

Samferdselsdepartementet, 15. mai 2007

FLYSIKKERHET I NORSK LUFTFART UNDER OMSTILLINGSPROSESSER

**Samferdselsdepartementets oppfølging av rapport av 5. august 2005 fra
Statens havarikommisjon for transport (Rapport SL RAP 35/2005)**

1. INNLEDNING

Samferdselsdepartementet ga i brev av 7. 10. 2004 Statens havarikommisjon for transport (SHT)¹ i oppdrag å undersøke flysikkerheten i norsk luftfart under de pågående store omstillingene i luftfarten i Norge.

Da SHT fikk oppdraget, het kommisjonen ”Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane”, (HSLB). I forbindelse med utvidelsen av kommisjonens ansvarsområde til også å gjelde vegtransport, skiftet den navn til Statens havarikommisjon for transport (SHT). I dette oppfølgingsdokumentet vil det nye navnet og den nye forkortelsen bli benyttet, også når den refererer til tidspunkt før navneskiftet. I sitater benyttes det autentiske navnet.

Samferdselsdepartementets utgangspunkt er at omstilling og effektivisering blant luftfartsoperatører og myndigheter er nødvendig for at publikum og næringsliv over hele landet skal få et tilbud om sikker og god flytransport til lavest mulig priser. En slik omstilling skal imidlertid gjennomføres på en måte som fører til at det høye sikkerhetsnivået i luftfarten opprettholdes og forbedres

SHTs grunnleggende rolle er å undersøke forhold *i ettertid* av en ulykke eller en hendelse. § 20² i forskrift av 22.1.2002 nr. 61 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart³ gir også hjemmel til at departementet kan pålegge SHT spesialoppdrag som har generell flysikkerhetsmålsetting uten at det har skjedd en ulykke eller en hendelse.

¹ Oppdrag av denne karakter vil normalt tilligge Luftfartstilsynet. Men tilsynet var selv gjenstand for undersøkelse pga flyttingen til Bodø.

² § 20: ”Samferdselsdepartementet kan etter samråd med undersøkelsesmyndigheten og Luftfartstilsynet pålegge undersøkelsesmyndigheten spesielle oppgaver som har generell flysikkerhetsmessig målsetting.”

³ § 1 Virkeområde for forskriften: ”Disse bestemmelser kommer bare til anvendelse ved luftfartsulykke og luftfartshendelse med sivilt luftfartøy og/eller forhold der den sivile lufttrafikkjenesten har ytt lufttrafikkjeneste til militære luftfartøy.”

Med det formål⁴ å hindre framtidige luftfartsulykker, ba departementet om at SHT foretok en mer generell undersøkelse og analyse av hvordan flysikkerheten (safety) blir ivaretatt i forbindelse med de pågående endringer og omstillingsprosesser hos myndigheter og selskaper i norsk luftfart. I oppdragsbrevet ble det understreket at SHT i denne sammenheng sto fritt til å undersøke nærmere andre forhold som eventuelt ble avdekket i forbindelse med undersøkelsen og som kommisjonen fant kunne ha betydning i arbeidet med å forebygge ulykker. Departementet viste i forbindelse med oppdraget til artikkel 6 nr. 2 i Rådsdirektiv 94/56/EF av 21.11.1994 om fastsettelse av de grunnleggende prinsipper for undersøkelse av ulykker og hendelser innen sivil luftfart.

Departementet ba om at SHT skulle avgi en rapport om undersøkelsen til Samferdselsdepartementet, om mulig innen 1.6.2005. Det ble understreket at både sluttrapport og eventuelle delrapporter skulle som øvrige rapporter SHT avgir, være offentlige fra det tidspunkt de er avgitt fra kommisjonen.

I brev av 24.6.2005 aksepterte Samferdselsdepartementet at SHTs frist for arbeidet ble forlenget til august 2005. Rapporten er datert 5.8.2005.

1.1. Sikkerhetstilrådingene

I SHTs rapport gis følgende sammendrag og oppsummering av sikkerhetstilrådingene (sitat):

”Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (HSLB) har, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, undersøkt hvordan flysikkerheten blir ivaretatt ved de store omstillingene som pågår innen norsk luftfart.

HSLB har valgt å begrense undersøkelsen til perioden fra 1. januar 2000 og fram til idag (juli 2005), fordi omstillingene har vært spesielt omfattende i denne perioden. Luftfartsinspeksjonen ble ved årskiftet 1999/2000 skilt ut fra det daværende Luftfartsverket (dagens Avinor AS), og etablert som uavhengig tilsynsmyndighet under navnet Luftfartstilsynet. I tillegg har de største luftfartsaktørene, både på myndighets-, infrastruktur-, lufttrafikkjeneste- og flyoperatørsiden, iverksatt omfattende og krevende omstillingsprosesser i perioden. Omstillinger som savner sidestykke i internasjonal luftfart – spesielt fordi de skjer samtidig og til dels i svært rask⁵ tempo. Dette fordrer at ivaretagelse av flysikkerhet får høy prioritet og blir dokumentert på alle nivå i berørte organisasjoner.

⁴ Om *formålet* med SHTs undersøkelser: § 2 ”Undersøkelsen har til formål å søke å klarlegge hendelsesforløp og årsaksforhold, samt utrede forhold av betydning for å forebygge ulykker og hendelser for å forbedre flysikkerheten. Undersøkelsen har ikke som formål å fordele skyld og ansvar.”

⁵ Trykkfeil i SHTs rapport

Internasjonal, og da spesielt ”vestlig” luftfart har gjennom et strengt og rigid overnasjonalt regelverk og håndhevelse av dette, oppnådd et høyt sikkerhetsnivå. Norsk sivil kommersiell luftfart har de senere år vært forsånt for alvorlige ulykker med mange omkomne. Både i Norge og i andre industrialiserte land, har det vært en nedgang i antall ulykker og alvorlige hendelser i perioden.

Utgangspunktet for HSLBs vurderinger i denne undersøkelsen er myndighetenes og ”bransjeaktørers” uttalte og delvis nedfelte overordnede føringer og målsettinger om at:

- Flysikkerheten skal kontinuerlig forbedres
- Flysikkerheten skal minst opprettholdes under og etter omstillinger/endringer

Det generelt høye sikkerhetsnivået og dermed lave antall ulykker og alvorlige hendelser, gjør at det er vanskelig, for ikke å si umulig på nasjonalt nivå, å anvende ulykkesstatistikk til å ”måle” eller fastslå om flysikkerheten er blitt bedre eller dårligere som følge av de senere års omstillinger/endringer. Forskning og erfaring fra utlandet viser at eventuelle negative flysikkerhetsmessige konsekvenser sjelden materialiserer seg i form av ulykker før flere år etter at endringer er gjennomført. Det har derfor vært nødvendig å legge til grunn andre typer indikatorer for å kunne vurdere hvordan flysikkerheten ivaretas.

HSLB har i denne sammenheng lagt vekt på å undersøke hvordan de største aktørene i norsk luftfart ivaretar flysikkerheten under omstillingsprosesser og påpeke forhold og gi ***anbefalinger der det synes å være et forbedringspotensial***. (Uthevet av Samferdselsdepartementet.)

Hovedkonklusjonen er at en rekke store og små endringer ikke blir tilstrekkelig konsekvensutredet med hensyn på flysikkerhet – verken enkeltvis eller helhetlig. I den grad slike utredninger blir gjennomført, synes det ofte å være mangelfull oppfølging og dokumentasjon på ”lukking” av forutsetninger og resultater/anbefalinger. Alle de undersøkte luftfartsaktørene, inklusive myndighetene, har i så henseende et forbedringspotensial.

Som bidrag til at de store omstillingene i norsk luftfart ikke skal skje på bekostning av flysikkerheten, fremmer HSLB følgende sikkerhetstilrådinger, som er begrunnet senere i denne rapporten med vedlegg:

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
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.

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.
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.
5. Luftfartstilsynet, og Avinor selv, bør vurdere om det er satt tilstrekkelige luftfarts- og/eller sikkerhetsfaglige kompetansekrav til sentrale lederstillinger med et overordnet flysikkerhetsansvar i Avinor.
6. Avinor bør vurdere å stille i bero besluttede og planlagte sikkerhetsrelaterte "Take-Off-05" -tiltak som ennå ikke er satt ut i livet, inntil sikkerhetsmessige konsekvenser er grundig utredet og dokumentert, samholdt med DNVs betenkninger og kommentarer, samt sjekket ut med relevante sikkerhets- og tilsynsmyndigheter.
7. Avinor bør vurdere å iverksette en dokumentert gjennomgang av erfaringer med "Take-Off-05"-tiltak som allerede er iverksatt, med hensyn på om DNVs betenkninger og kommentarer og relevante myndighetskrav er ivarettatt.
8. Avinor bør vurdere å øke den interne kapasiteten generelt, og den sikkerhetsfaglige kompetansen spesielt, for å kunne følge opp det sterkt økende antallet anbefalinger og tiltak som sikkerhetsstyringssystemet genererer (hendelsesrapportering, risikoanalyser m.m.).
9. "Arbeidsgiveren" Avinor AS og arbeidstakerorganisasjonene i selskapet bør vurdere å intensivere arbeidet med å få til bedre samhandling og arbeidstakerinvolvering i interne beslutningsprosesser, slik at det skapes tillit partene i mellom. Dette anses som nødvendig for utviklingen av en positiv sikkerhetskultur.
10. Flyselskapene som er undersøkt bør vurdere å se mer helhetlig på sine tiltak og gjennomføre analyser for å se hvordan samtidige endringer og bruk av dispensasjoner, MEL og HIL-lister påvirker sikkerheten. (Undersøkelsen har avdekket at MEL ikke betraktes som en reduksjon av sikkerhet så lenge man er innenfor regelverket mht type og tid).

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.
12. Som et supplement til de regelstyrte og hendelsesbaserte kvalitetssystemene 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.
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.
14. Samferdselsdepartementet bør i et helhetlig samfunnssikkerhetsperspektiv, i samråd med andre ansvarlige/berørte myndighetsorganer og basert på rapport fra "Utvalg for sikring av landets kritiske infrastruktur", som forventes utgitt høsten 2005, vurdere å trekke erfaringer fra og evaluere nåværende modell/løsning for statlig eierskap/styring av flysikringstjenester og lufthavndrift.
(Denne sikkerhetstilrådingen er gitt med "hjemmel" i oppdragsbrevet fra SD der HSLB også gis anledning til "å undersøke nærmere andre forhold som eventuelt avdekkes i forbindelse med undersøkelsen".)
15. Samferdselsdepartementet og/eller eventuelt andre ansvarlige departementer bør vurdere å inkludere konsekvensutredning av sikkerhetsmessige forhold i underlag for politiske beslutninger innen transportområdet når det på et faglig grunnlag kan reises spørsmål om sikkerheten vil bli satt på prøve. Alternativt bør det gjennomføres en bred høring der blant annet relevante fagetater gis anledning til å fremlegge sine synspunkter/kommentarer.
(HSLB er i ferd med å bli uavhengig granskingsmyndighet for ulykker/hendelser innen hele transportområdet og tillater seg derfor å fremme denne sektorovergripende sikkerhetstilrådingen)".

1.2. Kort sammendrag

Av SHTs ovennevnte 15 sikkerhetstilrådingen er samtlige vurdert av departementet - på bakgrunn av innhentede høringsuttalelser. Ut fra det arbeidet som er foretatt hos de enkelte luftfartsaktørene m.v., finner departementet at det er grunnlag for å lukke 13 av tilrådingene.

At en tilråding kan lukkes krever ikke at et konkret oppfølgingstiltak er gjennomført og avsluttet, men det må være gjort konkrete og realistiske planer for hvorledes tilrådingen vil bli fulgt opp. Denne retningslinjen for

lukking er basert på Luftfartstilsynets praksis ved ordinær håndtering av sikkerhetstilrådinger fra SHT. Departementet har her lagt denne retningslinjen til grunn.

Når det gjelder tilråding nr. 1, har Luftfartstilsynet ennå ikke fremlagt en konkret og realistisk plan for sin oppfølging av tilrådingen. Tilrådingen fra SHT er derfor fortsatt åpen. Tilrådingen vil bli fulgt opp gjennom det ordinære etatsstyringssystem ved brev til tilsynet, etatsmøter med tilsynet m.v.

Hva gjelder tilråding nr. 14, er den er fulgt opp i St. meld. nr. 15 (2006 -2008) Om verksenda i Avinor 2006 – 2008 og Innst. S. nr. 142 (2006 – 2007) fra Transport- og kommunikasjonskomiteen. Meldingen er blitt gjenstand for bred gjennomgang av Stortinget, jf. nevnte innstilling, og vil videre bli fulgt opp i departementet.

Tilråding nr. 15 om konsekvensutredning av sikkerhetsmessige forhold anses som ”pågående”, og vil bli fulgt opp av departementet. Hvordan dette konkret skal avgrenses og konkretiseres, må vurderes nærmere. Dette må forankres internt i departementet – og i forhold til underliggende etater – gjennom retningslinjer, slik at planer om større omstillinger, organisasjonsendringer og endring av tilknytningsform skal medføre at det må foretas en konsekvensutredning av sikkerhetsmessige forhold.

Tilrådingen vil videre bli tatt med i Samferdselsdepartementets strategiplan for norsk luftfart.

Videre vil departementet vurdere å ta denne tilrådingen opp med FAD, slik at denne type konsekvensutredning av sikkerhetsmessige forhold *eksplisitt* skal fremgå av forvaltningens Utredningsinstruks.

Departementets oppfølging av SHTs tilrådingen vil for øvrig bli omtalt for Stortinget på en egnet måte, ventelig i Samferdselsdepartementets samleproposisjon i mai 2007.

2. OVERSIKT OVER SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING – INNHENTING AV HØRINGSUTTALELSER - PROSESS

2.1. Samferdselsdepartementets innhenting av høringsuttalelser.

I det følgende redegjøres for prosessen knyttet til Samferdselsdepartementets oppfølging.

Rapporten har en mer overordnet karakter enn en tradisjonell havarirapport ved at den ikke tar for seg en bestemt hendelse eller ulykke, men har en forebyggende og systemorientert karakter. På denne bakgrunn vurderte departementet om man bare skulle ta for seg oppfølging av

sikkerhetstilrådingene, eller om rapporten i tillegg skulle sendes på en bredere høringsrunde.

Det ble konkludert med å sende rapporten til de undersøkte luftfartsaktørene: Luftfartstilsynet, Avinor AS, Widerøe's Flyveselskap AS, SAS Braathens AS, Norwegian Air Shuttle ASA, CHC Helikopter Service AS og Norsk Helikopter AS, samt andre luftfartsoperatører, for oppfølging av de konkrete sikkerhetstilrådingene i rapporten - og til uttalelse.

Både Avinor, de ikke-statlige lufthavnene og luftfartsselskapene som det ble bestemt skulle kontaktes av departementet, *er underlagt Luftfartstilsynets tilsyn.*

I brevet av 19.8.2005 fra SD, ble følgende presisert (sitat):

- ”Vi ber **Luftfartstilsynet** melde tilbake på hvordan en vil følge opp tilråding nr. 1, 2, 3 og 4. Vi ber videre Luftfartstilsynet melde tilbake på hvordan en vil følge opp sin rolle ift. tilråding nr. 5. Vi ber videre om forslag fra Luftfartstilsynet på oppfølging av tilråding nr. 11, 12 og 13.
- Vi ber **Avinor AS** melde tilbake på hvordan en vil følge opp tilråding nr. 5 (Avinors rolle), 6, 7, 8 og 9, jf. også konklusjonspunktene i kap. 6.5.
- Vi ber de **undersøkte flyselskaper** Widerøes Flyveselskap AS, SAS Braathens AS, Norwegian Air Shuttle ASA, CHC HS AS og Norsk Helikopter AS melde tilbake på hvordan en vil følge opp tilråding nr 10.
- Vi ber **samtlig flyselskaper** merke seg tilråding nr. 11
- Vi ber **luftfartsoperatørene** om evt. kommentarer til tilråding nr. 12. Vi viser forøvrig til at Luftfartstilsynet ovenfor er bedt om å komme med forslag til oppfølging av denne tilråding samt tilråding nr. 11 og 13.
- **Samferdselsdepartementet** vil selv følge opp tilråding nr. 13, 14 og 15 i samarbeid med andre berørte departementer og myndighetsorganer. Mht. tilråding nr. 13 avventes i første omgang Luftfartstilsynets redegjørelse som nevnt ovenfor.”

I brevet ble det bedt om tilbakemelding innen 15.10.2005 på hvordan sikkerhetstilrådingene ville bli fulgt opp, herunder en status per dags dato. Det ble også bedt om merknader til rapporten som sådan. Det ble understreket at arbeidstakerorganisasjonenes synspunkter på rapporten skulle framgå eksplisitt.

Den komplette sendelista for brevet var som følger:

- Luftfartstilsynet
- Avinor AS
- Sandefjord Lufthavn AS
- Skien Lufthavn AS
- Notodden Lufthavn AS
- Sunnhordland Lufthavn AS
- Lista Lufthavn AS, Postboks 113

- Samtlige fly og helikopterselskaper med lisens og/eller driftstillatelse (I henhold til liste per 12.12. 2005 på Luftfartstilsynets nettsider)

Det ble videre sendt kopi til:

- Flyselskapenes Landsforening (nå NHO Luftfart)
- Norsk Flyoperatør Forbund
- Norsk Allmennflygerforening (AOPA-Norway)
- Norsk Aero Klubb (nå NLF/NAK)
- Generalinspektøren for luftforsvaret
- Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (nå SHT)

2.2. Tilbakemeldinger

Samferdselsdepartementet mottok følgende skriftlige tilbakemeldinger fra luftfartsaktører:

- Widerøe's Flyveselskap AS, brev av 14.10.2005
- Norwegian Air Shuttle ASA, brev av 12.10.2005
- CHC Helikopter Service AS, brev av 14.10. 2005
- SAS Braathens AS, brev av 15.10.2005
- Norsk Helikopter AS, brev av 24.10.2005
- Luftfartstilsynets brev av 18.10.2005
- Avinor AS, brev av 14.10.2005

Videre ble følgende innspill mottatt:

- Norsk Tjenestemannslag, brev av 12.08.2005
- Norsk Tjenestemannslag, notat av 30.08.2005
- Norsk Flygelederforening, brev av 08.08.2005
- Norsk Flygelederforening, notat av 15.08.2005
- Universitetet i Oslo, brev av 15.08.2005⁶

⁶ Se SHTs kommentar i brev av 30.9.2005.

