

Samferdselsdepartementet
Sendt per e-post: postmottak@sd.dep.no

Deres ref.: 15/583

Vår ref.: SF37-11-673

Dato: 2. oktober 2015

Høringssvar, rapporteringsforordningen

Norges Luftsportforbund (NLF) takker for muligheten til å kommentere innføringen av rapporteringsforordningen i norsk rett.

Høringssvaret er avgitt på basis av at utkast til "Guidance Material for Regulation (EU) No. 376/2014 on Analysis and Follow-up of Occurrences in Civil Aviation" som distribuert av Luftfartstilsynet 4. august 2015 blir endelig vedtatt. Av denne veiledningen framkommer det at organisasjoner som NLF og NLFs luftsportsklubber ikke omfattes av forordningen, men at utøverne omfattes av den gjennom rollen som fartøysjef.

Dersom veiledningsmaterialet mot all formodning ikke blir vedtatt på dette punktet som foreslått, vil NLF måtte reformulere sitt høringssvar.

A – Hovedpunkter

NLF er positiv til at det etableres et felles rapporteringsregime for europeisk luftfart, da dette kan bidra til bedre innsikt i hvilke sikkerhetsutfordringer alle kategorier av luftfarten står overfor. Dette kan igjen gi viktige bidrag til sikkerhetsarbeidet, både nasjonalt og innenfor de ulike aktivitetene i luften.

Om beskyttelsesmekanismene

I tråd med "just culture"-begrepet og det å dyrke en rapporteringskultur, er det avgjørende at de mekanismene som beskytter den som rapporterer mot negative konsekvenser – og som gjelder etter dagens nasjonale regelverk – videreføres i sin helhet. Det vises her til at forordning (EU) Nr. 376/2014 åpner for at nasjonale bestemmelser kan sette strengere krav til beskyttelse av den som rapporterer enn hva forordningen i seg selv legger opp til. Dette mulighetsrommet bør benyttes, slik Samferdselsdepartementet foreslår.

Enhver negativ konsekvens som følger av det å rapportere, vil i seg selv redusere utøvernes vilje til rapportering, noe som igjen undergraver rapporteringsforordningens formål. Skal rapportering fortsette å være en viktig komponent i utviklingen av luftfartens allerede høye sikkerhetsnivå, er det helt avgjørende at beskyttelsen av de som rapporterer ikke svekkes.

Systemer og implementering må sikre lav brukerterskel

Ut fra samme tankegang som nevnt ovenfor, mener NLF det er avgjørende at et hvert hinder som senker rapporteringsviljen elimineres.

Innenfor områdene allmennflyging og luftsport – de aktivitetene NLF organiserer – er det ekstra stor sårbarhet overfor administrative byrder. Rapporteringsrutiner og –systemer må for disse utøverne være enklest mulig, slik at terskelen for å rapportere blir lav. Det understrekes i den sammenhengen at allmennflyging og luftsport kan sammenliknes med aktiviteter som fjellklatring, motorsykkelkjøring og privatbilkjøring. Kravene til rapportering, og ikke minst verktøyene myndighetene etablerer for rapporteringen, må med andre ord være på samme nivå som de ville hatt dersom de var etablert for disse sammenliknbare aktivitetene.

Dersom myndighetene ikke lykkes med en lav brukerterskel, vil resultatet ganske enkelt være at utøverne ikke rapporterer (eller ikke rapporterer i like stort omfang). Som forbund vil NLF naturligvis dyrke en rapporteringskultur innenfor samtlige aktiviteter, men det blir umulig å dyrke denne kulturen dersom brukerterskelen blir høy, med de sikkerhetsmessige ulempene det medfører.

NLF mener derfor at følgende krav må stilles til implementeringen av rapporteringsforordningen:

1) Det må kunne forventes at en hendelse kun rapporteres én gang, til ett ledd.

Hvis for eksempel en motorflyger tilsluttet en flyklubb opplever en hendelse på en privat flytur med et klubbfly, må det være tilstrekkelig at flygeren rapporterer inn til motorflyklubbens (frivillige) system.

Motorflyklubbens system må automatisk føre rapporten videre til et eventuelt felles NLF-forbundssystem, som i sin tur mater rapporten videre til det nasjonale systemet som Luftfartstilsynet forvalter (og som i så mater dataene videre til det felleseuropeiske ECR-systemet).

I de tilfellene f eks en motorflyger ikke er medlem av en flyklubb/NLF, må utøveren på en enkel måte kunne rapportere direkte inn til luftfartsmyndigheten.

