosjektet i den form det hadde. De prosjekter som ikke var fullført ved nedleggelsen av PAL-prosjektet i 2004 blir imidlertid nå videreført i nært samarbeid mellom allmennflyseksjonen og de organisasjoner som deltok i prosjektet.

Sammen med Norges Luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb er det etablert en arbeidsgruppe bestående av to personer fra allmennflyseksjonen i Luftfartstilsynet og to fra administrasjonen i Norges Luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb med Tore Hultgren fra SHT som rådgiver.

Generalsekretær Tore Båsland i NAK/NLF og luftfartsdirektør Otto Lagarhus vil virke som styringsgruppe.

Arbeidsgruppen skal i første omgang prioritere saker som antas å ligge til rette for en rask løsning, og vil derfor starte med ny vedlikeholdsordning for luftfartøy som opereres av flyklubb, og forskrift om fallskjermhopping. I arbeidet med ny vedlikeholdsordning vil Samferdselsdepartementets vedtak i klagesaken som er levert av Norges Luftporsforbund/Norsk Aero Klubb bli lagt til grunn.

De to øvrige deltagerorganisasjoner i PAL-prosjektet har forholdt seg passive etter nedleggelsen av prosjektet, men vil bli trukket inn i arbeidet med prosjekter som berører deres virksomhet.

Luftfartstilsynet er av den oppfatning at samarbeidet med fritidsorganisasjonene for allmennflyging og luftsport har kommet inn i et godt spor, gjennom de initiativ som er tatt og møter som er blitt avholdt mellom Luftfartstilsynet og NAK/NLF. Vi bedømmer at arbeidet som er i gang med å sikre at fritidsorganisasjonene kan utøve fly- og luftsportsaktiviteter i nær samhandling med myndighetene er fremgangsrikt og har gode forutsetninger for å lykkes.

#### **Tilråding nr. 4**

*"Luftfartstilsynet bør vurdere om Avinors tolkning av BSL E 4-4 oppfyller intensjonen i forskriften, både med tanke på at bemanningen ikke er dimensjonert for samtidig redning og slukking, og at nedjustering av flyplasskategori åpner for at det ikke er personellberedskap for alt tilgjengelig utstyr".*

Ansvar for brann- og redningsinnsats er i Norge tillagt det kommunale brannvesen, også på flyplasser, med politiet som den overordnede koordinerende og operative myndighet.

I følge Annex 14 til Chicago-konvensjonen er statene forpliktet til å ha en brann- og redningstjeneste på flyplasser med en nærmere spesifisert kapasitet og reaksjonsevne som langt overstiger det et kommunalt brannvesen vil ha.

Basert på Annex 14 har vi utarbeidet norske bestemmelser som er inntatt i forskrift om brann- og redningstjeneste, BSL E 4-4. De norske bestemmelsene er sammenfallende med tilsvarende regler i de nordiske landene. BSL E 4-4 stiller ikke konkrete krav til redningsstyrke i tillegg til slukkestyrken. Dette er basert på flere forhold;

- Annex 14 inneholder ikke konkrete krav til redningsstyrke,
- redningstjeneste er ansett primært som et kommunalt ansvar,
- den viktigste forutsetningen for å redde liv ligger i å slukke og hindre brann,
- en separat redningsstyrke er ressurskrevende.

Nødvendigheten og omfanget av en brann- og redningstjeneste på flyplasser har vært, og er fortsatt, et heftig diskusjonstema i internasjonal luftfart. Når Annex 14 er utydelig omkring bemanning generelt og redningsstyrke spesielt, skyldes dette antakelig problemer med å oppnå tilstrekkelig enighet omkring temaet.

Den viktigste forutsetningen for å redde liv i forbindelse med et flyhavari er å slukke og hindre brann slik at overlevende kan evakueres. Dette underbygges av erfaringer fra et stort antall havarier. Av den grunn er hurtig innsats med stor slukkekapasitet hovedoppgaven til en brann- og redningsstyrke.

En viktig forutsetning for å ta seg inn i et fly som har vært i brann, er full beskyttelse av redningsmannskapene. Av den grunn krever BSL E 4-4 at slukkemannskapene skal ha utstyr og trening som muliggjør slik innsats.

Rent praktisk vil ekstra kapasitet til redning ved å ha flere slukkemannskaper enn strengt nødvendig for å betjene slukkeutstyret innebære større mulighet til å gå inn i flyet samtidig som rømningsveiene sikres. Det er enighet i fagkretser om at dette er ønskelig, Oslo lufthavn, Gardermoen og også enkelte andre norske lufthavner, har slik ekstra kapasitet.

Den BSL E 4-4 som er lagt til grunn i SHTs rapport, var basert på forrige utgave av Annex 14 som bl.a. tillot en reduksjon av slukkekapasiteten i forhold til den type lufttrafikk lufthavnen er dimensjonert for. I siste utgave av Annex 14 er denne muligheten for reduksjon innskrenket.