Flyselskapenes tilbakemeldinger ble i brev av 27.10.2005 oversendt fra departementet til Luftfartstilsynet. Samferdselsdepartementet ba om tilsynets vurdering av tilbakemeldingene fra flyselskapene. Frist for tilbakemelding ble satt til 21.11.2005. Samferdselsdepartementet ga samtykke til utsatt frist, og tilsynets vurdering ble mottatt i brev av 2.12.2005.

Norsk Helikopter avga tilleggsuttalelse av 24.1.2006 etter anmodning av fra departementet.

Videre ble Luftfartstilsynet og Avinor i likelydende brev av 3.11.2005 bedt om å følge opp tilråding nummer 13.

I brev av 2.12.2005 ble Luftfartstilsynet bedt om å vurdere Avinors tilbakemeldinger i ovennevnte brev av 14.10.2005. Sentralt i Avinors oppfølging av sikkerhetstilrådingene står Det norske Veritas' (DNV) gjennomgang og kvalitetssikring av omstillingsprogrammet "Take-off-05". Samferdselsdepartementet viste til at det ville være hensiktsmessig å motta Luftfartstilsynets tilbakemelding etter at DNVs rapport forelå. Det ble satt en tentativ frist for tilbakemelding 20.1.2006. DNV-rapporten ble forsinket, og forelå først i april 2006. Den er datert 3.3.2006, jfr. Avinors oversendelsesbrev av 28.4. 2006 til departementet. Luftfartstilsynet sendte sin tilbakemelding til SD i brev av 28.7.2006. Avinor ga i brev av 26.9.2006 til Luftfartstilsynet (med kopi til Samferdselsdepartementet) sin vurdering av de punkter i DNVs rapport som Luftfartstilsynet etterspør selskapets synspunkter på. Luftfartstilsynet gir i brev av 15.12. 2006 sin vurdering av tilråding nr. 13. I brev av 4.12. 2006 opplyser tilsynet om at de ikke kan gi tilbakemelding mht tilråding nr. 7 før ultimo januar 2007. Tilsynets brev på dette punkt er datert 22.1.2007, og mottatt 8. februar.

3. GENERELLE FORUTSETNINGER FOR DEN VIDERE OPPFØLGING I SAKEN – SÆRLIG OM MYNDIGHETS/ROLLEDELING MELLOM SAMFERDSELSDEPARTEMENTET OG LUFTFARTSTILSYNET

3.1. Generelle betraktninger

SHTs rapport 35/2005 har en form som har tatt farge av SHTs havarirapporter, blant annet ved at den munner ut i konkrete anbefalinger i form av sikkerhetstilrådingene som rettes mot nærmere angitte aktører: Luftfartstilsynet, Avinor, Samferdselsdepartementet, de undersøkte flyselskapene og til dels øvrige luftfartsoperatører (flyplassiere og flyselskaper). Det er disse aktørene som selv har ansvaret for oppfølgingen av de enkelte tilrådingene.

Det vesentligste avviket fra standard saksbehandling er at Samferdselsdepartementet - og ikke Luftfartstilsynet - er gitt i oppgave å overvåke oppfølgingen av de samlede sikkerhetstilrådingene. Alle høringsuttalelsene er følgelig stilet til Samferdselsdepartementet

I SHTs rapport s. 9 anføres at SHT håper at rapporten vil bli brukt aktivt i sikkerhetsarbeidet, og ” ...at det ikke brukes tid og krefter på å så tvil om og argumentere mot de funn som er fremmet.”

Til det siste vil departementet presisere at SHT er faglig uavhengig av departementet. Departementet legger derfor uten videre til grunn i sitt oppfølgingsarbeid de tilrådingene som SHT har kommet med. En fokuserer derfor på tiltak som kan bidra til å lukke sikkerhetstilrådingene.

3.2. Den ordinære, gjeldende myndighetsfordeling mellom Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet

Samferdselsdepartementet har *delegert* til Luftfartstilsynet nærmere angitte myndighetsoppgaver som tilsynet skal utføre etter luftfartslovgivningen med mer. Det er i hovedsak gjort unntak for saksområder som er/anses å være av politisk karakter. Denne delegeringen må særlig sees i sammenheng med instruksene som Samferdselsdepartementet har fastsatt for Luftfartstilsynet, det årlige tildelingsbrev til Luftfartstilsynet der bevilgningen for det enkelte året stilles til disposisjon og vilkårene for dette, samt gebyrregulativet som fastsettes av departementet for det enkelte år.

Departementet har gjennom delegeringen laget et forutberegnelig system for oppfølging av sakene. Delegasjonsvedtakene er i hovedsak kunngjort i Norsk Lovtidend.

Samferdselsdepartementet har samtidig instruksjonsmyndighet overfor Luftfartstilsynet, og kan ”løfte” saker opp i departementet, og ellers trekke tilbake den delegerte myndigheten. Vanligvis vil dette gjelde saker av politisk karakter.

Videre er hovedregelen at det er Luftfartstilsynet som treffer vedtak i første instans i saker som gjelder det enkelte tilsynsobjekts virksomhet. Dersom Luftfartstilsynet f. eks. vil pålegge luftfartsaktører å utbedre forhold ved virksomheten, må tilsynet treffe et vedtak om dette. Det er videre tilsynet som skal avgjøre om tilsynsobjektet oppfyller myndighetskravene fastsatt i det til enhver tid gjeldende regelverk. Samferdselsdepartementet er imidlertid klageinstans for Luftfartstilsynets vedtak, og enkelte saker blir derfor endelig avgjort av departementet.

3.3. Bør den ordinære myndighetsdeling mellom departementet og Luftfartstilsynet få konsekvenser for departementets behandling av rapport 35/2005, selv om alle høringsuttalelsene er stilet til departementet?

Generelt sett bør departementet være tilbakeholden med å bryte med rådende instruks- og forskriftsfestet system for myndighetsfordeling mellom departementet og Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet besitter en teknisk/operativ fagkompetanse relatert til flysikkerhet, og en del av de teknisk/operative vurderinger som tilsynet foretar i enkeltsaker m.v. vil departementet ikke kunne foreta en faglig overprøving av. Videre skal Luftfartstilsynet ha en faglig uavhengighet iht forvaltningsloven når det treffer enkeltvedtak i første instans med Samferdselsdepartementet som klageinstans. Det vil si at dersom departementet involverer seg for mye i en sak der Luftfartstilsynet skal treffe enkeltvedtak, kan det i siste instans føre til at en senere klagesak må løftes opp til Kongen i statsråd.

I foreliggende sak har departementet valgt en modell der SHTs tilrådinger som er relatert til Avinor og flyselskapene er forelagt Luftfartstilsynet til uttalelse.

Spørsmål er da hvilken status Luftfartstilsynets høringsuttalelser i denne saken skal ha. Skal det legges avgjørende vekt på uttalelsene i spørsmålet om tilrådingene kan lukkes? Jfr. at det ikke fremgår av departementets brev til tilsynet hvilken myndighet som skal avslutte og lukke tilrådingene i denne rapporten.

Når det gjelder den videre oppfølgingen av SHTs tilrådinger, synes valget å stå mellom

- å legge Luftfartstilsynets høringsuttalelser, herunder dets vurderinger av SHTs tilrådinger, til grunn
- å søke bistand hos et annet lands luftfartsmyndighet (nordisk land) eller
- å kjøpe konsulentbistand

Departementet er kommet til at Luftfartstilsynets høringsuttalelser - når det gjelder teknisk/operative tilrådinger relatert til Avinor og flyselskapene – legges til grunn i det følgende etter en konkret vurdering foretatt av departementet.

3.4. Det ordinære, gjeldende system for oppfølging og lukking av tilrådinger som er fremmet i SHT's ordinære rapporter - etter at det har funnet sted en luftfartsulykke eller alvorlig luftfartshendelse

SHT's hovedoppgave er å avgi tilrådinger *etter* at kommisjonen har undersøkt en konkret ulykke eller en hendelse med det formål å hindre at lignende skjer om igjen. Hovedregelen er at kommisjonen ikke skal utrede andre saker og komme med råd uten at det har skjedd noe. Grunnen til at kommisjonen er gitt et så snevert mandat er hensynet til den nødvendige respekt og tillit til dens arbeid og tilrådinger.

Hvis kommisjonen skulle ha hatt mandat til å drive rådgivning om sikkerhetsspørsmål før noe har hendt, vil det være en viss fare for at den kan miste noe av integriteten og nøytraliteten som den er forutsatt å skulle ha. Hvis kommisjonen har ”behandlet” saken tidligere, vil kommisjonen lett kunne bli beskyldt for at dette er noe den sier for å underbygge at den hadde rett tidligere.

Hensynet til kommisjonens integritet og nøytralitet er også grunnen til den ordningen som er etablert for oppfølging og lukking av kommisjonens avgitte tilrådinge.

Det er etablert en fast praksis der departementet forelegger tilrådingene i de konkrete sakene som en har mottatt fra kommisjonen for den respektive tilsynsmyndigheten, med forespørsel om hvorledes den enkelte tilråding vil bli fulgt opp.

Gjelder tilrådingen et annet departements ansvarsområde, vil vedkommende departement bli tilskrevet med forespørsel om oppfølging. SHT orienteres om korrespondansen som kopiadressat.

Avgjørelse om ferdigbehandling og *lukking* av tilrådingene treffes normalt av tilsynsmyndigheten som har fått den til behandling. Departementet tilskrives om hvilke tilrådinge som tilsynsmyndigheten fremdeles arbeider med og hvilke som blir avsluttet og lukket i de konkrete sakene. Når tilrådingen ikke er lukket, bruker tilsynsmyndigheten for øvrig uttrykket *pågående*.

At en tilråding kan lukkes krever ikke at et konkret oppfølgingstiltak er gjennomført og avsluttet, men det må være gjort konkrete og realistiske planer for hvorledes tilrådingen vil bli fulgt opp.

Det er kun i ekstraordinære tilfelle at departementet vil kunne overprøve tilsynsmyndighetens avgjørelse om lukking. SHT holdes orientert av departementet om hvorledes tilrådingene følges opp og når de lukkes av tilsynsmyndigheten.

3.5. De ordinære, gjeldende kriterier som Luftfartstilsynet benytter når tilrådinge fra SHT skal lukkes

I ordinære saker skriver Luftfartstilsynet som hovedregel at tilrådingen anses *tilfredsstillende* eller *adekvat* fulgt opp av det tilsynsobjektet som tilrådingen er rettet til og at den således lukkes av tilsynsmyndigheten.

3.6. De kriteriene som Luftfartstilsynet har benyttet i sine høringsuttalelser til rapport 35/2005 ved vurderingen om vedk. aktør har fulgt opp tilrådingene

I tilbakemeldingsbrevene i denne saken har Luftfartstilsynet brukt en litt annen terminologi enn uttrykkene ovenfor. Tilsynet bruker uttrykkene ”anses tilfredsstillende”, eller ”adekvat”, ”fulgt opp” og liknende. Grunnen til dette antas å være at departementets oppdragsbrev av 19.8.2005, 27.10.2005 og 2.12.2005 har en noe annen utforming og terminologi enn det som departementet bruker i brev til tilsynsmyndigheten i forbindelse med oppfølging av tilrådinger i ordinære, konkrete saker – etter at ulykker og hendelser har funnet sted. (Ett unntak er Luftfartstilsynets brev av 22.1. 2007, der tilsynet er tydelig mht om tilrådinger kunne lukkes. Dette hadde sammenheng med en anmodning fra departementet om å være tydelig på dette punkt, for bl.a. å unngå at behandlingen av rapport 35/2005 skulle utsettes ytterligere.) Det fremgår heller ikke av departementets brev til tilsynet hvilken myndighet som skal avslutte og lukke tilrådingene i denne rapporten.

3.7. Departementet fortolkning av Luftfartstilsynets vurderinger om lukking av en tilråding kan finne sted

Departementet fortolker Luftfartstilsynets høringsuttalelser til rapport 35/2005 - der de bruker uttrykkene ”anses tilfredsstillende”, eller ”adekvat”, ”fulgt opp” og liknende om vedkommende luftfartsaktørs oppfølging - som synonymt med at tilrådingen kan avsluttes og lukkes.

Dette syn er følgelig lagt til grunn/utgjør en premiss i departementets videre behandling av SHTs tilrådinger, og departementets beslutningsgrunnlag mht om en tilråding kan lukkes.

3.8. Nærmere retningslinjer som legges til grunn i denne saken for oppfølging av SHTs tilrådinger

- Mht de tilrådingene som gjelder ”svakheter” som er relatert til *Luftfartstilsynet*, vil departementet følge vanlig praksis for dette så langt råd er i den videre håndteringen. Det vil si at tilsynet må skriftlig og muntlig redegjøre for departementet hvordan tilsynet skal følge opp de forhold som er avdekket, slik at mangelfull håndtering mm kan utbedres. Departementet vil da ha saken til oppfølging på etatsmøter, eller særmøter o.l. Videre vil en måtte følge opp saken inntil tilsynet har gjennomført de forbedringer som kreves.

Når det gjelder å lukke en tilråding rettet mot tilsynet, har en funnet å ville anvende samme retningslinje som Luftfartstilsynet bruker overfor sine tilsynsobjekter, jf. ovennevnte pkt. 3.4. nest siste avsnitt. Forutsetningen for lukking vil derfor være til stede når tilsynet har laget en konkret og realistisk plan ol. for sin oppfølging.

- I de tilfelle der det er påvist mangler, eller potensiale for dette i sikkerhetssystemet hos *flyselskapene*, vil departementet her legge avgjørende vekt på tilsynets vurdering av om lukking kan skje av det aktuelle forholdet. Dvs. departementet vil i denne rapporten gjengi og legge til grunn tilsynets *vurdering av* det forholdet tilrådingen retter seg mot. Dersom tilsynet tilrår lukking, legger departementet dette til grunn i sin håndtering av tilrådingen i tråd med ovennevnte pkt. 3.4. nest siste avsnitt.
- Mht Avinor og øvrige flyplassiere, vil Luftfartstilsynets vurdering - i tråd med ovennevnte pkt. 3.4. nest siste avsnitt⁷ - også her være avgjørende, bortsett fra tilråding nr. 14 som er fulgt opp i St. meld. nr. 15 (2006 – 2007) Om verksemda i Avinor 2006 – 2008, jf. Innst. S. nr. 142 82006 – 2007) fra transport- og kommunikasjonskomiteen.
- Når det gjelder svakheter som SHTs rapport angir om *Samferdselsdepartementets* håndtering, vil den modell for oppfølging som velges måtte avpasses i forhold til hva saken gjelder. Det anses som viktig at Stortinget på en egnet måte gjøres kjent med hvordan departementet følger opp tilrådingene.

3.9. Spørsmål om avgrensning av departementets oppfølging

SHT har i tilråding nr. 14 bedt departementet om bl.a. å evaluere nåværende modell/løsning for statlig eierskap/styring av flysikringstjenester og lufthavndrift. I den forbindelse vil Samferdselsdepartementet vise til St. meld. nr. 15 (2006 – 2007) Om verksemda i Avinor 2006 – 2008, jf. Inst. S. nr. 142 (2006 – 2007) fra transport- og kommunikasjonskomiteen. I meldingen har departementet kommet med en vurdering av hvordan tilrådingen bør følges opp. Departementet vil ikke komme med noen egen vurdering her, men henviser til meldingen og stortingsbehandlingen.

SHTs tilrådingar omhandler problemstillinger som nå kan synes om noe foreldet, f. eks. forhold knyttet til anbefalinger om dobbeltbemanning i samband med flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø. Imidlertid kan dette være omstendigheter som har påvirket og påvirker Luftfartstilsynet i sin utøvelse av tilsynsoppgaver og vil derfor bli omtalt.

3.10. Om det bør innhentes ytterligere uttalelser i saken

Departementet har vurdert om det nå kan settes strek for innhenting av uttalelser.

⁷ Jf. pkt. 4.7.4. vedr. tilråding nr. 7 som SD lukker. LT gir her uttrykk for behov for ”...å samle erfaring fra igangsatte tiltak...”, før lukking er aktuelt.

Flere av de uttalelsene som departementet har mottatt i saken er fra 2005. Det er foretatt en fortløpende innhenting av uttalelser, og siste dokument innkommet til departementet er Luftfartstilsynets høringsuttalelse av 22.1. 2007, mottatt 8. februar.

Departementet ser det som viktig, som ovenfor nevnt, at en nå går tilbake til den generelle arbeidsdelingen mellom departementet og Luftfartstilsynet. De sakene som er omfattet av SHTs tilråding, og som krever videre oppfølging, legger en opp til skal håndteres innenfor gjeldende, generelle funksjonsfordeling mellom departementet og Luftfartstilsynet. For så vidt gjelder de 3 tilrådingene som er direkte rettet mot Samferdselsdepartementet, er den ene tilrådingen fulgt opp i St. meld. nr. 15 (2006 – 2007) Om verksemda i Avinor 2006 – 2008, jf. Inst. S. nr. 142 (2006 – 2007) fra transport- og kommunikasjonskomiteen.

Departementets syn er at det, med de høringsuttalelser som nå foreligger, er mulig å få et "historisk" bilde av om, og evt. hvordan, flysikkerheten blir ivarettatt under omstilling.

I denne sammenheng må en også se hen til det *strategiarbeidet* for norsk luftfart som departementet har iverksatt. Det er initiert av den uroen som har vært i norsk luftfart. Formålet med strategien er å gi en oversikt over situasjonen i norsk luftfart, og vurdere hva slags tiltak som eventuell skal settes i verk. Dette arbeidet involverer også andre departement med ansvarsområde som har betydning for luftfarten. Arbeidet med strategiplanen skal etter planen være ferdig i 2007.