Skjemaet NF-2007 er etter NLFs mening for komplisert til bruk for allmennflygere og luftsportsutøvere, og NLF mener derfor at man må etablere et dedikert og enklere skjema for denne gruppen av utøvere. Levering via Altinn er heller ikke en praktisk løsning for utøvere som er vant til å ha et eget rapporteringssystem som del av flyklubbens bookingsystem.

NLF vil foreslå at Luftfartstilsynet og NLF/flyklubbene etablerer et rapporteringsgrensesnitt som gjør det mulig å sende rapportene direkte fra et klubb/forbundsrapporteringssystem til Luftfartstilsynet gjennom et egnet API.

2) Det må være liten tvil om hvilke hendelser som er rapporteringspliktige. Vi forutsetter at listen i annek V til forordning (EU) 2015/1018 er både uttømmende og tilstrekkelig konkret til at utøverne ikke er i tvil om hva som er en rapporteringspliktig hendelse. NLF vil foreslå at norske myndigheter tar initiativ til en eventuell revurdering av annek V dersom man finner dette nødvendig etter at forordningen har fått lov å virke.

3) Det må tydeliggjøres *hvor* (det vil si til hvilken myndighet) rapportene skal sendes. Anneks VII til forordning (EU) Nr. 965/2012 (Part-NCO) – som de fleste av våre utøvere vil operere innenfor – spesifiserer at kompetent myndighet for luftfartsoperasjonen er det medlemslandet som luftfartøyet er registrert i. Ifølge forordning (EU) Nr. 376/2014 artikkel 4 (6) skal en privatflyger rapportere til det land som har utstedt flysertifikatet (som det ikke på noen måte er gitt at er Norge for alle flygeres del). Dersom privatflygeren er elev ved en flyskole med ATO-godkjennelse i et annet land enn utøverens/instruktørens sertifikatstat, kan det potensielt være et tredje land ”involvert” i hendelsen. Dertil kan det tenkes at selve hendelsen skjer i et fjerde land. NLF innser at dette er en uunngåelig følge av gjeldende EU-rett (som på andre områder har vesentlige fordeler), men vi vil likevel oppfordre til at rapporteringssystemet rent teknisk og praktisk innrettes slik at utøverne kun behøver å rapportere hendelsen én gang til ett land.

En teknisk mulig måte å gjøre dette på er at utøvere bosatt i Norge uansett får mulighet til å rapportere inn i det norske systemet (enten inn i klubbens/forbundets undersystem, eller direkte til Luftfartstilsynet), som i sin tur automatisk rapporterer inn i det utenlandske systemet som måtte være relevant.

Dersom det av tekniske eller juridiske grunner ikke vil være mulig å oppfylle dette ønsket, er det avgjørende at det kommuniseres klart og tydelig fra norske myndigheters side hvor borgerne er forventet å rapportere i ulike scenarier.

B – NLF som kompetent myndighet for sertifisering av seil- og ballongflygere

NLF noterer seg at det er den myndigheten som har utstedt den aktuelle fartøysjefens flysertifikatet som er rapporteringsadressat ved hendelser. Siden NLF er i ferd med å bli kompetent myndighet for utstedelse av sertifikater for førere av seilfly og friballong, kan det tenkes at NLF i teorien vil kunne ansees som adressat for rapporter fra norske seil- eller ballongflygere.

NLF anser imidlertid at det er vesentlig med en felles rapporteringsfunksjon og ulykkesdatabase for norsk sivil luftfart, uavhengig av hvilken myndighet som har utstedt flysertifikatet til den involverte utøveren. Derfor foreslår NLF at Luftfartstilsynet er endelig adressat for rapporter som kommer fra førere av friballong og seilfly og som har sertifikat utstedt av NLF.

NLF foreslår likevel en rapporteringsmekanisme som gir NLFs myndighetsarm (”Sportsflysertifikat”) innsyn i de rapporter som blir levert direkte til Luftfartstilsynet, med tanke på eget kvalitets- og sikkerhetsarbeid.

C – Rapportering av hendelser ”anneks-II-luftfartøy”

NLFs aktiviteter med luftfartøy – enten det er flyging med seilfly, friballonger, motorfly, mikrofly eller veteran- og hjemmebygde luftfartøy – er i ferd med å konvergere i den forstand at en og samme utøver i stadig større grad flyr ulike typer luftfartøy. Særlig ser vi denne konvergensen mellom de som flyr motorfly, veteran- og hjemmebygde fly samt mikrofly.