Luftfartstilsynet sender i disse dager ut revidert forskrift om brann- og redningstjeneste (ny BSL E 4-4), basert på siste utgave av Annex 14, på høring. Forskriften forventes å tre i kraft 1.1.2006. Den nye BSL E 4-4 krever en slukkekapasitet i samsvar med den trafikk som til enhver tid tillates. Forskriften tillater imidlertid at slukkekapasiteten reduseres dersom en analyse viser at dette gir akseptabel risiko.

### Konklusjon

Økt sikkerhetsgevinst kan oppnås gjennom å sette inn økte ressurser på andre områder enn gjennom ytterligere forsterkning av brann- og redningstjenesten. Luftfartstilsynet anser derfor at Avinors fortolkning av BSL E 4-4 er i samsvar med intensjonen i utkast til ny forskrift om brann- og redningstjeneste.

### 3. Luftfartstilsynets oppfølging av tilråding nr. 5

#### Tilråding nr. 5

*"Luftfartstilsynet, og Avinor selv, bør vurdere om det er satt tilstrekkelige luftfarts- og sikkerhetsfaglige kompetansekrav til sentrale lederstillinger med et overordnet flysikkerhetsansvar i Avinor".*

Luftfartstilsynet har gjennomgått nåværende krav til aksept/godkjenning av sentrale lederstillinger, og bakgrunnen for disse.

For flyplassoperatørene stilles det i dagens regelverk krav om akseptering av

- *ansvarlig leder* (forskrift 05.01.2001 nr. 11 om kvalitetssystem i ervervsmessige luftfartsvirksomheter, BSL A 1-1),
- *kvalitetssjef* (BSL A 1-1),
- *person som utøver sikkerhetsstyringsfunksjon* (forskrift 21.08.2003 nr. 1068 om sikkerhetsstyring innen flysikringstjenesten og bakketjenesten, BSL A 1-9),

For flyplassoperatørene stilles det i dagens regelverk krav om godkjenning av

- *flyplassjef* (forskrift 27.06.2003 nr.0935 om bakketjeneste ved flyplasser, BSL E 4-1).

For virksomheter som skal ha sikkerhetsgodkjenning av Luftfartstilsynet stilles det i dagens regelverk krav om godkjenning av

- *Ansvarshavende for sikkerhet* (forskrift 30.04.2004 nr. 0715 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten, BSL A 2-1, § 7)

Kravene for godkjenning av *flyplassjef* ble vesentlig skjerpet i 2003 ved innføring av ny forskrift, utformet etter mønster for kravene til flygesjef i JAR-OPS. Mens vi før 2003 i praksis alltid godkjente en flyplassjef, har vi etter innføring av ny BSL E 4-1 avslått en rekke søknader. Avinor har påklaget enkelte avgjørelser til Samferdselsdepartementet uten å få medhold. Det foreligger

hjemmelsgrunnlag for ytterligere innskjerping av praksis ved godkjenning av flyplassjef dersom det er ønskelig. Luftfartstilsynet legger avgjørende vekt på at en flyplassjef skal ha solid relevant kompetanse.

For *lufttrafikkjenesten* gjelder i tillegg til BSL A 1-1 og 1-9 også forskrift 11.11.2003 nr. 1345 om etablering, organisering og drift av lufttrafikkjeneste (BSL G 2-1) hvor det i § 17 stilles følgende krav til ledelse:

- (1) En tjenesteleverandør skal ha en administrativ og operativ organisering som sikrer at driften skjer iht de til enhver tid gjeldende lover og regler for virksomheten.
- (2) Tjenesteleverandøren skal utpeke en ansvarlig leder som skal aksepteres av Luftfartstilsynet. Vedkommende skal ha det totale ansvar for å sikre at driften finansieres og gjennomføres etter den standard som Luftfartstilsynet krever.
- (3) Organisasjonen skal utnevne en operativ leder med relevant bakgrunn. Operativ leder skal aksepteres av Luftfartstilsynet.

#### **Konklusjon**

Luftfartstilsynet ser behovet for innstramning av kravene til sentrale lederstillinger hos tjenesteytere innen lufttrafikkjenesten, og vil også vurdere å innføre en godkjenningsordning for ansvarlig leder, operativ leder samt andre ledende stillinger med sikkerhetsansvar. Dette skal sees i sammenheng med de kommende reglene i EUs Single European Sky-prosjekt hvor det bl.a stilles krav om sertifisering av lufttrafikkjenesten.

#### **4. Luftfartstilsynets forslag til oppfølging av tilråding nr. 11, 12 og 13**

##### **Tilråding nr. 11**

*"Flyselskap tilrås å kartlegge kulturforskjeller før eventuell sammenslåing/fusjon, og integrere kursvirksomheten fra de opprinnelige selskapene på en slik måte at en "ny" selskapskultur kan etableres på en tydelig måte for alle involverte".*

Luftfartstilsynet er enig i tilrådingen.