3.11. Om hvilke høringsuttalelser som gjengis her.

På bakgrunn av den rolle og kompetanse som Luftfartstilsynet er gitt etter luftfartsloven, og den *vektlegging som her gjøres av tilsynets uttalelser mht oppfølgingen av SHTs tilråding*, har en valgt å gjengi relativt utførlig det tilsynet har uttalt i sine høringsuttalelser om luftfartsaktørenes oppfølging av SHTs tilråding.

Det er derfor i liten grad gjengitt de enkelte luftfartsaktørers uttalelse, i og med disse uttalelsene i relativt stor grad er inkorporert i tilsynets høringsbrev.

4. SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS GJENNOMGÅELSE AV SHT' TILRÅDINGER OG AKTØRENE OPPFØLGING – HERUNDER VURDERING AV OM DET ER GRUNNLAG FOR LUKKING

I det følgende gjennomgås oppfølgingen av den enkelte sikkerhetstilråding.

4.1. Om de 3 tilrådingene som er rettet mot Luftfartstilsynet

SHTs tilråding nr. 1- 3 er rettet mot Luftfartstilsynets virksomhet. Felles for disse tilrådingene er at departementet – uavhengig av SHTs tilråding – vil måtte ha et særlig ansvar for å følge opp disse forhold som ledd i den alminnelige etatsstyringen av Luftfartstilsynet. Det vises her til departementets instruks fastsatt for Luftfartstilsynet, tildelingsbrev som Luftfartstilsynet mottar fra departementet det enkelte år, etatsmøter m.v.

4.1.1. SHTs tilråding nr. 1

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*

4.1.2. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

I brev av 18.10.2005 redegjør Luftfartstilsynet for oppfølging av tilråding nr. 1, og anfører (sitat) bl.a.:

”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-aktiviteter⁸ 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. ”

4.1.2.1. Luftfartstilsynets konklusjon i brev av 18.10.2005 (sitat):

”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.”

4.1.3. Departementets vurdering

I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev av 10. 1. 2007 til Luftfartstilsynet er følgende anført: ”*Risikobasert tilsyn*: ”Det er ein sentral oppgåve å vidareutvikle metodikken i retning av meir risikobasert tilsyn, og Luftfartstilsynet bør i løpet av 2007 presentere ein tidsplan for når risikobasert tilsyn kan innførast”.

Luftfartstilsynet har ennå ikke fremlagt en konkret og realistisk plan⁹ for sin oppfølging av tilrådingen.

Tilrådingen fra SHT er derfor fortsatt åpen.

Tilrådingen vil bli fulgt opp gjennom det ordinære etatsstyringssystem ved brev til tilsynet, etatsmøter med tilsynet m.v.

⁸ SAFA: Safety Assessment of Foreign Aircraft. SANA: Safety Assessment of National Aircraft. (SDs bem: SANA- inspeksjoner er nå bestemt avvirket.)

⁹ Snakket med Luftfartstilsynet 24.4.2007. Det var nylig opprettet en egen analyseavdeling, og tilsynet var i gang med rekruttering av personale til denne avdelingen. Men, man ventet på den såkalte rapporteringsforskriften samt en oppdatering av IT-systemet. Spurte tilsynet om de ville ha lukket tilrådingen, forutsatt det hadde vært en annen etat saken gjaldt. Fikk som svar at tilrådingen ville ha blitt lukket.

4.1.4. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 1 er pågående.

4.2. SHTs tilråding nr. 2

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.*

4.2.1. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

I brev av 18.10.2005 opplyser Luftfartstilsynet følgende vedrørende tilråding nr.2 (sitat):

”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:

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 dobbeltbemanning 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”.

4.2.2. Premisser lagt i statsbudsjettet for 2007 og uttalelser knyttet til statsbudsjettet for 2008.

I St. prp. nr. 1 (2006 -2007) Samferdselsdepartementet side 37 er anført (sitat):

” Luftfartstilsynet har flyttet til Bodø, jf. St. meld. nr. 17 og Innst. S. nr. 222 (2002–2003) Om statlige tilsyn. Det foreslås avsatt 8,8 mill. kr til flyttekostnader i 2007.

Statsbudsjettet for 2007 vil være siste år med ekstraordinære bevilgninger til Luftfartstilsynet i forbindelse med flyttingen. Som det ble vist til i St. prp. nr. 1 (2005-2006), la Stortinget opprinnelig til grunn at flyttingen av Luftfartstilsynet kunne gjennomføres innen en ramme på 116 mill. 2003-kr for årene 2004–2006. jf. St. meld. nr. 17 og Innst. S. nr. 222 (2002–2003). I St.meld. nr. 32 (2004–2005) Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø, ble det imidlertid skissert mulige tiltak som kunne øke flyttekostnadene for Luftfartstilsynet. Det ble bl.a. vist til forslag om dobbelt bemanning av ikke-flyfaglig personell i 2006 og dels i 2007. Anslag viste at tiltakene skissert i meldingen kunne føre til en økning i flyttekostnadene med opp mot 20–30 mill. kr. Videre ble det i samme melding åpnet for økt lønn og utvidede pendlerordninger for enkelte tilsatte. Disse tiltakene isolert ble anslått til å kunne medføre økte årlige driftskostnader med opp mot 10–20 mill. kr for en begrenset periode etter flyttingen. I St. prp. nr. 1 (2005-2006) ble det varslet at det kunne bli behov for ytterligere bevilgninger til flyttingen.

Anslagene i St.meld. nr. 32 (2004–2005) har vist seg å være riktige ved at det har vært nødvendig å øke rammen for flyttekostnader tilsvarende. I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 66 (2005-2006), bevilget Stortinget 30 mill. kr ekstra

til Luftfartstilsynet hvorav 25 mill. kr ble fordelt på driftsbudsjettet mens 5 mill. kr ble fordelt på post 22 Flyttekostnader. Ekstrabevilgningene var nødvendig for å dekke økte kostnader som følge av gjennomførte tiltak som er omtalt i St.meld. nr. 32 (2004–2005).

For 2007 foreslås bevilget 8,8 mill. kr til flytting, som skal dekke de resterende kostnadene knyttet til dobbeltbemanning og utbetaling av sluttpakker. Inkludert forslag til bevilgning for 2007, vil de totale flyttekostnadene utgjøre om lag 160,1 mill. 2007-kr. Dette beløpet ligger tett opp til det opprinnelige anslaget fra 2003 pluss de anslåtte ekstrakostnadene knyttet til tiltakene omtalt i St.meld. nr. 32 (2004–2005).”

I departementets tildelingsbrev av 10.1.2007 til Luftfartstilsynet fremgår det (sitat):

”Stortinget vedtok den 12.12.06 statsbudsjettet for 2007, medregnet løyvingane til Luftfartstilsynet, jf. Budsjett-innst. S. nr. 13 (2006-2007).”[...]”For 2007 er løyva 8,8 mill. kr. til flytting, som skal dekke dei resterande kostnadene knytt til dobbeltbemanning og utbetaling av sluttpakker.”

Luftfartstilsynets brev av 21.12. 2006 til Samferdselsdepartementet knyttet til statsbudsjettet for 2008 anføres det (sitat):

”2008 vil ventelig bli første året etter relokaliseringen uten egen ”flyttebevilgning”. Vi forventer da også at flyttingen fullt ut er gjennomført og at vi er i tilnærmet normal drift i 2008”.

4.2.3. Departementets vurdering

De faktiske forhold som er omtalt i denne tilrådingen mht flytting og dobbeltbemanning er i vesentlig grad endret. Flyttingen av Luftfartstilsynet fra Oslo til Bodø er gjennomført. Det vil fortsatt være et kontor i Oslo med ca. 26 ansatte.

Departementet finner at tilrådingen kan lukkes.

Departementet er klar over den noe utfordrende situasjonen tilsynet er i ved mange nytilsatte i tilsynet. Departementet vil imidlertid på vanlig måte følge med på denne saken gjennom budsjettprosessen, etatsstyringen m.v.

I tillegg har departementet konkrete planer om en evaluering av Luftfartstilsynet i Bodø. Selve evalueringen er forutsatt å skulle skje i 2008. Formålet er da å foreta en vurdering av forvaltningskompetansen og evt. den luftfartstekniske kompetansen.¹⁰

4.2.4. Departementets beslutning:

¹⁰ (Fornyings- og administrasjonsdepartementet har for øvrig startet en evaluering knyttet til flytting av diverse forvaltningsorgan.)

Tilråding nr. 2 er lukket.¹¹

4.3. SHTs tilråding nr. 3

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.

4.3.1. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

I brev av 18.10.2005 opplyser Luftfartstilsynet følgende om tilråding nr. 3 (sitat):

"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 klagesaken¹² som er levert av Norges Luftsportsforbund/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."

¹¹ [Fotnoten er slettet 14.5.07 da den gjelder budsjettet 2008.]

]

¹² Saken er for lengst avsluttet.

4.3.1.1. Konklusjon i Luftfartstilsynets brev av 18.10. 2005 (sitat):

”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.”

4.3.2. Departementets vurdering

Ut i fra det som Luftfartstilsynet anfører om oppfølgingen, har tilsynet i realiteten lukket tilrådingen fra SHT. Departementet har ikke grunnlag for å overprøve dette syn. Departementet vil gjennom etatsstyringen følge med på hva som skjer på dette saksområdet, og på etatsmøte be tilsynet redegjøre for status.

4.3.3. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 3 er lukket.

4.4. Om de 5 tilrådingene som omhandler Avinors virksomhet – samt Samferdselsdepartementets mange roller i forhold til Avinor

Samferdselsdepartementet har flere roller overfor Avinor, både som eier og myndighet. Det overordna grunnlaget for eierstyringen av Avinor blir fastsatt i Eiermeldinger som blir lagt fram for Stortinget annet hvert år. Avinor skal i henhold til sine vedtekter legge fram en plan (§ 10-planen) annet hvert år om aktuelle saker. Som eier er samferdselsministeren generalforsamling i Avinor. I § 10 planen for 2006 – 2008 viser Avinor til at selskapet arbeider kontinuerlig for å bedre flysikkerheten. I St. meld. nr. 15 (2006 – 2007) Om verksemda i Avinor for perioden 2006 – 2008 s. 51, er følgende uttalt i § 10- planen (sitat):

” Rapporten fra SHT utgjør et viktig bidrag til sikkerhetsarbeidet i Avinor.

Spesielt blir følgende forbedringsområder prioritert:

- Sikkerhetsrelaterte tiltak skal ikke iverksettes før de viktigste forutsetningene for endringen er tilstede
- Den interne kapasiteten i sikkerhetsstabene skal styrkes for å ivareta det økte rapporteringsgrunnlaget som det nye sikkerhetssystemet genererer
- Samarbeidsklime og tillit mellom konsernledelse og sentrale tillitsvalgte må bli bedre slik at grunnlaget for å utvikle en god sikkerhetskultur er tilstede”.

4.4.1 SHTs tilråding nr. 4

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.*

4.4.2. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

I brev av 18.10.2005 opplyser Luftfartstilsynet følgende vedr. tilråding

nr. 4 (sitat):

”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.”

4.4.2.1. Konklusjon i Luftfartstilsynets brev av 18.10. 2005 (sitat)

”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. ”

Konklusjon ble opprettholdt i Luftfartstilsynets brev av 28.7. 2006
Det ble anført at ny forskrift er blitt vedtatt, jf. Luftfartstilsynets forskrift av 12. mai 2006 nr. 545 om brann- og redningstjeneste. Den nye forskriften er ifølge Luftfartstilsynet i det alt vesentligste likelydende med høringsutkastet.

”Luftfartstilsynets konklusjon [] har derfor fortsatt gyldighet.”

Tilsynet har i sitt brev av 28. 07. 2006 ingen kommentarer for øvrig til Avinors oppfølging av tilråding nr. 4.

4.4.3 Departementets vurdering

Ut i fra det som Luftfartstilsynet anfører, har tilsynet i realiteten ”lukket” tilrådingen fra SHT.

4.4.4. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 4 er lukket.

4.5. SHTs tilråding nr. 5.

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

4.5.1. Avinors redegjørelse for oppfølgingen

Avinor har i brev av 14.10.2005 og 28.4.2006 til departementet kommentert denne tilrådingen. Avinor anser SHTs rapport som viktig for Avinors arbeid med

flysikkerhet, og har som en konkret oppfølging av rapporten styrket den luftfartsfaglige kompetansen i ledelsen. Avinor har engasjert Det norske Veritas som har gjennomgått og kvalitetssikret oppfølgingen av omstillingsprogrammet.

4.5.2. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

I brev av 18.10.2005 opplyser Luftfartstilsynet følgende vedr. tilråding nr. 5(sitat):

”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 forebyggelse 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 en hver 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. ”

4.5.2.1. Foreløpig konklusjon i Luftfartstilsynets brev av 18.10. 2005 (sitat):

”Luftfartstilsynet ser behovet for innstramming 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.”

4.5.2.2. Luftfartstilsynets supplerende redegjørelse i brev av 28. 07. 2006 (sitat):

Luftfartstilsynet anfører at den foreløpige konklusjon ”...har fortsatt gyldighet.”

Avinor har redegjort for sin oppfølging av tilråding nr. 5 i brevene av 14.10.2005 og 28.04.2006. Av redegjørelsene fremgår bl.a. (sitat fra tilsynets brev av 28.7.2006):

”Brev 14.10.2005 side 2: ”... Avinor (vil) gjennomgå den faglige bredden i kompetansen og kapasiteten i nåværende ledergruppe i selskapet. Det vil bli iverksatt tiltak for ... å .. styrke ledelsens luftfartsfaglige kompetanse. Samtidig vurderes nå stabenes bidrag innenfor flysikkerhet, strategiske prosesser og annen relevant spisskompetanse”. ...

”Dette følges opp i Avinors brev 28.04.2006 der det bl.a. heter: ”... Sikkerhetsfaglig kompetanse er betydelig vektlagt ved rekruttering av administrerende direktør og konstituert direktør for flysikringsdivisjonen. Samferdselsdepartementet ble meddelt i brev av 17.10.2005 (feilskrift for 14.10.2005, vår¹³ kommentar) at virksomheten ville gjennomgå ledelsens kompetansebredde og kapasitet. Dette er aktualisert gjennom ny ledelse, som tiltrådte 18. april 2006”.

”Luftfartstilsynets kommentar: Luftfartstilsynet finner Avinors beskrivelse av kompetansevurderingen og den faktiske oppfølging av denne som dekkende. Luftfartstilsynet har notert ansettelsen av sikkerhetsfaglig utdannet toppleder, og har også merket seg den prosess som er i gang mht. å styrke den sikkerhetsfaglige kompetanse i stabene. Den senere tids utvikling på dette området er positiv. Luftfartstilsynet har på bakgrunn av søknad også akseptert ny fungerende leder for Flysikringsdivisjonen.”

”...Videre heter det i Avinors brev 14.10.2005 (side 2): ”... Avinor vil gå inn i en dialog med Luftfartstilsynet vedr. eventuelle endringer i kompetansekrav til Avinors ledelse..... I tillegg til de krav LT stiller til sentrale lederstillinger i Avinor, har selskapet egne krav til kompetanse basert på de utfordringer selskapet til enhver tid har”.

”Dette følges opp i brevet 28.04.2006 (side 2):”... Avinor vil gå inn i en dialog med Luftfartstilsynet (LT) om kompetansekrav til Avinors sikkerhetsfaglige ledelse. I forhold til dagens krav fra LT og godkjenningsprosessene for

¹³ Det vil si: Luftfartstilsynets

Avinors ledere, blir ledere med sikkerhetsansvar akseptert av LT. Operative ledere (lufthavnsjefer og sjefflygeledere) må være godkjent av LT .

”Luftfartstilsynets kommentar: Sikkerhetsfaglige kompetansekrav er spesifisert så langt dette følger av Single European Sky-konseptet¹⁴. Sertifiseringsprosessen av områdene ATM (Air Traffic Management), FNT (Flynavigasjonstjenesten), MET (Meteorologi) og AIS (Air Information Service) vil skje på grunnlag av EUs sertifiseringsregler (de såkalte Common Requirements) som forutsettes implementert i norsk rett gjennom EØS-avtalen og som trer i kraft 01.01.2007.

Spesifisering av sikkerhetsfaglige kompetansekrav for stillingskategorier utenfor ”SES-området” er en forutsetning for at Luftfartstilsynet i større grad skal kunne drive systemtilsyn med Avinor. Luftfartstilsynet har som intensjon å igangsette arbeidet med slik spesifisering av kompetansekrav i annet halvår 2006.”

4.5.2.3. Luftfartstilsynets konklusjon brev av 28. 07. 2006 (sitat) :

”Luftfartstilsynet finner samlet sett at Avinors oppfølging frem til i dag av tilrådingen er tilfredsstillende.”

4.5.3. Departementets vurdering

Ut fra Luftfartstilsynets vurdering av saken kan denne tilrådingen lukkes. Saken forutsettes fulgt opp gjennom Luftfartstilsynets ordinære tilsynsvirksomhet i tilknytning til Avinors drift.

4.5.4. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 5 er lukket.

¹⁴ Forskrift av 26. januar 2007 om etablering av et felles europeisk luftrom trådte i kraft den 1.2. 2007. Den inkorporerer de fire ”basis”-rettsaktene i ”Et felles europeisk luftrom” i EØS-avtalen, dvs. forordning 549/2004, 550/2004, 551/2004 og 552/2004.

Ytterlige forskrifter som er/vil bli fastsatt iht. EØS-vedtak:

- Nr. 122/2006 som inkorporerer Kommisjonsforordning 2096/2005 om felles krav til sertifisering av utøvere av flysikringstjenester, og Kommisjonsforordning 2150/2005 om felles regler for fleksibel bruk av luftrommet.
- Nr. 133/2006 som inkorporerer Kommisjonsforordning 730/2006 om luftromsklassifisering.
- Nr. 134/2006 som inkorporerer Kommisjonsforordning 1032/2006 om automatiske systemer for utveksling av flight data, og Kommisjonsforordning 1033/2006 om prosedyrer for flight planer.