I en slik setting vil det være svært unaturlig at rapporteringsrutinene og -kravene er forskjellige sett fra utøvernes side, basert ene og alene på luftfartøyets ”luftdyktighetsetikett”.

Videre vil det være viktig for flysikkerhetsarbeidet å kunne kvantifisere sikkerhetsnivået innenfor alle typer luftfart som NLFs medlemmer er involvert i. Det er også relevant å sammenlikne sikkerhetsnivået innen allmennflyging og luftsport i Norge med nivået for de samme aktivitetene i andre land.

Derfor mener NLF at rapporteringsforordningen – når den innføres i norsk rett – også bør gjelde anneks-II-luftfartøyer, nærmere bestemt de luftfartøyer som omfattes av anneks II a)–h) av forordning (EU) 216/2008.

Når det er sagt, frykter NLF at det vil bli en del innkjøringsutfordringer når rapporteringssystemene skal utveksle data (ref pkt A), og vi ser for oss at rapporteringsskjema/format vil kreve en iterativ prosess før alt er på plass og den lave brukerskelen er oppnådd. For å sikre at denne typen innkjøringsproblemer og eventuelle barnesykdommer får færrest mulig negative konsekvenser i form av motstand mot å rapportere, foreslår NLF at Norge utsetter innføringen av rapporteringsforordningen for de anneks-II-luftfartøyerne som i dag ikke omfattes av rapporteringsplikt – og som er nevnt over – fram til 15. november 2018. En slik gradvis innføring vil gi smidighet og bidra til at tekniske og praktiske problemer ikke skaper negative holdninger til det felleseuropeiske rapporteringskonseptet.

D – Rapportering av hendelser med modeller og RPAS

NLF mener det er uhensiktsmessig å la rapporteringsforordningen få anvendelse for alle flymodeller og RPAS (fjernopererte flysystemer). Det er fullstendig urealistisk å se for seg at ethvert menneske som kjøper modeller og RPAS som leketøy for bruk i fritiden vil kunne ha forutsetninger for å vite om forordningen, sette seg inn i den og etterleve den. Gis forordningen anvendelse for samtlige utøvere innen dette segmentet, frykter NLF at bestemmelsen derfor vil bli en ren papirbestemmelse, men de ulempene det medfører.

Det er også vanskelig å forsvare forordningen ut fra reelle risikobetraktninger. Norsk modellflyging som NLF har organisert i en årrekke har en særdeles god sikkerhetshistorikk, og det å la rapporteringsforordningen omfatte denne aktiviteten vil være et lite forholdsmessig tiltak.

Derimot kan NLF se at RPAS-operatører som opererer kommersielt vil ha en helt annen interesse av å være ”tett på begivenheter”, enten på bakken eller i lufta, enn de som flyr på fritiden innenfor organisert idrett. Det at gjennomføring av operasjonene har et økonomisk motiv vil i seg selv kunne friste til å ta større risiki. Videre må det kunne forutsettes at aktører som opererer kommersielt setter seg inn i et mer komplekst system som rapporteringsforordningen innebærer enn de som bare utøver en virksomhet på fritiden.

I NLFs høringssvar til EASA for RPAS-forordningen (A-NPA 2015-10), foreslår vi en endring av forordning (EU) Nr. 216/2008 (basisforordningen), anneks II, (i) fra:

“Unmanned aircraft with an operating mass of no more than 150kg”

til:

“Unmanned aircraft with an operating mass of no more than 150 kg, flown solely for the purpose of sport and/or recreational purposes within line of sight of the pilot flying.”

Forslaget fra NLF har støtte fra paraplyorganisasjonen Europe Air Sports og et flertall av NLFs søsterorganisasjoner i Europa. Dersom forslaget vedtas, vil norsk innføring av rapporteringsforordningen kunne følge samme spor uten at anneks II (i) hensyntas i den norske innføringen.

Det antas imidlertid at arbeidet med revidering av basisforordningen vil ta betydelig tid. NLF foreslår derfor at Samferdselsdepartementet lar rapporteringsforordningen få anvendelse for

Fartøy som omfattes av anneks II (i) til forordning (EU) Nr. 216/2008, så fremt luftfartøyet opereres for annet enn sports- og rekreasjonsformål innenfor synsrekkevidde av personen som flyr.

NLF imøteser det videre arbeidet med å implementere rapporteringsforordningen i Norge og er til disposisjon for videre prosesser.

Med vennlig hilsen,
NORGES LUFTSPORTFORBUND



generalsekretær