I forbindelse med etableringen av det nye flyselskapet SAS Braathens har Luftfartstilsynet vært holdt løpende orientert også på dette området. Tilsynets inntrykk er at utfordringer i tilknytning til kulturforskjeller ble tatt og fortsatt tas på alvor og at selskapet evner å sette fokus på de relevante problemstillingene for på best mulig måte ivareta flysikkerheten.

##### **Konklusjon**

Luftfartstilsynet deler SHTs oppfatning av at slike prosesser mellom selskaper må følges nøye for å sikre at de ikke får negative konsekvenser for flysikkerheten.

##### **Tilråding nr. 12**

*"Som et supplement til de regelstyrte og hendelsesbaserte kvalitetssystemer som eksisterer og i all hovedsak benyttes i dag, bør det videreutvikles og integreres overordnede oppfølgings- og styringsrutiner hos tilsynsmyndigheten og luftfartsoperatørene for systematisk og dokumentert ivaretagelse av flysikkerhetsmessige forhold knyttet til omstilling/endringer. Nyrekruttering/videreutvikling av tilhørende sikkerhetsfaglig kompetanse bør i denne sammenheng vurderes".*

Luftfartstilsynet er enig i tilrådingen.

Tilsynsmessig oppfølging av de flysikkerhetsmessige forhold knyttet til omstillinger/endringer i luftfarten bør være i fokus uavhengig av hvilken tilsynsmetodikk som anvendes. I dette ligger ikke minst å påse at virksomhetene selv foretar systematisk kartlegging av konsekvensene, og i tilstrekkelig grad tar hensyn til disse når endringer planlegges. Luftfartstilsynet har her en viktig rolle i å påse at virksomhetene foretar slik kartlegging i forkant, og tar behørig hensyn til disse før endringer iverksettes.

Tilrådingen synes å innebære at det ved omstillinger/endringer bør være tilstede overordnede oppfølgings- og styringsrutiner som sikrer at flysikkerhetsmessige forhold som påvirkes av endringene blir evaluert systematisk og at evalueringen blir dokumentert. Implisitt i dette synes det også å ligge en forutsetning om at nødvendige proaktive tiltak blir beskrevet og gjennomført.

I BSL A 1-9, § 9 stilles det krav om at tjenesteleverandør skal etablere og vedlikeholde et system for intern systematisk rapportering, registrering og oppfølging av uønskede hendelser, samt forhold og mangler som kan innebære risiko for uønskede hendelser og anslag mot luftfartens sikkerhet. Uønskede hendelser skal straks undersøkes slik at eventuelle korrigerende eller forebyggende tiltak kan iverksettes. Det skal videre fremgå av systemet hvordan de korrigerende tiltakene gjennomføres.

### **Konklusjon**

Reglene i BSL A 1-9 om sikkerhetsstyring er et supplement til kravene i BSL A 1-1 og tilsvarende regler for flyselskapene i JAR-OPS. Når det gjelder utviklingen av denne type rutiner hos tilsynsmyndigheten, vises det til våre vurderinger under tilråding 1.

### **Tilråding nr. 13**

*"Samferdselsdepartementet bør påse at myndighetsoppgaver som fremdeles forvaltes av statsaksjeselskapet Avinor snarest mulig overføres til luftfartsmyndigheten (LT) og/eller andre myndighetsorganer der ansvaret naturlig hører hjemme".*

Luftfartstilsynet er enig i tilrådingen.

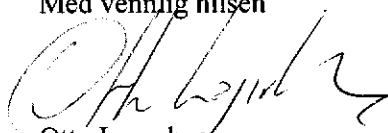
På flere områder hvor myndighetsoppgaver fortsatt ikke er overført fra Avinor til Luftfartstilsynet, er det nå satt i gang en prosess for å overføre ansvaret. I disse prosessene må følgende hovedhensyn ivaretas: Faglig kompetanse, ressursbehov og ikke minst hensiktsmessighet. Det er ikke nødvendigvis slik at oppgaven egner seg for plassering i en tilsynsmyndighet. I forhold til Kunngjøringstjenesten vurderes derfor ulike løsninger i forhold til plassering.

I tillegg til Kunngjøringstjenesten ligger også enkelte myndighetsoppgaver innenfor flysikringstjenesten fortsatt i Avinor. Også her er det satt i gang prosesser for å vurdere overføring av disse til Luftfartstilsynet.


### **Konklusjon**

Luftfartstilsynet deler SHTs oppfatning om at myndighetsoppgaver bør overføres fra Avinor til luftfartsmyndigheten eller annet myndighetsorgan.

Med vennlig hilsen



Otto Lagarhus  
Luftfartsdirektør



Trine Lysne  
Avdelingsdirektør  
Juridisk avdeling