4.6. SHTs tilråding nr. 6

6. *Avinor bør vurdere å stille i bero besluttede og planlagte sikkerhetsrelaterte "Take-Off-05" -tiltak som ennå ikke er satt ut i livet, inntil sikkerhetsmessige konsekvenser er grundig utredet og dokumentert, samholdt med DNVs betenkninger og kommentarer, samt sjekket ut med relevante sikkerhets- og tilsynsmyndigheter.*

4.6.1. Avinors redegjørelse for oppfølgingen

Avinor uttaler i brev av 14.10. 2005 til departementet (sitat):

"Av de totalt 21 større og mindre implementeringsprosjektene i "Take-Off-05" prosjektet er omkring tre firedeler gjennomført."..."Det er i hovedsak tre prosjekter som gjenstår..."

4.6.2. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

Luftfartstilsynet anfører i brev av 28. 07. 2006 til Samferdselsdepartementet (sitat):

"Tilrådingens adressat er Avinor. Tilrådingen omhandler Avinors oppfølging av DNVs¹⁵ konsekvensvurdering i DNV-rapporten fra 2003¹⁶. Ved vurderingen av Avinors oppfølging av tilråding nr. 6 er mao. DNVs rapport av 03.03.2006 relevant.

Avinor har redegjort for sin oppfølging av tilråding nr. 6 i brevene 14.10.2005 og 28.04.2006. Det anføres i disse brevene at da DNVs 2003-rapport forelå, var det i hovedsak tre av i alt 21 implementeringsprosjekter som ikke var gjennomført. De tre delprosjektene som gjensto (i 2003) var delprosjekt 9 Flynavigasjonstjenesten, delprosjekt 8 Avgang, landing, innflyging, og delprosjekt 7 Underveistjenesten.

I brevet 28.04.2006 fremgår det at kun delprosjekt 7 og 8 fortsatt står åpne, mens delprosjekt 9 nå i hovedsak synes å være slutført.

Avinors begrunnelse for ikke å stille planlagte tiltak i bero som følge av tilrådingen, fremgår av Avinors brev 14.10.2005 der det bl.a. heter: *"De tre gjenstående... prosjektene er alle i en fase der arbeidet er konsentrert om*

¹⁵ SDs note: Det Norske Veritas AS

¹⁶ SDs note: Det Norske Veritas gjennomførte i 2003, på oppdrag fra Avinor, en konsekvensutredning ift. flysikkerhet og helse & arbeidsmiljø i tilknytning til "Take-Off-05".

prosjektplanlegging og sikkerhetsanalyser. Det å stille dette arbeidet i bero vil innebære å utsette det Havariskommisjonen tilrår, dvs å utrede og dokumentere sikkerhetsmessige konsekvenser”.

For øvrig fremholdes det i Avinors brev 28.04.2006 (side 3) at ”.... Avinors styringssystem forutsetter at endringer ikke skal gjennomføres før risikoanalyser er gjennomført og eventuelle kompenserende tiltak planlagt.”

Luftfartstilsynets kommentar: I atskillig grad synes de (i 2003) gjenstående delprosjekter og enkelttiltak å ha blitt videreført, uten å bli stilt i bero som følge av tilråding 6. (Enkelttiltak har imidlertid av andre grunner blitt stilt i bero. Ett eksempel er forslaget om utvidelse av TMA’er som i det vesentligste ble skrinlagt ut fra manglende økonomiske fordeler ved det lanserte tiltaket).

Noe unyansert oppfatter Luftfartstilsynet at SHT i tilråding 6 sa ”stans inntil sikkerhetsmessige konsekvenser er utredet”. Tilsvarende oppfatter vi noe unyansert at Avinor sier: ”Vi stanser ikke fordi sikkerhetsanalyser er en del av det forestående arbeidet”. Slik sett ser ikke Luftfartstilsynet den store reelle forskjell mellom SHTs og Avinors holdninger på dette punkt.”

4.6.2.1. Luftfartstilsynets konklusjon i brev av 28. 07. 2006 (sitat):

”Luftfartstilsynet finner samlet sett at Avinors stillingtagen til tilrådingen er tilfredsstillende.”

4.6.3. Departementets vurdering:

Luftfartstilsynets vurdering tilsier at tilrådingen lukkes.

4.6.4. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 6 er lukket.

4.7. SHTs tilråding nr. 7

7. Avinor bør vurdere å iverksette en dokumentert gjennomgang av erfaringer med ”Take-Off-05”-tiltak som er allerede er iverksatt, med hensyn på om DNVs betenkninger og kommentarer og relevante myndighetskrav er ivarettatt.

4.7.1. Generelle kommentarer til departementets fremstilling under dette punkt

Utgangspunktet er SHTs tilråding. Men for å forstå hvordan den er fulgt opp, må det sees hen til Det norske Veritas’ (DNV) rapport fra 2003 og DNVs rapport fra 2006.

DNVs rapporter opererer med *delprosjekter* som Luftfartstilsynet i sine

uttalelser av hhv 28.7.2006 og 22.1.2007 henviser til. Under delprosjektene er det angitt ulike forhold knyttet til Avinor.

Luftfartstilsynet har uttalt seg i to omganger. For ikke å miste oversikten over hvilke forhold det er som Luftfartstilsynet refererer til i sine brev, har vi under tilråding nr. 7 valgt å gjengi Luftfartstilsynets kommentarer på en slik måte at enkelte utdrag fra DNVs rapporter dels overlapper hverandre. Dette er uheldig rent fremstillingsteknisk, med ansett nødvendig for å få den fulle forståelse av hva Luftfartstilsynet begrunner sin konklusjon med. Sitatene er også svært fyldige. Det er ansett nødvendig for å få bredest mulig oversikt over oppfølgingen som er meget sammensatt.

4.7.1.1. DNVs delprosjekter relatert til Avinor

Delprosjektene er:

- Delprosjekt 1 : Styringsmodell
- Delprosjekt 3 :Styring og kontroll IKT
- Delprosjekt 6 : Opplæring
- Delprosjekt 7 : Underveistjenester
- Delprosjekt 8 : Avgang, landing,innflygning
- Delprosjekt 9 : FNT driftkonsept
- Delprosjekt 10: Effektiv flyplass

4.7.2. Avinors redegjørelse for oppfølgingen

Avinor orienterer i brev av 14. 10. 2005 og 28.4. 2006 til departementet om at DNV er engasjert for å evaluere Avinors oppfølging av rapport utarbeidet av DNV i 2003. Videre presiseres at risikobasert sikkerhetsledelse er et bærende element i Avinors sikkerhetssystem. Alle endringer i Avinor som kan være sikkerhetskritiske blir gjort til gjenstand for analyser og oppfølging iht Avinors system for sikkerhetsstyring.

4.7.3. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

Luftfartstilsynet anfører i brev av 28. 07. 2006 til Samferdselsdepartementet (sitat):

”...Som kjent engasjerte Avinor høsten 2005 DNV for å evaluere hvorvidt Avinor har fulgt opp anbefalingene i DNV’s 2003-rapport. Dette nye evalueringsoppdraget munnet ut i DNVs rapport av 03.03.2006. Slik sett har Avinor på et generelt plan fulgt opp tilråding nr. 7.

I likhet med Avinor og DNV finner Luftfartstilsynet det hensiktsmessig å forankre sine øvrige kommentarer til tilråding nr. 7 i hvert av de syv (av i alt 11) delprosjekter i Take-Off-05 som er relevante i forhold til flysikkerhet.

Luftfartstilsynet vil ha hovedfokus på i hvilken grad Avinor har fulgt opp SHTs tilråding nr. 7. Luftfartstilsynet har ikke sett det som sin oppgave i denne

sammenheng å behandle / kommentere delprosjektene på bredere / generelt grunnlag.

Luftfartstilsynet vil peke på at Avinor i sitt brev til departementet 28.04.2006 har valgt å knytte sine kommentarer til DNV's *hovedoppsummering* av de enkelte delprosjekter (se DNVs rapport 03.03.2006 side 4), i stedet for å ta utgangspunkt i DNVs *totalvurdering* av det enkelte prosjekt (samme rapport, avslutningsvis for hvert enkelt delprosjekt). Dette har ført til at flere punkter og temaer som Luftfartstilsynet anser som vesentlige, ikke er omtalt i Avinors tilbakemelding 28.04.2006 til departementet. I det følgende baserer Luftfartstilsynet seg på DNVs *totalvurdering* av hvert enkelt delprosjekt.

Delprosjekt 1: Styringsmodell

Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 17, totalvurdering for delprosjektet, hitsettes:

"1. Den nye styringsmodellen har gitt positive effekter på en rekke områder. Avinor er blitt en enklere og mer oversiktlig organisasjon hvor roller, ansvar og myndighet er klarere definert. Det er også grunn til å fremheve enklere beslutningsprosesser og større beslutningsevne. Sikkerhet er blitt et eget strategisk målområde med tilhørende styringsmål.

2. Gjennomgangen bekrefter at de tre Lufthavndivisjonene i større grad har evnet å ta ut sikkerhetsrelaterte gevinster av den nye styringsmodellen enn Flysikringsdivisjonen. Et høyt konfliktnivå her ser ut til å ha begrenset arbeidet med å ta ut positive effekter.

3. DNVs anbefaling om sikkerhetsfokus i beslutningsfora er i all hovedsak fulgt opp. Anbefalingen om at sikkerhetsfaglige stabsledere bør ha en uavhengig rolle i beslutningsfora som et bidrag til sikkerhetsfokus, er bare delvis fulgt opp. På den annen side har ansvaret for sikkerhet i den nye styringsmodellen fått en tydeligere forankring i linjen.

4. Samordnet og enhetlig ledelse er et virkemiddel for å hindre uønsket lokal variasjon og kultur. Dette arbeidet er i stor grad fulgt opp i lufthavndivisjonene. I Flysikringsdivisjonen er det etablert en mer samordnet og enhetlig ledelse på resultatansvarlig ledernivå. På operativt nivå er ikke dette arbeidet kommet like langt, slik at uønsket lokal variasjon fortsatt er en utfordring.

5. Det synes å være et betydelig kommunikasjonsgap mellom sentral- og lokal ledelse.

6. Så langt DNV kan se er anbefalingen vedrørende grensesnittet tårn/lufthavn fulgt opp, og den nye organisasjonen fungerer godt.

7. Avinor har fulgt opp problemstillingen om grensesnitt FNT¹⁷/lufthavn gjennom etableringen av SLA¹⁸. Disse avtalene har vist seg lite egnet til å regulere forholdet mellom FNT og lufthavnene på en tilfredsstillende måte.

8. Avinor valgte å ikke følge DNVs anbefaling vedrørende vurdering av funksjoner og oppgaver med tilhørende bemannings- og kompetansebehov. Avinor valgte heller å bemanne opp sikkerhetsrelevante fagstaber etter som linjens behov ble tydeliggjort”.

I Avinors brev 28.04.2006 side 3 er det kun pkt. 1 og 8 som er sitert (fra hovedsammendraget). I Avinors korte kommentar til de to siterte punktene vises kun til uttalelser fra tre fagforeninger. Foreningene fremholder at de sikkerhetsmessige konsekvenser av et til dels dårlig arbeidsmiljø ikke er grundig nok evaluert i DNVs rapport.

Luftfartstilsynets kommentarer: Avinor knytter ingen kommentarer direkte til pkt. 1 i DNVs totalvurdering. Luftfartstilsynet vil for sin del generelt fremholde at Avinors nye styringsmodell synes å inneholde flere positive elementer. Slik sett kan Luftfartstilsynet i atskillig grad slutte seg til pkt. 1 i DNVs totalvurdering av prosjektet.

Avinors kommentar til pkt. (1 og) 8 er i brevet 28.04.2006 kun henvisningen til de tre fagforeninger. For Luftfartstilsynet er det uklart om denne rene hensvisningen til hva tre fagforeninger mener, også er uttrykk for det syn Avinors ansvarlige ledelse har.

Punktene 2, 3, 4, 5, 6 og 7 i DNVs totalvurdering er ikke kommentert av Avinor i brevet 28.04.2006. Vi finner det naturlig at Avinor gir til kjenne sitt syn / sine vurderinger i det minste til punktene 2, 3, 4 og 5 før Luftfartstilsynet fremsetter sine kommentarer. ”

I brev av 22.1. 2007 fra Luftfartstilsynet er anført i tilknytning til delprosjekt 1 : Styringsmodell (sitat):

” 2. Gjennomgangen bekrefter at de tre Lufthavndivisjonene i større grad har evnet å ta ut sikkerhetsrelaterte gevinster av den nye styringsmodellen enn Flysikringsdivisjonen. Et høyt konfliktnivå her ser ut til å ha begrenset arbeidet med å ta ut positive effekter.”¹⁹

Luftfartstilsynets kommentarer til DNVs merknad:

”Gjennom samtaler med personell ved enheter og intervju av ledelsen i Flysikringsdivisjonen, er det nå et godt grunnlag for å kunne fastslå at samarbeidsklimaet er bedret. Resultatet av medarbeiderundersøkelsen i september 2006 viste at tilliten til ledelsen er doblet. I tillegg er det nå et godt forhold mellom ledelsen og fagforeningene. Det er naturlig å forvente at

¹⁷ SDs bem.: FNT er: ” Flynavigasjonstjenesten”

¹⁸ SDs bem.: SLA er ”Service Level Agreement”

¹⁹ Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 17, totalvurdering for delprosjektet, pkt. 2

Flysikring nå vil kunne ta ut de samme sikkerhetsmessige gevinster som lufthavndivisjonene.”

Punktet kan lukkes.

3. DNVs anbefaling om sikkerhetsfokus i beslutningsfora er i all hovedsak fulgt opp. Anbefalingen om at sikkerhetsfaglige stabsledere bør ha en uavhengig rolle i beslutningsfora som et bidrag til sikkerhetsfokus, er bare delvis fulgt opp. På den annen side har ansvaret for sikkerhet i den nye styringsmodellen fått en tydeligere forankring i linjen.

Luftfartstilsynets kommentarer.

Luftfartstilsynet har intervjuet sikkerhetsdirektøren og sikkerhetsfaglig ansvarlig i Flysikringsdivisjonen. I tillegg har Avinor presentert sitt styringssystem med de endringer som er gjort for å styrke og bedre sikkerhetsstyringen. Luftfartstilsynet vurderer de organisatoriske endringer innen risikostyring som positive. Sikkerhetsfaglige stabslederne i divisjonene rapporterer nå til direktøren i divisjonen. Det er etablert sikkerhetskomiteer i divisjonene og disse samarbeider i et sikkerhetsfaglig nettverk på tvers av stabene i divisjonene, og opp mot konsernstab sikkerhet. Sikkerhetskomiteene behandler revisjonsrapporter og avvik lukkes av leddet over den som eier avviket. Selv om Luftfartstilsynet ikke har foretatt en total revisjon av styringssystemet, er det grunn til anta at behandling og oppfølging av avvik vil bli betydelig forbedret.

I de tre lufthavndivisjonene er de sikkerhetsrelaterte stabslederne uavhengige av den teknisk/operative ansvarslinjen som går direkte fra divisjonsdirektør til lufthavnsjef. Sikkerhetsstabene er dessuten blitt styrket i den senere tid.

Punktet kan lukkes.

” 4. Samordnet og enhetlig ledelse er et virkemiddel for å hindre uønsket lokal variasjon og kultur. Dette arbeidet er i stor grad fulgt opp i lufthavndivisjonene. I Flysikringsdivisjonen er det etablert en mer samordnet og enhetlig ledelse på resultatansvarlig ledernivå. På operativt nivå er ikke dette arbeidet kommet like langt, slik at uønsket lokal variasjon fortsatt er en utfordring.

Luftfartstilsynets kommentarer.

Luftfartstilsynet har fått bekreftet at Flysikringsdivisjonen har gjennomført flere tiltak med det formål å sikre en enhetlig ledelse også på operativt nivå. Dette innbefatter ulike typer lederopplæring og regelmessige ledersamlinger for lufttrafikkteneste og stab. Gjennom ALI-prosjektet (Se pkt. 6 ”delprosjekt 8”) er det etablert et eget delprosjekt med det formål å opprette en felles sikkerhetskultur ved kontrolltårnene med vekt på harmonisering av utøvelsen av ledelse i en sikkerhetsorganisasjon. Avinor har leid inn særskilt kompetanse til å lede dette delprosjektet som startet høsten 2005 og som

foreløpig går frem til sommeren 2007. Luftfartstilsynet har foreløpig ikke godt nok grunnlag til å vurdere effekten av dette tiltaket.

NATS har i tillegg undersøkt Flesland kontrolltårn og Bodø sektor Sør og tilråd tiltak som spesielt rettes mot supervisorfunksjonen. Luftfartstilsynet er blitt orientert av sjeflygeleder ved Bodø kontrollsentral som har fulgt opp tilrådingene fra NATS.

Denne delen av punktet er fortsatt åpent.

Lufthavndivisjonene har utviklet et felles prosedyreverk, og de lokale variasjonene systemet legger opp til, er nødvendige for å ivareta den enkelte lufthavns egenart.

Denne delen av punktet kan lukkes.

5. Det synes å være et betydelig kommunikasjonsgap mellom sentral- og lokal ledelse.

Luftfartstilsynets kommentarer.

Sammenlignet med den beskrivelse av kommunikasjonsforholdene som ble fremlagt i DNV rapport 2005-1561, kan Luftfartstilsynet registrere en betydelig bedring i kommunikasjonen mellom sentral og lokal ledelse. Medarbeiderundersøkelse høsten 2006, hvor problemstillingen over er inkludert i undersøkelsen, viste i følge Avinor en betydelig bedring i kommunikasjonen mellom lokal og sentral ledelse. I tillegg gjennomføres det systematisk ledersamtaler med oppfølging.

Luftfartstilsynet har ingen indikasjoner på mangelfull kommunikasjon mellom divisjonsledelsen og lufthavnsjefene.

Punktet kan lukkes.”

I brev av 28.7. 2006 fra Luftfartstilsynet er anført i tilknytning til delprosjekt 3: Styring og kontroll av IKT (sitat) :

”Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 21, totalvurdering for delprosjektet, hitsettes:

”1. Det er DNVs oppfatning at den nye styringsmodellen for IKT er et viktig steg i retning av å sikre en mer helhetlig styring av IKT i Avinor. Modellen vil således kunne legge til rette for IKT-løsninger som er bedre tilpasset Avinors sikkerhetsmessige og forretningsmessige krav og behov.

*2. Det er et ønske i organisasjonen, om å etablere strategisk styring av IKT på tvers av fagområdene. En sentral utfordring er å sørge for at klare og forhåndsdefinerte roller, ansvar og arbeidsoppgaver, kommuniseres og etterleves i organisasjonen. Den foreslåtte rendyrkningen av roller stiller krav til **aksept og forståelse** (kursiv i DNVs rapport, fet skrift her, vår kommentar).*

Det er viktig at grensesnittene mellom rollene og kommunikasjonsveiene etterleves for å sikre strategisk styring av IKT”.

I Avinors brev 28.04.2006 side 4 er det kun pkt. 1 som er sitert. I Avinors kommentarer (også på side 4) fremholdes det kort at det er igangsatt et prosjekt for å gjøre styringsinformasjon lettere tilgjengelig i linjen. I dag er det primært fagstabene som har direkte tilgang til denne informasjonen.

Luftfartstilsynets kommentarer: Luftfartstilsynet har ingen spesielle kommentarer til den pågående IKT-prosessen i Avinor, - hva selve systemene angår.

Luftfartstilsynet har imidlertid merket seg at bruken av / erfaringene med delsystemet Mesys (system for rapportering og oppfølging av uønskede hendelser) synes å variere noe mellom de ulike organisasjonsdeler i Avinor. Forbedringspotensialet knytter seg ikke primært til selve Mesys-systemet, men til de ulike organisasjonsdelers varierende grad av oppfølging (av de innmeldte uønskede hendelser).

Hvorvidt denne varierende grad av oppfølging skyldes for dårlig kapasitet / for få ressurser eller andre forhold, har Luftfartstilsynet ingen sikker formening om. Uansett årsaken til dagens status på dette området, ser Luftfartstilsynet det som helt vesentlig at oppfølgingen av innmeldte hendelser blir ivaretatt på en fullgod måte. Dette både for å kunne trekke erfaringer av faktisk innmeldte hendelser, og for å opprettholde organisasjonens rapporteringsvilje fremover.

For så vidt gjelder punkt 2 i DNVs totalvurdering av delprosjekt 3, finner vi det naturlig at Avinor gir til kjenne sitt syn / sine vurderinger, før Luftfartstilsynet fremsetter sine kommentarer. ”

I brev av 22.1. 2007 fra Luftfartstilsynet er følgende anført i tilknytning til delprosjekt 3: Styring og kontroll av IKT(sitat) :

*”2. Det er et ønske i organisasjonen, om å etablere strategisk styring av IKT på tvers av fagområdene. En sentral utfordring er å sørge for at klare og forhåndsdefinerte roller, ansvar og arbeidsoppgaver, kommuniseres og etterleves i organisasjonen. Den foreslåtte rendyrkningen av roller stiller krav til **aksept** og **forståelse** (kursiv i DNVs rapport, fet skrift her, vår kommentar). Det er viktig at grensesnittene mellom rollene og kommunikasjonsveiene etterleves for å sikre strategisk styring av IKT”.*

”Bruken av / erfaringene med delsystemet Mesys

Luftfartstilsynets kommentarer.

Ny styringsmodell for IKT er et viktig steg i retning av å sikre en mer helhetlig styring av IKT. Modellen kan legge til rette for IKT-løsninger som er bedre tilpasset Avinors sikkerhetsmessige og forretningsmessige krav og behov.

Luftfartstilsynet tar til orientering Avinors beskrivelse av strategisk, taktisk og operativ forvaltning innen styring og kontroll med IKT. Det fremkommer i intervju at det er nødvendig å gjennomgå erfaringene med den nye styringsmodellen og sette fokus på arkitekturen på de ulike operative systemer (ATM-systemer, RANDIS, LETIS, NATCON, Mesys 2) med sikte på en bedre integrering.

Et funksjonelt system for innmelding og oppfølgingen av hendelser er viktig for at risikostyringen i Avinor skal fungere tilfredsstillende. Oppgradering til en mer brukervennlig versjon av Mesys²⁰ er gjennomført 7. november. 100 ansatte er gitt opplæring som superbrukere og tilbakemeldingen fra deltakere er god når det gjelder funksjonalitet og brukervennlighet. Luftfartstilsynet vil ha fokus på bruk av – og kunnskap om Mesys under gjennomføring av revisjoner.

Punktet kan lukkes.

Luftfartstilsynets uttalelse av 28.7.2006 om Delprosjekt 6 : Opplæring (sitat) :

”Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 30, totalvurdering for delprosjektet, hitsettes:

”1. DNVs anbefaling vedrørende følsomhetsanalyser ift. variasjoner i de parametere som inngikk i beregninger av fremtidige bemanningsbehov for flygeledere er ikke fulgt. Avinor har derfor ikke synliggjort sårbarhet ift mulige endringer av sentrale forutsetninger for beregnet bemanningsbehov.

2. Avinor har etablerte rutiner og systemer for overvåkning av bemanningsbehov pr. enhet. Den praktiske verdien av dette ift planlegging og styring av ressursbehov synes å være begrenset på grunn av usikkerheter knyttet til forutsetninger som er lagt til grunn for beregning av behov.

3. Avinor har i begrenset grad tatt i bruk e-læring. DNV har ikke kjennskap til at det er gjort en systematisk vurdering av på hvilke områder e-læring vil være egnet opplæringsform men den begrensede innføringen innebærer i praksis at Avinor så langt ikke er i uoverensstemmelse med DNVs anbefaling. Utarbeidet e-læringsmodul innen Plasstjeneste er ikke implementert. Dette har medført at det ikke er gjennomført sentralt styrt opplæring i Plasstjeneste i 2004 og 2005. (Skrivefeil opprettholdt i sitatet, vår [Luftfartstilsynets] kommentar).

4. For kjøp av ekstern opplæring innen Brann og Redning synes DNVs anbefaling å være godt ivaretatt, hva gjelder kvalitet på opplæring, gjennom den avtalen SKE har etablert med NBSK. NBSK vil ikke være i operasjon på Tjeldsund før i 2006, og NBSK bruker i mellomtiden Avinors brannøvingfelt ved Tromsø lufthavn til sin kursvirksomhet for Avinor. Det synes som om dette gir, og på sikt vil gi, tilstrekkelig kapasitet ift Avinors opplæringsbehov.

²⁰ SDs bem. : ”Mesys” er Avinors rapporteringssystem for hendelser.

5. Innføring av lokal trening (MØP) som erstatning for deler av den sentrale trening er gjennomført for Brann og Redningstjenesten. DNVs anbefaling er i begrenset grad ivaretatt da dette har vist seg å skape praktiske utfordringer ift tilgjengelige treningsfasiliteter.

6. Innføring av lokal trening innen Plasstjeneste er ikke systematisk gjennomført til tross for at den sentrale treningen har opphørt. DNVs anbefaling er derfor ikke ivaretatt.

7. Det er ikke identifisert spesielle forhold av helse og arbeidsmiljømessig karakter som har innvirkning på flysikkerhet ut over de forhold som allerede er omtalt over hvor det er grunn til å påpeke at slike flysikkerhetsmessige aspekter kan bli forsterket av at den enkelte medarbeider føler at disse forholdene også påvirker arbeidsmiljøet”.

I Avinors brev 28.04.2006 side 4 er det kun pkt. 1 som er sitert og kommentert. I kommentarene gjøres det rede for seneste tids beregninger av flygelederdekning-/behov. Den underdekning det er tale om vil bli søkt løst gjennom tiltak på kort og lengre sikt som Avinor gjør nærmere rede for i kommentarene til delprosjekt 6. Luftfartstilsynet tolker redegjørelsen slik at underdekningen av flygeldere ikke vil være avviklet før i løpet av 2008.

Luftfartstilsynets kommentarer: Mht. pkt. 1 i DNVs totalvurdering, konstaterer Luftfartstilsynet at Avinor i kjølvannet av DNVs 2003-rapport valgte å se bort fra DNVs tilråding om å gjennomføre følsomhetsanalyser knyttet til mulige variasjoner i de parametere som inngår i analyser av fremtidig bemanningsbehov (for flygeledere). Det het videre i 2003-rapporten (også referert i 2006-rapporten side 25): ”... *Beslutning om utdanningstakt bør inneha en viss overhøyde i forhold til beregnet minimumsnivå for å gi mulighet for å håndtere uforutsette forhold knyttet til flygelederbemanning. Det vil være viktig å overvåke utviklingen av bemanningssituasjonen over tid...*”.

Luftfartstilsynet kjenner ikke i detalj forutsetninger og metodikk for Avinors opprinnelige estimering av fremtidig flygelederbehov i forbindelse med lanseringen og gjennomføringen av Take-Off-05. I ettertid synes det relativt åpenbart at Avinors vurderinger på dette punkt sviktet. Luftfartstilsynet ser det ikke som noen dristig hypotese at dagens underdekning på flygeldere for en vesentlig del kunne vært unngått om DNVs 2003-tilrådingen på dette punkt hadde vært fulgt.

Luftfartstilsynet har notert seg de tiltak som Avinor nå har planlagt for å avvikle underdekningen av flygeledere. For øvrig har ikke Luftfartstilsynet spesielle kommentarer til Avinors oppfølging på dette punkt.

Punktene 2, 3, 4, 5, 6 og 7 i DNVs totalvurdering av delprosjekt 6 er ikke kommentert av Avinor i brevet 28.04.2006. Vi finner det naturlig at Avinor gir til kjenne sitt syn / sine

vurderinger i det minste til punktene 2, 3, 4 og 5 før Luftfartstilsynet fremsetter sine kommentarer.

Luftfartstilsynet uttalelse av 22. 1.2007 i tilknytning til
delprosjekt 6: Opplæring (sitat) :

”2. Avinor har etablerte rutiner og systemer for overvåkning av bemanningsbehov pr. enhet. Den praktiske verdien av dette ift planlegging og styring av ressursbehov synes å være begrenset på grunn av usikkerheter knyttet til forutsetninger som er lagt til grunn for beregning av behov.

Luftfartstilsynets kommentarer.

I samarbeid med NFF har Avinor foretatt en kartlegging av behovet for flygeledere i årene framover. Arbeidet er slutført og i anslagene er det tatt høyde for 8 % overhøyde i bemanningen for å dekke prosjektarbeid, permisjoner, uforutsette avganger etc. Prosjekter som påvirker disponibelt operativt personell, er stilt i bero. Dette har etter Luftfartstilsynets vurdering vært nødvendig for å kunne sikre et minimum av stabilitet i tjenesteleveransen. Avinor fremhever at det gjennomføres omfattende sikkerhetsanalyser før det iverksettes tiltak som kan påvirke arbeidsmiljø og bemanningsforhold i flysikringsdivisjonen

Bemanningen av bakketjenesten blir vurdert av lufthavnsjefen og inngår i lufthavnsjefenes årlige rapport til divisjonsledelsen. Lufthavnsjefenes årlige rapport blir gjennomgått av LT i f.m. behandlingen av den årlige flyplassrapporten.

Punktet kan lukkes.

3. Avinor har i begrenset grad tatt i bruk e-læring. DNV har ikke kjennskap til at det er gjort en systematisk vurdering av på hvilke områder e-læring vil være egnet opplæringsform men den begrensede innføringen innebærer i praksis at Avinor så langt ikke er i uoverensstemmelse med DNVs anbefaling. Utarbeidet e-læringsmodul innen Plasstjeneste er ikke implementert. Dette har medført at det ikke er gjennomført sentralt styrt opplæring i Plasstjeneste i 2004 og 2005.

Luftfartstilsynets kommentarer.

Det er under utarbeidelse et e-lærings kurs i Mesys 2.0. Dette er ment som et supplement til vanlig undervisning. Kurset er bygd opp etter de arbeidsprosessene som skal gjennomføres ved bruk av Mesys. Etter Luftfartstilsynets vurdering vil dette i betydelig grad bidra til økt kompetanse i bruk av systemet.

LT har tatt Avinors målsetting om å øke e-læringen til etterretning, og vil følge utviklingen gjennom det løpende tilsynet med Avinor.

Punktet kan lukkes.

4. For kjøp av ekstern opplæring innen Brann og Redning synes DNVs anbefaling å være godt ivaretatt, hva gjelder kvalitet på opplæring, gjennom den avtalen SKE har etablert med NBSK. NBSK vil ikke være i operasjon på Tjeldsund før i 2006, og NBSK bruker i mellomtiden Avinors brannøvingsfelt ved Tromsø lufthavn til sin kursvirksomhet for Avinor. Det synes som om dette gir, og på sikt vil gi, tilstrekkelig kapasitet ift Avinors opplæringsbehov.

Luftfartstilsynets kommentarer.

LT har løpende tilsyn med opplæringen i brann- og redningstjeneste både relatert til Avinors planer og krav til opplæring og til Norges Brannskoles gjennomføring av opplæringen.

Punktet kan lukkes.

5. Innføring av lokal trening (MØP) som erstatning for deler av den sentrale trening er gjennomført for Brann og Redningstjenesten. DNVs anbefaling er i begrenset grad ivaretatt da dette har vist seg å skape praktiske utfordringer ift tilgjengelige treningsfasiliteter.

Luftfartstilsynets kommentarer.

LT har løpende tilsyn med trening og øving av brann- og redningspersonellet, både det som gjennomføres lokalt på de øvingsfelt som er tilgjengelige, og den delen som må gjennomføres på andre lufthavner der det er mulighet for realistiske øvelser. Avinors plan for utbygging av øvingsfelt er tatt til etterretning.

Punktet kan lukkes.

6. Innføring av lokal trening innen Plasstjeneste er ikke systematisk gjennomført til tross for at den sentrale treningen har opphørt. DNVs anbefaling er derfor ikke ivaretatt.

Avinor har kommentert opplæringen i plasstjeneste under pkt. 3 ovenfor, og har tatt målsettingen om bruk av e-læring til etterretning.

Punktet kan lukkes.”

Luftfartstilsynets uttalelse av 28.7.2006 om

Delprosjekt 7: Underveistjenester (sitat) :

”Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 40, totalvurdering for delprosjektet, hitsettes:

”1. Forutsetningene for de mulige sikkerhetsgevinstene i delprosjektet vedrørende EC/PC bemanningskonsept har i liten grad blitt oppfylt: mangelfulle hovedforutsetninger vedrørende re-sektorisering og grad av

automatisering (ny funksjonsallokering med innføring av NATCON) i sektoren har vanskeliggjort den planlagte omleggingen til nytt bemanningskonsept. Disse sviktende forutsetningene har ikke fått følger for metodikken / måten Avinor har jobbet med konseptet på.

2. Dette har ført til at det i dag er uklart i hvilken grad det er behov for den opprinnelig planlagte effektiviseringen av sektor (med to FL i posisjon). Gitt et slikt eventuelt behov er det ikke klart hvordan jobborganiseringen i posisjon bør utformes, verken mht. ny funksjonsallokering (ivaretagelse av restoppgaver etter NATCON automatisering / behovet for LTTF) eller eventuell etablering av redundans i overvåkingsoppgaver.

3. Uklarheter knyttet til bemanningssituasjonen for flygeledere vanskeliggjør bemanning med to flygeledere i posisjon, slik EC/PC konseptet krever.

4. Avinor har nedsatt en arbeidsgruppe i Stavanger (i 2004, etter innføringen av NATCON ved Stavanger ATCC) som formelt har fått i oppgave å utvikle EC/PC konseptet for alle kontrollsentralene.... Intervjuer ved Stavanger ATCC indikerer uklarhet mht. hvordan dette mandatet oppfattes. Det er, så vidt DNV kjenner til, foreløpig ikke planer om sikkerhetsanalyser i tilknytning til et fremtidig EC/PC bemanningskonsept.

5. EC/PC konseptet er i dag ikke ferdig utviklet, verken mht. en felles operasjonell definisjon av bemanningskonseptet, skalering, opplegg for opplæring/trening og implementering, eller utforming av arbeidsposisjoner som støtter konseptet. Pulter er for eksempel utformet og bestilt i forbindelse med NATCON implementeringen, dvs. før EC/PC konseptet er definert og ny arbeidsfordelingen er inntrent og implementert. (Skrivefeil opprettholdt i sitatet, [Luftfartstilsynets] vår kommentar).

6. Det er indikasjoner på til dels stor lokal variasjon i jobborganiseringen relatert til en delvis implementering av et uferdig EC/PC konsept. Det er ulike oppfatninger blant ansatte om den lokale (delvise) EC/PC praksisen representerer en formell implementering, samtidig som arbeidsgruppen i Stavanger har et mandat til å utvikle konseptet.

7. I tillegg kommer at LTTFer slutter fordi det er signalisert fra ledelsen at de skal nedbemannes i nærmeste fremtid, uten at flight data oppgavene LTTF hittil har ivaretatt er tilstrekkelig automatisert som forutsatt. Dette representerer utfordringer i forhold til implementeringsfasen av et fremtidig EC/PC konsept. Dette fordi implementeringen i noen grad skjer før beslutningsgrunnlaget foreligger.

8. Den videre utviklingen av EC/PC konseptet planlegges av arbeidsgruppen i Stavanger i retning bort fra etablering av redundans i overvåkingsoppgavene og i retning av en ren arbeidsdeling der redundans eventuelt kan bestå av at FL kan overta for hverandre i en krisesituasjon.

9. Beskrivelsene DNV har mottatt gir inntrykk av at dette konseptet får en oppgavedeling som likner på det gamle konseptet med radar FL og LTTF i posisjon, men med en mulig fordel av at to FL har kompetanse til alle oppgavene i posisjon. Forskjellen fra LTTF er muligvis at Planner FL kan foreta koordinering på eget initiativ. Det arbeides også med planer for bemanningskonsepter der flere posisjoner deler på én Planner FL; en multiplanner som betjener (to) posisjoner samtidig. Slike jobborganiseringer antas ikke å gi redundans i overvåkingsoppgavene fordi Planner FL ikke er tilstrekkelig oppdatert på SDD.

10. DNV mener det er uheldig i forhold til systemsikkerhet at det foreligger variasjon i definisjon av konsept og en tilhørende grad av for tidlig implementering.

11. Ansatte etterlyser sentrale føringer på hvordan EC/PC skal forstås og ressurser til å gjennomføre selve endringen (prosjektarbeid; operativt personell, utarbeide treningsopplegg, teknisk personell/NATCON personell, mv.).

12. Det er identifisert arbeidsmiljøproblemer som er direkte relatert til sikkerhetsmessig uønsket variasjon i måten EC, PC og LTTF samarbeider i posisjon. Det er også indikasjoner på at arbeidsmiljørelaterte problemer både diskuteres og tenkes på i posisjon.”

At Avinor i sitt brev 28.04.2006 har valgt kun å forholde seg til DNVs hovedoppsummering, fører til at det under delprosjekt 7 i Avinors brev kun er sitert fra deler av pkt. 1 og 5 samt hele punkt 12 av totalvurderingen. I tillegg er det – ved å sitere fra hovedoppsummeringen – kun deler av innholdet fra de øvrige punkter i totalvurderingen som er angitt.

Luftfartstilsynets kommentarer: Avinors kommentarer til sammendraget av totalvurderingen begrenser seg stor sett til å opplyse at EUROCONTROL er konsultert for å vurdere behovet for EC/PC konseptet.

Luftfartstilsynet imøteser resultatet av denne vurderingen.

En mer generell kommentar: At ”små” enkeltfeil kan gi særdeles dramatiske konsekvenser gjelder på flere områder innen luftfarten. Like fullt er det etter Luftfartstilsynets vurdering grunn til å peke på at underveistjenesten er et område som flysikkerhetsmessig fortjener stor oppmerksomhet.

Ut over dette finner Luftfartstilsynet det problematisk å uttale seg konkret om Avinors oppfølging relatert til delprosjekt 7, før Avinor i større grad har kommentert enkeltpunktene i DNVs totalvurdering av delprosjektet. ”

Luftfartstilsynet uttalelse av 22.1. 2007 i tilknytning til
delprosjekt 7: Underveistjenester (sitat):

”Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 40, totalvurdering for delprosjektet, hitsettes:

”1. Forutsetningene for de mulige sikkerhetsgevinstene i delprosjektet vedrørende EC/PC bemanningskonsept har i liten grad blitt oppfylt: mangelfulle hovedforutsetninger vedrørende re-sektorisering og grad av automatisering (ny funksjonsallokering med innføring av NATCON) i sektoren har vanskeliggjort den planlagte omleggingen til nytt bemanningskonsept. Disse sviktende forutsetningene har ikke fått følger for metodikken / måten Avinor har jobbet med konseptet på.

2. Dette har ført til at det i dag er uklart i hvilken grad det er behov for den opprinnelig planlagte effektiviseringen av sektor (med to FL i posisjon). Gitt et slikt eventuelt behov er det ikke klart hvordan jobborganiseringen i posisjon bør utformes, verken mht. ny funksjonsallokering (ivaretagelse av restoppgaver etter NATCON automatisering / behovet for LTTF) eller eventuell etablering av redundans i overvåkingsoppgaver.

3. Uklarheter knyttet til bemanningssituasjonen for flygeledere vanskeliggjør bemanning med to flygeledere i posisjon, slik EC/PC konseptet krever.

4. Avinor har nedsatt en arbeidsgruppe i Stavanger (i 2004, etter innføringen av NATCON ved Stavanger ATCC) som formelt har fått i oppgave å utvikle EC/PC konseptet for alle kontrollsentralene... Intervjuer ved Stavanger ATCC indikerer uklarhet mht. hvordan dette mandatet oppfattes. Det er, så vidt DNV kjenner til, foreløpig ikke planer om sikkerhetsanalyser i tilknytning til et fremtidig EC/PC bemanningskonsept.

5. EC/PC konseptet er i dag ikke ferdig utviklet, verken mht. en felles operasjonell definisjon av bemanningskonseptet, skalering, opplegg for opplæring/trening og implementering, eller utforming av arbeidsposisjoner som støtter konseptet. Putter er for eksempel utformet og bestilt i forbindelse med NATCON implementeringen, dvs. før EC/PC konseptet er definert og ny arbeidsfordelingen er inntrent og implementert. (Skrivefeil opprettholdt i sitatet, vår [Luftfartstilsynets] kommentar).

6. Det er indikasjoner på til dels stor lokal variasjon i jobborganiseringen relatert til en delvis implementering av et uferdig EC/PC konsept. Det er ulike oppfatninger blant ansatte om den lokale (delvise) EC/PC praksisen

representerer en formell implementering, samtidig som arbeidsgruppen i Stavanger har et mandat til å utvikle konseptet.

8. Den videre utviklingen av EC/PC konseptet planlegges av arbeidsgruppen i Stavanger i retning bort fra etablering av redundans i overvåkingsoppgavene og i retning av en ren arbeidsdeling der redundans eventuelt kan bestå av at FL kan overta for hverandre i en krisesituasjon.

9. Beskrivelsene DNV har mottatt gir inntrykk av at dette konseptet får en oppgavedeling som likner på det gamle konseptet med radar FL og LTTF i posisjon, men med en mulig fordel av at to FL har kompetanse til alle oppgavene i posisjon. Forskjellen fra LTTF er muligvis at Planner FL kan foreta koordinering på eget initiativ. Det arbeides også med planer for bemanningskonsepter der flere posisjoner deler på én Planner FL; en multiplanner som betjener (to) posisjoner samtidig. Slike jobborganiseringer antas ikke å gi redundans i overvåkingsoppgavene fordi Planner FL ikke er tilstrekkelig oppdatert på SDD.

10. DNV mener det er uheldig i forhold til systemsikkerhet at det foreligger variasjon i definisjon av konsept og en tilhørende grad av for tidlig implementering.

11. Ansatte etterlyser sentrale føringer på hvordan EC/PC skal forstås og ressurser til å gjennomføre selve endringen (prosjektarbeid; operativt personell, utarbeide treningsopplegg, teknisk personell/NATCON personell, mv.).

12. Det er identifisert arbeidsmiljøproblemer som er direkte relatert til sikkerhetsmessig uønsket variasjon i måten EC, PC og LTTF samarbeider i posisjon. Det er også indikasjoner på at arbeidsmiljørelaterte problemer både diskuteres og tenkes på i posisjon.”

Luftfartstilsynets kommentarer

Avinor har anerkjent behovet for en total gjennomgang av bemanningskonsepter, jobborganisering og funksjonalitet (også utforming av arbeidsposisjonene) ved virksomhetens kontrollsentraler. Dette med utgangspunkt i eksisterende sektorgrenser, trafikk mønstre og teknologi. Det blir bekreftet at Veritas (DNV) -med utgangspunkt i punktene ovenfor- er gitt i oppdrag å foreta denne gjennomgangen og fremme forslag som vil berøre alle sektorene ved kontrollsentralene. Arbeidet skal avsluttes våren 2007. Utgangspunktet for arbeidet skal være dagens sektorisering og dagens tekniske utrustning. Erfaringer fra arbeidsgruppe og bemanningskonseptene ved Stavanger kontrollsentral (jfr. pkt 4 ovenfor) skal inngå i grunnlaget for Veritas videre arbeid. Videre fremlegger Avinor at en total gjennomgang av oppgaver, roller og funksjoner skal skje i samarbeid med ansattes organisasjoner for å dempe eller unngå arbeidsmiljøproblemer. Med utgangspunkt i kravene i BSL A 1-10 ”Forskrift om bruk av system for

sikkerhetsvurdering...” vil Luftfartstilsynet kreve at det gjennomføres sikkerhetsanalyser som legges til grunn for eventuelle beslutninger om teknisk/operative endringer og endringer i bemanningskonseptet. For øvrig bifaller Luftfartstilsynet tiltaket.

Bemanningssituasjonen ved kontrollsentralene er vanskelig. Dette gjelder spesielt ved Bodø kontrollsentral der det ikke har vært mulig å bemanne opp enhetens sektor Syd i tilstrekkelig grad slik at tjenesten kunne gå uten avbrudd. Imidlertid kan det bekreftes at alle kontrollsentralene har definerte kapasitetstall for ulike bemanningskonfigurasjoner som er innarbeidet over tid og etter erfaring og som overvåkes via Eurocontrol Central Flow Management Unit (CFMU) for å sikre at sektorenes kapasitet ved ulike konfigurasjoner ikke overskrides. På grunn av bemanningssituasjonen behandler Luftfartstilsynet jevnlig søknader om dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene for operativt personell (BSL G 2-1 Vedl. 8). Som et ledd i behandlingen av søknadene har LT siste halvåret hatt jevnlige møter med ledelsen ved Bodø kontrollsentral.

Punktet er fortsatt åpent, men forventes lukket innen årets utgang.

7. I tillegg kommer at LTTFer slutter fordi det er signalisert fra ledelsen at de skal nedbemannes i nærmeste fremtid, uten at flight data oppgavene LTTF hittil har ivarettatt er tilstrekkelig automatisert som forutsatt. Dette representerer utfordringer i forhold til implementeringsfasen av et fremtidig EC/PC konsept. Dette fordi implementeringen i noen grad skjer før beslutningsgrunnlaget foreligger.

Luftfartstilsynets kommentarer.

På grunn av de forhold som her er beskrevet mottar Luftfartstilsynet også jevnlig søknad om dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene for LTT-fullmektiger. Det kan imidlertid bekreftes at Avinor, gjennom ulike virkemidler, har klart å styrke bemanningen av LTT-fullmektiger slik at situasjonen nå er i ferd med å bli tilfredsstillende. Oppgavene knyttet til flight-data håndtering vil bli gjennomgått i det arbeidet DNV skal utføre – (se kommentarer ovenfor).

Punktet kan lukkes.”

Luftfartstilsynet uttalelse av 28.7.2006 i tilknytning til delprosjekt 8 :Avgang, landing, innflyging (sitat):

”Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 49, totalvurdering for delprosjektet, hitsettes:

”1. Avinor deler ikke DNVs utgangspunkt om at enmannsbetjente tårn med kombinert TWR/APP der radarledning er en del av tjenesten er en uheldig praksis mht sikkerhet. Avinor har derfor sett bort fra DNVs konklusjon ...og anbefaling....

2. Avinor har fulgt opp DNVs konklusjon ved å gjennomføre sikkerhetsanalyser for alle tårn før planlagte endringer gjennomføres. Disse analysene gjennomføres iht. ESARR 4 krav. Problemstillingen knyttet til delt oppmerksomhet ved radarledning samtidig med ivaretagelse av tårntjenester er ikke adressert i disse analysene. Konklusjon er derfor kun delvis fulgt opp av Avinor.

3. I den grad problemstillingen knyttet til utvidet TMA driftet fra tårn med kombinert TWR/APP fremdeles er relevant, og så langt endringsplanene har kommet p.t., er konklusjonen fulgt opp.

4. Problemstillingen knyttet til sikkerhetsrelatert helse- og arbeidsmiljø ved delvis enmannsbetjente tårn er fulgt opp gjennom sikkerhetsanalysene, og så langt endringer er gjennomført, ivaretatt ved implementering.

5. Gjennom de pågående sikkerhetsanalysene av hver tårnenhet og oppfølging av disse, og ved innføring av en mer enhetlig organisasjonsmodell, har Avinor skapt muligheter for å redusere uønsket lokal variasjon i forståelse med oppgaver og regelverk. Disse mulighetene er, så langt DNV kan se, foreløpig ikke realisert i praksis. Det synes ikke å ha vært gjennomført tiltak spesielt rettet mot de eksemplene på uønsket lokal variasjon som DNV fant i arbeidet med Rapport 2003 Problemstillingen kan dermed synes å være delvis fulgt opp”.

I Avinors brev 28.04.2006 side 5 – 6 er det kun pkt. 1 og 2 som er gjengitt. Avinors kommentarer omhandler kun pkt. 2, ved å kort redegjøre for status for risikoanalysene og (eventuelt) derpå følgende endringer.

Luftfartstilsynets kommentarer: Mht. punkt 1 (enmannsbetjente tårn med TWR/APP og radarledning) er det fortsatt uenighet mellom Avinor på den ene siden, og Luftfartstilsynet og DNV på den annen side. Forholdet er fortsatt gjenstand for drøftelser mellom Luftfartstilsynet og Avinor.

Hva gjelder pkt. 2 (sikkerhetsanalyser) finner Luftfartstilsynet Avinors korte kommentar tilfredsstillende.

I forhold til pkt. 3 (utvidet TMA) nevnes at problemstillingen nå kun er aktuell for Hammerfest. Problematikken er gjenstand for drøftelser mellom Luftfartstilsynet og Avinor.

Pkt. 4 er ikke kommentert av Avinor, men tas til etterretning av Luftfartstilsynet.

Luftfartstilsynet finner det problematisk å kommentere pkt. 5 før Avinor har avgitt sin kommentar.

Luftfartstilsynets uttalelse av 22.1. 2007 i tilknytning til

delprosjekt 8: Avgang, landing, innflyging (sitat) :

”1. Avinor deler ikke DNVs utgangspunkt om at enmannsbetjente tårn med kombinert TWR/APP der radarledning er en del av tjenesten er en uheldig praksis mht sikkerhet. Avinor har derfor sett bort fra DNVs konklusjon ...og anbefaling....

5. Gjennom de pågående sikkerhetsanalysene av hver tårnenhet og oppfølging av disse, og ved innføring av en mer enhetlig organisasjonsmodell, har Avinor skapt muligheter for å redusere uønsket lokal variasjon i forståelse med oppgaver og regelverk. Disse mulighetene er, så langt DNV kan se, foreløpig ikke realisert i praksis. Det synes ikke å ha vært gjennomført tiltak spesielt rettet mot de eksemplene på uønsket lokal variasjon som DNV fant i arbeidet med Rapport 2003 Problemstillingen kan dermed synes å være delvis fulgt opp.

Luftfartstilsynets kommentarer

Til pkt 1. Vi viser til vår kommentar i brev datert 28. juli 2006. Det har vært - og er uenighet mellom Avinor og Luftfartstilsynet om hvor langt det er mulig å gå i retning av enmannsbetjente tårn, - spesielt i forhold til radarledning fra tårnflygeleders posisjon.

Etter å ha hatt løpende dialog med Avinor om dette forholdet oversendte Luftfartstilsynet 4. januar 2007 brev til Avinor med fortolkning av regelverket for utøvelse av radartjeneste i kontrolltårnet. Der fastslås det at det kun kan utføres radarledning av ett-1-luftfartøy av gangen fra tårnkontrollposisjonen. Luftfartstilsynet har bl.a. lagt til grunn den sikkerhetsanalysen Acona har gjennomført på oppdrag fra Avinor i denne sammenheng. Avinor har tatt denne presiseringen fra Luftfartstilsynet til etterretning, men har bedt om utsettelse til 1. april 2007 for å kunne gjøre nødvendig endring i lokalt regelverk og foreta analyse av hvordan dette vil innvirke på bemanningskonseptet i ALI.

Til pkt. 5. Luftfartstilsynet har godkjent nytt driftskonsept for Torp kontrolltårn basert på sikkerhetsanalyse og teknisk-/operativ godkjenning av nytt utstyr som bedrer funksjonaliteten og jobborganisering ved sammenslåing av arbeidsfunksjoner og -posisjoner. På samme grunnlag er prøvedrift av nytt driftskonsept godkjent for Tromsø kontrolltårn. Det nye driftskonseptet vil innebære en standardisering og harmonisering av tjenesten som omfatter både den teknologiske- og den operative plattformen som tjenesten skal baseres på i årene som kommer. Godkjennelsen baseres også på at det i lokalt regelverk er beskrevet kriteria for sammenslåing av posisjoner og detaljerte kriteria for trafikkbelastning når flygeleder er alene på vakt.

Punktet er fortsatt åpent for å samle erfaring ut året.”

Luftfartstilsynet uttalelse av 28.7.2006 i tilknytning til
delprosjekt 9: FNT²¹ driftskonsept (sitat):

”Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 59 - 60, totalvurdering for delprosjektet, hitsettes:

”1. Det er få endringer som følge av Take-Off-05 i FNT bemanning på de områder som DNV vurderte i 2003 (hovedsakelig relatert til planer om fjerndrift) og det er dd. ingen endring i inspeksjonsintervall for ILS.

2. DNVs forutsetning vedrørende fastlagte retningslinjer for behovsstyrte (tilstandsbaserte) inspeksjoner av miljøforhold i tillegg til de faste inspeksjonsintervallene, er dd. ikke oppfylgt Behovsstyrte inspeksjoner per tid utføres i praksis, men DNV presiserer at en formalisering av behovsstyrte inspeksjoner er nødvendig for at forutsetningen skal være oppfylt.

*3. Luftfartstilsynet har sagt **nei** (fete typer her, kursiv i DNVs rapport, vår [Luftfartstilsynets] kommentar) til bruk av instruert personell. Det eksisterer uformelle ideer om proaktiv bruk av tilstrekkelig opplært instruert personell. Det er uenighet i FNT med hensyn til både tolkning av regler og FNT-faglige vurderinger i forhold til nødvendigheten av kontroll ved igangsettelse etter bortfall og ved igangsettelse etter kontrollert avslått utstyr.*

4. FNT opplyser at faste inspeksjonsintervaller ligger godt innenfor krav og anbefalinger fra myndigheter og leverandører

5. Avinor har etablert et prosjekt der operativt FNT personell skal revidere og kvalitetssikre de nye driftsinstruksene på FNT-faglig grunnlag, men DNV har ikke vurdert om disse faglige vurderinger tilfredsstiller LTs anmodning om sikkerhetsvurdering....

6. Oppetiden til FNT-utstyr (ILS-utstyr) rapporteres gjennomgående høyere enn regulariteten til lufthavnen, og en eventuell redusert regularitet ved lufthavnen kan derfor ikke sies å skyldes tilgjengelighetsproblematikk knyttet til FNT-utstyr.

7. Det er for tidlig å konkludere om hvilke effekter fjerndriftsordningen kan få med hensyn til responstid, ettersom erfaringen med effektene av tiltakene er begrenset.

²¹ SDs bem: FNT betyr Flynavigasjonstjenesten

8. Det er ikke identifisert H&AM problemer med direkte relevans til flysikkerhet. FNT-personell, som DNV har intervjuet, rapporterer at de er tilfredse med H&AM i relasjon til flysikkerhet, egen sikkerhet og generell trivsel på arbeidsplassen.

I Avinors brev 28.04.2006 side 6 er det kun pkt. 1, 2 og 8 som er omhandlet. Avinors kommentarer er knappe, de omhandler kun en planlagt sikkerhetsvurdering tilknyttet inspeksjonsintervall for ILS-anlegg.

Luftfartstilsynets kommentarer: Luftfartstilsynet kan bekrefte at det er en dialog gående om inspeksjonsintervaller for ILS-anlegg.

Ut over dette finner Luftfartstilsynet det problematisk å uttale seg konkret om Avinors oppfølging relatert til delprosjekt 9, før Avinor i det minste har kommentert pkt. 3 og 5 i DNVs totalvurdering av delprosjektet.

Luftfartstilsynets uttalelse av 22.01.2007 i tilknytning til delprosjekt 9: FNT driftskonsept (sitat):

"2. DNVs forutsetning vedrørende fastlagte retningslinjer for behovsstyrte (tilstandsbaserte) inspeksjoner av miljøforhold i tillegg til de faste inspeksjonsintervallene, er dd. ikke oppfylgt Behovsstyrte inspeksjoner per tid utføres i praksis, men DNV presiserer at en formalisering av behovsstyrte inspeksjoner er nødvendig for at forutsetningen skal være oppfylt.

*3. Luftfartstilsynet har sagt **nei** (fete typer her, kursiv i DNVs rapport, vår kommentar) til bruk av instruert personell. Det eksisterer uformelle ideer om proaktiv bruk av tilstrekkelig opplært instruert personell. Det er uenighet i FNT med hensyn til både tolkning av regler og FNT-faglige vurderinger i forhold til nødvendigheten av kontroll ved igangsettelse etter bortfall og ved igangsettelse etter kontrollert avslått utstyr.*

5. Avinor har etablert et prosjekt der operativt FNT personell skal revidere og kvalitetssikre de nye driftsinstruksene på FNT-faglig grunnlag, men DNV har ikke vurdert om disse faglige vurderingene tilfredsstillende LTs anmodning om sikkerhetsvurdering...

7. Det er for tidlig å konkludere om hvilke effekter fjerndriftsordningen kan få med hensyn til responstid, ettersom erfaringen med effektene av tiltakene er begrenset.

Luftfartstilsynets kommentarer.

Til pkt 2. Luftfartstilsynet slutter seg til at forutsetningene er oppfylt gjennom prosedyre om "Behovsbasert inspeksjon av flynavigasjonsanlegg", som ble akseptert av Luftfartstilsynet i brev datert 5. juli 2006 sammen med de nye driftsinstrukser

Til pkt.3. Luftfartstilsynet tar til orientering at Avinor har tatt til følge avslag på søknad om å etablere en ordning hvor instruert personell kan sjekkes ut for å "observere, konstatere og videreformidle til godkjent FNT personell". Det kan bekreftes at Luftfartstilsynet og Avinor har hatt ulikt syn på hva det innebærer å "utføre flynavigasjonstjeneste". Fortsatt gjenstår å avklare om FNT kan skolere lufthavnenes øvrige personell til å avdekke og rapportere hvis det plutselig oppstår forhold/objekter rundt FNT antenner og utstyr som kan påvirke flysikkerheten negativt, og gitt at det legges til rette for dette – se for øvrig Avinors kommentarer.

Til pkt. 5. Luftfartstilsynet tar til orientering at sikkerhetsvurderinger er gjennomført i forbindelse med oppdatering av driftsinstrukser for flere sentrale systemer.

Til pkt.7. Etter Luftfartstilsynet vurdering er mer enn ett års erfaring med fjerndrift et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere effekten av ordningen.

Punktet kan lukkes.

Luftfartstilsynets uttalelse av 28.7.2006 om delprosjekt 10: Effektiv flyplass (sitat):

– "Fra DNVs rapport 03.03.2006 side 70 - 71, totalvurdering for delprosjektet, hitsettes:

"1. Oppfølgingen av delprosjektet er preget av at enkelte av de mest sentrale problemstillingene fra 2003 ikke lenger er aktuelle fordi de ikke er implementert, eller fordi tiltakene, basert på erfaringer, er blitt justert.

2. DNV anser at Avinor ikke har fulgt opp DNVs anbefaling knyttet til klargjøring av begrepet "umiddelbar igangsettelse av redningstjenesten".

3. Problemstillingen (om redusert sikkerhet ved nedgang i kategori, vår tilføyelse) er ikke fulgt opp. Avinor anser at reduksjon i bemanning når regelverket tillater det, muliggjør mer effektiv bruk av sikkerhetsrelaterte ressurser.

4. DNVs forutsetninger for konklusjonene om individuell turnus i 2003 er kun i begrenset grad fulgt opp av Avinor. De tiltakene som er gjennomført synes kun i begrenset grad å ha oppfylt sin tiltenkte funksjon. DNV konstaterer samtidig at lufthavnene, basert på erfaring og som resultat av de forhold som er beskrevet over, er tilbake i en situasjon med en underliggende vaktlagsstruktur. DNVs forutsetninger fra 2003 er dermed ikke lenger relevante hva gjelder innføring av individuell turnus. Problemstillingen knyttet til variasjoner i kompetanse innad og mellom vaktlagene, er fremdeles relevant.

5. Problemstillingen om innleide ressurser til vintervedlikehold er ikke aktuell, da bruken av innleide ressurser til vintervedlikehold ikke er endret som følge av Take-Off-05.

6. Problemstillinger knyttet til prioritering mellom brann- og redningsrelaterte oppgaver og plassrelaterte oppgaver, vil alltid være aktuelle ved en kombinert tjeneste. DNV anser at prioriteringsutfordringene er skjerpet som en følge av nedbemanningstiltak i Take-Off-05. DNV anser at bevisstheten rundt ivaretagelsen av forspenningstid og innsatstid er høy, og at bevisstheten rundt prioriteringsproblemer er høyere nå enn ved vårt arbeid med Take-Off-05 i 2003”.

I Avinors brev 28.04.2006 side 6 er det pkt. 3, 4 og 6 som er omhandlet.

Luftfartstilsynets kommentarer: Delprosjektet dekker forhold som har sammenheng med SHTs tilråding nr. 4, jfr. side 2 foran. Avinors kommentar vedr. ulik kategori finner Luftfartstilsynet dekkende. Luftfartstilsynet har notert at Avinor vil foreta en risikoanalyse mht. ressursbehovet innen brann og redning for relevante flyplasser. Generelt finner Luftfartstilsynet at Avinors stillingtagen til oppfølgingsproblematikken rundt delprosjekt 10 er tilfredsstillende.

4.4.2.: Konklusjon tilråding nr. 7: Ved å initiere den prosess som munnet ut i DNVs rapport datert 03.03.2006, har Avinor på et generelt plan langt på vei fulgt opp tilråding nr. 7. På ”enkelttiltaksplan” rubrisert under de aktuelle delprosjekter i Take-Off-05, finner vi imidlertid at Avinors kommentarer er for ufullstendige til at Luftfartstilsynet i dag vil fastslå at Avinors oppfølging av tilråding nr. 7 er tilfredsstillende.”

Luftfartstilsynets kommentar i brev av 22.1.2007 om
Forbedringspotensiale²² (sitat):

”Behovet for styrket ledelseskompetanse på enkelte av de regionale flyplassene

Luftfartstilsynets kommentarer.

Luftfartstilsynet tar til etterretning at Divisjon Regionale lufthavner har skjerpet krav til lederkompetanse ved nyrekruttering av lufthavnsjefer og styrket lederopplæringen i divisjonen. Luftfartstilsynet er videre meget tilfreds med at divisjonen har styrket bemanning og kompetanse i sikkerhetsstab for å kunne bedre gjennomføringen av intern analyse og sørge for økt fokus på oppfølging av avvik og undersøkelse av uønskede hendelser.

Punktet kan lukkes.

²² Det kan ikke ses å ha vært gitt eget nr.

Overføring av AFIS til flysikringsdivisjonen

Luftfartstilsynets kommentarer.

Luftfartstilsynet har vært kritisk til at ikke all flysikringstjeneste i Avinor er lagt til Flysikringsdivisjonen. Selv om vi har fått bekreftet at samarbeid mellom divisjon Regional flyplasser og Flysikringsdivisjonen er styrket, bl.a gjennom tilførsel av flere ressurser og bedre rutiner, er det etter Luftfartstilsynet mening fortsatt grunn til å ha et kritisk lys på hvordan Avinor organiserer Flysikringstjenestene. Dette vil Luftfartstilsynet gjøre gjennom den løpende tilsynsvirksomheten.

Punktet kan lukkes.”

Luftfartstilsynets konklusjon i brev av 22.1.2007 (sitat):

”Det fremgår av kommentarene ovenfor at etter Luftfartstilsynets oppfatning kan ikke tilråding nr. 7 i HSLB/SHTs rapport 35/2005 kan lukkes i sin helhet. De fleste punktene er lukket, men noen holdes fortsatt åpne for å samle erfaring fra igangsatte tiltak. Det er usikkert om alle punktene kan lukkes innen årets utgang.”

4.7.4. Departementets vurdering:

Oppfølgingsprosessen for denne tilrådingen inneholder 16 delpunkter som Luftfartstilsynet har vurdert. Luftfartstilsynet har klart anbefalt at 13 av disse kan lukkes mens 3 delpunkter må fortsatt holdes åpne for å samle erfaring fra igangsatte tiltak. Departementet finner det imidlertid for strengt å vente på å kunne lukke en tilråding inntil en har vurdert hvorledes et oppfølgingstiltak fungerer.

Etter departementets vurdering må det være tilstrekkelig at det er igangsatt eller lagt realistiske og adekvate planer for gjennomføring av et oppfølgingstiltak. (I øvrige saker stiller ikke Luftfartstilsynet så strenge krav for å lukke en tilråding som det er gjort her). Luftfartstilsynets vurdering tilsier at tilrådingen lukkes, i tråd med ordinære retningslinjer gjengitt under 3.4. nest siste avsnitt.

4.7.5. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 7 er lukket.

4.8. SHTs tilråding nr. 8

8. *Avinor bør vurdere å øke den interne kapasiteten generelt, og den sikkerhetsfaglige kompetansen spesielt, for å kunne følge opp det sterkt økende antallet anbefalinger og tiltak som sikkerhetsstyringssystemet genererer (hendelsesrapportering, risikoanalyser m.m.).*

4.8.1. Avinors redegjørelse for oppfølgingen

Avinor gjør i brev av 14.10.2005 til departementet greie for gjennomgåelsen av divisjonene og konsernstaben med henblikk på kompetanse og kapasitet. I brev av 28.04 2006 vises det til vesentlige omstillinger i bedriften – herunder utfordringene knyttet til flysikringstjenesten.

4.8.2. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

Luftfartstilsynet anfører i brev av 28.7. 2006 til Samferdselsdepartementet (sitat):

”Avinor gir i brev av 24.08.2006²³ side 9 -10 en orientering om status og planlagt fremdrift mht. styrking av relevant kompetanse og ressurser innen de ulike organisasjonsdeler.”[...] ”Tilråding nr. 8 har en viss sammenheng med tilråding nr. 5.” [] ”Luftfartstilsynet har notert seg den styrking på personellsiden som er beskrevet, uten at vi i detalj har kjennskap til de vurderinger som danner grunnlaget for bemanningsøkningen.”

4.8.3. Luftfartstilsynets konklusjon i brev av 28. 07. 2006 (sitat):

”Luftfartstilsynet finner samlet sett at Avinors oppfølging frem til i dag av tilrådingen er tilfredsstillende.”

4.8.4. Departementets vurdering:

Departementet legger tilsynets vurdering til grunn, slik at tilrådingen kan lukkes.

4.8.5. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 8 er lukket.

4.9. SHTs tilråding nr. 9

9. *”Arbeidsgiveren” Avinor AS og arbeidstakerorganisasjonene i selskapet bør vurdere å intensivere arbeidet med å få til bedre samhandling og arbeidstakerinvolvering i interne beslutningsprosesser, slik at det skapes tillit partene i mellom. Dette anses som nødvendig for utviklingen av en positiv sikkerhetskultur.*

4.9.1. Avinors redegjørelse for oppfølgingen

Avinor frenholder i brev av 14.10.2005 viktigheten av god samhandling mellom ledelsen og arbeidstakerorganisasjonene. Det er utarbeidet en ny samarbeidsmodell mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene.

²³ Det er trykkfeil. Skal være 28.4.2006.

I brev av 28. 4. 2006 til departementet redegjør Avinor for ulike tiltak for å skape et bedre arbeidsmiljø (sitat):

”Følgende er gjennomført:

- I samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene ble det sommeren 2005 etablert en operativ samarbeidsmodell som sikrer medvirkning og dialog på de ulike beslutningsnivåer i virksomheten. Det er definert ulike møtearenaer med fastlagte møtedatoer for hele året.
- Enighet om at det skal utvikles en egen (tilpasnings-)samarbeidsavtale for Avinor
- Etablert egen seksjon for helse og arbeidsmiljø med nytilsatt leder
- Opprettet ²⁴diversjonsvise AMU i alle divisjoner”

Avinor har videre iversatt flere sikkerhetsprosjekter som ikke er direkte oppfølging av SHTs tilrådinger, men som har relevans for arbeidet med å styrke fokuset på sikkerhet.

4.9.2. Luftfartstilsynets redegjørelse i brev av 28.7.2006 for oppfølgingen

Luftfartstilsynet anfører i brev av 28. 7. 2006 til Samferdselsdepartementet (sitat):

”Avinor gir i brev av 24.08.2006²⁵ side 10 en kort orientering om iverksatte tiltak med sikte på oppfølging av tilrådingen.

Luftfartstilsynets kommentarer: Luftfartstilsynet har notert seg de formelle / organisatoriske tiltak som er satt i verk, og forutsetter at formelle grep blir fulgt opp i praksis.”

Luftfartstilsynets konklusjon i brev av 28. 07. 2006 (sitat):

”Luftfartstilsynet finner samlet sett at Avinors oppfølging frem til i dag av tilrådingen er tilfredsstillende.”

4.9.3. Departementets vurdering:

Samferdselsdepartementet har merket seg tilsynets holdning til de tiltak som Avinor har foretatt.

4.9.4. Departementets beslutning:

²⁴ Trykkfeil: Skal være: divisjonsvise

²⁵ Det er trykkfeil. Skal være 28.4. 2006

Tilråding nr. 9 er lukket.

4.10. SHTs tilråding nr. 10

10. Flyselskapene som er undersøkt bør vurdere å se mer helhetlig på sine tiltak og gjennomføre analyser for å se hvordan samtidige endringer og bruk av dispensasjoner,²⁶ MEL og HIL-lister påvirker sikkerheten. (Undersøkelsen har avdekket at MEL ikke betraktes som en reduksjon av sikkerhet så lenge man er innenfor regelverket mhp type og tid).

4.10.1. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen overfor flyselskapene

Luftfartstilsynet har i brev av 2. 12. 2005 til departementet uttalt seg om flyselskapenes oppfølging. Mht hvordan Luftfartstilsynet skulle vurdere uttalelsene, tilkjennega tilsynet følgende premisser for sin vurdering (sitat):

”Ved brev 19.08.2005 oversendte departementet HSLB-rapporten til bl.a. fem flyselskaper

”... for oppfølging av de konkrete sikkerhetstilrådingene i rapporten og til uttalelse..”. Mer konkret ble de undersøkte flyselskaper bedt om å (våre uthevninger):

a) ”...melde tilbake på hvordan en vil **følge opp** tilråding nr 10”.

b) ... **merke seg** tilråding nr. 11”.

c) fremkomme med ”...**evt. kommentarer** til tilråding nr. 12”. [...]

”Med dette som bakgrunn har Luftfartstilsynet vurdert hvor relevant den enkelte tilbakemelding er rent innholdsmessig sett i forhold til innholdet i de tre tilrådingene, og i forhold til departementets forventninger til hvordan de aktuelle flyselskaper forutsettes å forholde seg til de tre tilrådingene (”*følge opp*” contra ”*merke seg*” contra ”*evt. kommentarer*”). Ut fra vår generelle kunnskap om det enkelte selskap har vi også sett det naturlig i noen grad på mer fritt grunnlag å kommentere innholdet i enkelte av tilbakemeldingene.”

4.10.2. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder Widerøe's Flyveselskap AS

²⁶ SDs bem: MEL betyr: Minimum Equipment List og
HIL betyr: Hold Item List

Det vises til selskapets brev av 14.10.2005. Selskapet anfører at rapporten i det alt vesentligste dekker den delen av selskapets aktivitet som angår flyenes luftdyktighet.

Luftfartstilsynet uttaler i brev av 2.12. 2005 (sitat):

”Ad tilråding nr. 10 (”følge opp”): Widerøe’s Flyveselskap AS (Widerøe) gir ikke direkte uttrykk for hvorvidt / i hvilken grad selskapet er enig i tilrådingen. Det fremkommer (følgelig) heller ikke direkte om / i hvilken grad selskapet akter å følge opp tilrådingen.

Widerøe gir imidlertid en redegjørelse for sin holdning til, prosedyrer for og bruk av MEL-dispensasjoner og HIL. Det redegjøres for erfaringene med visse omlegginger av ettersynsprinsipper. Det pekes på at de gjeldende vedlikeholdsprosedyrer kan gå ut over punktlighet og regularitet, med det kommersielle press som ligger i dette. Widerøe anfører imidlertid at selskapet har *”... stort fokus på våre prioriteringer som er ”sikkerhet, punktlig, service” som ikke skal etterlate tvil om hvilke disponeringer som kommer først. Selskapet mener vi har god oversikt og kontroll på dette området...”*.

Ut fra redegjørelsen i brevet og Luftfartstilsynets kjennskap til Widerøe på annet grunnlag, mener vi det er dekning for selskapets generelle karakteristikk på dette området.

Luftfartstilsynet har ellers ingen spesielle kommentarer, og anser Widerøes tilbakemelding på tilråding nr. 10 som adekvat.”

Oppsummering: WF opplyser at de har god oversikt med og kontroll over bruken av dispensasjoner. LT anser selskapets oppfølging som adekvat.”

4.10.3 Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder Norwegian Air Shuttle ASA

Det vises til selskapets brev av 12.10.2005 til departementet.

Tilsynet anfører i brev av 2.12. 2005 (sitat):

”I tilbakemeldingen fra Norwegian Air Shuttle ASA (Norwegian) anføres det innledningsvis at rapporten inneholder visse faktiske feil. Norwegian mener likevel at *”... konklusjonene og tilrådingene er relevante og (selskapet) vil bruke disse videre i vårt flysikkerhetsarbeid...”*.

Ad tilråding nr. 10 (”følge opp”): Det kan synes noe uklart hvorvidt / i hvilken grad Norwegian er enig i denne tilrådingen. Som nevnt mener Norwegian generelt *”... at konklusjonene og tilrådingene er relevante...”*. På den annen side heter det avslutningsvis i Norwegians kommentar til tilråding nr. 10 at *”... konklusjonen i rapporten bygger på misforståelse av temaet i en intervjusituasjon”*.

Selskapet gir imidlertid en nærmere redegjørelse for sin holdning til og bruk av MEL-dispensasjoner og MEL statistikk. Selskapet mener ut fra dette å ha *”... et sunt forhold til bruken av MEL...”*. Ut fra redegjørelsen i brevet og vår

kjennskap til selskapet på annet grunnlag, mener Luftfartstilsynet at det er dekning for denne generelle karakteristikken.

Som et par mer generelle kommentarer som ikke relaterer seg spesielt til Norwegian, vil Luftfartstilsynet i tråd med HSLB's tilråding nr. 10 for det første understreke viktigheten av å se helhetlig på HIL/MEL-listene. HIL/MEL-anmerkninger som isolert sett er (og skal være) sikkerhetsmessig helt uproblematisk, kan – sett i sammenheng med andre anmerkninger – samlet tenkes å gi en sikkerhetsreduksjon. Videre vil Luftfartstilsynet gjøre gjeldende at øket vekt på opplæring av besetningsmedlemmer samt en mer brukervennlig utforming av logene, vil kunne lette MEL/HIL-håndteringen i de fleste selskaper.

Luftfartstilsynet har ellers ingen spesielle kommentarer, og anser Norwegians tilbakemelding på tilråding nr. 10 som adekvat.”

4.10.4. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder CHC Helikopter Service AS

Det vises til selskapets brev av 14.10.2005 til departementet.

Luftfartstilsynet anfører i brev av 2. 12. 2005 (sitat):

”Ad tilråding nr. 10 (”følge opp”): CHC Helikopterservice AS (CHC) gir ikke direkte uttrykk for i hvilken grad selskapet er enig i tilrådingen. Det fremkommer (følgelig) heller ikke direkte i hvilken grad selskapet akter å følge opp tilrådingen.

CHC gjør imidlertid kort rede for et allerede igangsatt prosjekt (”Key Performance Indicator” – KPI) som fokuserer på pålitelighet, avvik, dispensasjoner, herunder med MEL og HIL som relevante parametere. Ut fra hva som er angitt i selskapets brev er det vanskelig å ta stilling til i hvilken grad en videreføring av KPI-prosjektet innebærer en oppfølging av tilrådingen. Ut fra den kunnskap Luftfartstilsynet har på annet grunnlag om CHC og KPI-prosjektet, er det imidlertid vår vurdering at prosjektet er et relevant tiltak for ivaretagelse av de hensyn tilrådingen fokuserer på.”

Luftfartstilsynet anser CHC's tilbakemelding på tilråding nr. 10 som adekvat.”

4.10.5. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder SAS Braathens AS

Det vises til selskapets brev av 15.10.2005.

Luftfartstilsynet anfører i brev av 2.12. 2005 (sitat):

”Selskapet driver en grundig og strukturert oppfølging av tekniske dispensasjoner (MEL og HIL). MEL og HIL vil nå, slik tidligere praksis var, bli behandlet fast i Maintenance Review Board. LT anser selskapets oppfølging som adekvat.

Tilbakemeldingen fra SAS Braathens AS (SAS Br) er noe bredere anlagt enn tilbakemeldingene fra de øvrige fire flyselskapene. SAS Br gjør innledningsvis rede for den interne prosessen for behandlingen av HSLB-rapporten. Det pekes her på at det under behandlingen er avdekket flere faktafeil i rapporten, og at rapporten også omhandler forhold / selskaper i SAS-systemet som ikke relaterer seg til SAS Br. Dette er likevel ikke til hinder for at selskapet gjennomgående har en positiv vurdering av rapporten. Dette fremgår dels innledningsvis (hovedavsnitt 1) i SAS Br's brev, der det heter at selskapet ”.. I tillegg til å følge opp de konkrete sikkerhetstilrådingene...(også vil) ... bruke hele rapporten aktivt i selskapets kontinuerlige arbeid for å heve sikkerhetsnivået..”.

Tilsvarende heter det avslutningsvis (hovedavsnitt 4) at HSLB-rapporten ”... er en svært grundig og god rapport.... Store menneskelige og økonomiske ressurser har blitt brukt i et omfattende nybrottsarbeid for å forstå komplekse sammenhenger i et stort system preget av økonomisk omstilling og strukturelle endringer.... En grundig intern behandling av rapporten hos de forskjellige aktører er viktig. Men potensialet i rapporten... ligger vel så mye i å fremme en bedre samhandling mellom de forskjellige aktørene. Med HSLB's rapport har vi langt på vei fått et felles teoretisk rammeverk og begrepsapparat for å beskrive det komplekse systemet norsk luftfart er. Dette bør utnyttes til å skape en økt rolleforståelse hos de forskjellige aktørene og fremme overordnet systemtankegang på tvers av organisasjonsgrenser i viktige flysikkerhetsmessige spørsmål...”.

Luftfartstilsynet har inntrykk av at den interne prosessen i SAS Br for behandling av HSLB-rapporten har vært god. Luftfartstilsynet kan i hovedsak slutte seg til synspunktene i det sist ovenstående avsnitt.

”Ad tilråding nr. 10 (”følge opp”):

Av selskapets kommentarer til tilråding nr.10 lest i sammenheng med brevet for øvrig, oppfatter Luftfartstilsynet at SAS Br generelt slutter seg til tilråding nr. 10, og at selskapet vil søke å følge den konkret opp. I den sammenheng opplyser selskapet at det igjen vil la MEL / HIL inngå som fast punkt på agendaen til den interne Safety Group, og derved i noen grad ”løfte” nivået for oppfølgingen internt av MEL / HIL. Et poeng i denne sammenheng at ”nivåløftet” tilrettelegger for en analytisk tilnærming der man mer samlet kan ta hensyn til tekniske forhold, operative forhold og menneskelige faktorer.

Luftfartstilsynet anser denne endringen som fornuftig. Dette gjelder bl.a. i lys av at den samlede SAS-struktur som SAS Br er ett element i, må kunne betegnes som utfordrende, - idet minste sett fra tilsynsmyndigheten(e)s ståsted. Den senere tid kjennetegnes i noen grad ved at enkeltfunksjoner sentraliseres og legges til ulike (interne) nisjeselskaper / foretak / forretningsområder. Gruppens samlede ”sluttprodukt” – et flytilbud som sikkerhetsmessig, driftsmessig og kommersielt skal utgjøre en velfungerende helhet - fordrer en god samhandling mellom de ulike ”interne foretak / funksjoner”. For tilsynsmyndigheten blir det i denne situasjonen en viktig oppgave å se til at så vel de enkelte selskaper/foretak som gruppen samlet har entydige systemer og

rutiner som sikrer en klar ansvars- og rollefordeling, slik at sikkerhetskritiske faktorer ikke blir oversett.

Luftfartstilsynet har ellers ingen spesielle kommentarer, og anser SAS Br's tilbakemelding på tilråding nr. 10 som adekvat."

4.10.6. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder Norsk Helikopter AS

Luftfartstilsynet anfører i brev av 2. 12. 2005 (sitat):

"Norsk Helikopter AS (NH) tar i sin korte tilbakemelding ikke utgangspunkt i de tre aktuelle tilrådingene. Luftfartstilsynet finner det problematisk å anse selskapets tilbakemelding som fullt ut adekvat i forhold til departementets uttrykte forventninger.

NH gir en kort, generell redegjørelse der det anføres at NHs innsats for å fremme flysikkerheten i selskapet er økt betydelig i den tidsperioden HSLB's rapport omfatter. Det er Luftfartstilsynets vurdering at på det generelle plan er NHs redegjørelse på dette punkt dekkende. Denne utviklingen har dertil funnet sted i en periode der selskapet har stått overfor store utfordringer med bl.a. teknisk opprusting av eksisterende materiell, og innfasing av nytt materiell. Det hører likevel med å nevne at den positive utvikling NH har vært igjennom den senere tid skyldes ikke bare betydelig egeninnsats fra selskapet selv, men i stor grad også føringer / krav fra selskapets kunder / oljeselskapene, og til dels tett oppfølging fra Luftfartstilsynet."

4.10.6.1. Tilleggsuttalelse av 24.1. 2006 fra Norsk Helikopter

Selskapet angir at de i flere år har fulgt opp statistikk med hensyn til bruk av MEL, utvikling i Deferred Defect List (DDL), tidligere HIL, samt bruk av tekniske dispensasjoner og utvikling av signifikante hendelser innenfor teknisk og operativ drift. Disse trendene følges opp av selskapets kvalitetsavdeling som presenterer utvikling i månedlige avdelingsmøter med mer.

4.10.7. Departementets vurdering

Tilsynet er tilfreds med selskapenes oppfølging av tilrådingen – bortsett fra Norsk Helikopter AS. Departementet har merket seg at Luftfartstilsynet finner det problematisk å anse selskapets tilbakemelding som fullt ut adekvat i forhold til departementets uttrykte forventninger. I lys av tilleggsuttalelsen fra selskapet finner departementet å kunne lukke tilrådingen.

Departementet vil imidlertid tilskrive Luftfartstilsynet og be tilsynet vurdere om det for egen del, som tilsynsmyndighet, fortsatt anser at det er behov for gå videre med denne saken overfor Norsk Helikopter,

Departementet er for øvrig oppmerksom på den utfordrende org.fordelingen mellom SAS Braathens og SAS konsortiet.

4.10.8. Departementets beslutning:

Tilrådingen nr. 10 er lukket.

4.11. SHTs tilråding nr. 11.

11. *Flyseselskap 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.*

4.11.1. Redegjørelse fra Widerøe's Flyveselskap AS

Det vises til selskapets brev 14.10.2005. Widerøe's Flyveselskap AS opplyser at selskapet har erfaring med fusjon, og at problematikken hensyntas gjennom egne programmer ved rekruttering (sitat:

" Det er utarbeidet egne program for nyansatte for at de skal bli kjent med selskapet og spesielt for flygende personell fokuseres det på dette i Cockpit Resource Management og Crew Resource Management (CRM). Selskapet har utvidet begrepet til Company Resource Management hvor en har program for alle ansatte med representanter fra alle fagkategorier i samme gruppe."

4.11.1.1. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder Widerøe's Flyveselskap AS

LT anser selskapets oppfølging som adekvat.

Det vises til tilsynets vurdering (sitat) av 2.12. 2005 (sitat):

"Ad tilråding nr. 11 ("merke seg"): Widerøe gjør kort rede for egne erfaringer på området (jfr. fusjon med Norwegian Air), og gjeldende praksis / policy mht. nyrekrutteringer.

Luftfartstilsynet har ingen spesielle kommentarer, og anser tilbakemeldingen på tilråding nr. 11 som adekvat. "

4.11.2. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder Norwegian Air Shuttle ASA

Det vises til selskapets brev 12.10.2005. Norwegian tar tilrådingen til etterretning og vil ta hensyn til den dersom problemstillingen skulle bli relevant.

Tilsynet anfører i brev av 2.12. 2005(sitat):

"Ad tilråding nr. 11 ("merke seg"): Norwegian tar tilrådingen til etterretning, og opplyser at selskapet vil ta hensyn til den hvis problemstillingen (fusjon /

sammenslåing) skulle bli aktuell. Luftfartstilsynet anser tilbakemeldingen som adekvat.”

4.11.3. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder CHC Helikopter Service AS

Det vises til selskapets uttalelse av 14. 10.2005 til departementet.

Tilsynet anfører i brev av 2.12. 2005 (sitat):

”Ad tilråding nr. 11 (”merke seg”) og tilråding nr. 12 (”evt. kommentarer”):
CHC kommenterer disse tilrådingene samlet. Selskapet gjør i denne sammenheng rede for et allerede igangsatt program – Safety Management System (SMS) hvor det stilles krav til å gjennomføre analyser i forbindelse med bl.a. organisasjonsendringer. Luftfartstilsynet er kjent med dette programmet. Vi har notert at CHC den senere tid har vært gjennom flere omorganiseringer og det har vært tendenser til at nøkkelpersonell har sluttet. I lys av dette er det viktig at det aktuelle SMS-programmet gjennomføres og følges opp på løpende basis.

Luftfartstilsynet vil tilføye at vi vurderer den samlede / internasjonalt baserte CHC-gruppen som CHC Helikopterservice AS er en del av, å ha en krevende struktur sett fra tilsynsmyndighetens side. Luftfartstilsynet ser det også som en utfordring for ledelsen i CHC Helikopterservice AS å holde nødvendig fokus på og konsentrasjon om dette selskapets virksomhet, slik at gruppens internasjonale virksomhet oppmerksomhetsmessig ikke tillates å influere negativt på det norske selskapets aktiviteter.

Luftfartstilsynet har ellers ingen spesielle kommentarer, og vurderer CHCs tilbakemelding på tilråding nr. 11 og nr. 12 adekvat.”

4.11.4. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder SAS Braathens AS

Det vises til selskapets uttalelse av 15. 10. 2005 der det gis en omfattende liste over tiltak og kartlegging av eksisterende kulturer.

I tilsynets uttalelse i brev av 2. 12. 2005 fremgår (sitat):

”Ad tilråding nr. 11 (”merke seg”):

SAS Br gir en grei redegjørelse om bl.a ulike konkrete tiltak som er igangsatt i forbindelse med den pågående fusjonsprosess. Herunder opplyses at det ble foretatt en kartlegging av eksisterende kultur i de to selskaper, - som igjen ble fulgt opp med ulike felles kurs og samlinger. Videre orienteres det om planlagte aktiviteter, - herunder planlagte kvalitative undersøkelser for å kartlegge nå-situasjonen.

SAS Br går ikke konkret inn på i hvilken grad man p.t. har lyktes i å utvikle én ny felles kultur. Det er Luftfartstilsynets inntrykk at selskapet den senere tid har gjort markerte

fremskritt i arbeidet med å utvikle en felles kultur, men at visse utfordringer fortsatt gjenstår.

Luftfartstilsynet anser SAS Br's tilbakemelding på tilråding nr. 11 som adekvat.”

4.11.5 Luftfartstilsynets vurdering mht Norsk helikopter AS

Det vises til kommentar under tilråding nr. 10.

4.11.5.1 Tilleggsuttalelse av 24.1. 2006 fra Norsk Helikopter AS

Det vises til selskapets brev av 24.1.2006. Selskapet tar denne tilråding til etterretning. Ved situasjoner hvor endringer i selskapet medfører integrering av personell med forskjellig selskapskultur vil selskapet besørge at relevant kartlegging blir utført.

4.11.6. Departementets vurdering

Tilsynet er tilfreds med selskapenes oppfølging av tilrådingen – bortsett fra Norsk Helikopter AS. Departementet har merket seg at Luftfartstilsynet finner det problematisk å anse selskapets tilbakemelding som fullt ut adekvat i forhold til departementets uttrykte forventninger. I lys av tilleggsuttalelsen fra selskapet finner departementet å kunne lukke tilrådingen.

Departementet vil imidlertid tilskrive Luftfartstilsynet og be tilsynet vurdere om det for egen del, som tilsynsmyndighet, fortsatt anser at det er behov for gå videre med denne saken overfor Norsk Helikopter,

4.11.7. Departementets beslutning:

Tilrådingen nr. 11 er lukket.

4.12. SHTs tilråding nr. 12

12. *Som et supplement til de regelstyrte og hendelsesbaserte kvalitetssystemene 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.*

4.12.1. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder Widerøe's Flyveselskap AS

Det vises til selskapets brev av 14.10.2005 til departementet.

WF mener at området må styrkes.

Luftfartstilsynet uttaler i brev av 2. 12. 2005 (sitat):

”Ad tilråding nr. 12 (”evt. kommentarer”): Widerøe gjør kort rede for tidligere aktiviteter og erfaringer mht. ivaretagelse av flysikkerhetsmessige forhold knyttet til omstillinger / endringer. Selskapet poengterer at dette området bør styrkes. Det pekes i den sammenheng på et program (”Kvalitet i alle ledd”) som selskapet gjennomførte i 2005. Det understrekes videre at selskapet gjennom rekruttering vil styrke sin kompetanse på risikobasert ledelse, og bedre sitt system for risikobasert styring.

Luftfartstilsynet anser tilbakemeldingen på tilråding nr. 12 som adekvat. ”

4.12.2. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder Norwegian Air Shuttle ASA

Det vises til selskapets brev 12.10.2005 til departementet.

NAS vil utarbeide prosedyrer som skal benyttes for evaluering av risiki ved større endringer i driften. Ny flytryggingspilot er tilsatt.

Tilsynet anfører i brev av 2.12. 2005 (sitat):

”Ad tilråding nr. 12 (”evt. kommentarer”): Norwegian gjør kort rede for allerede iverksatte og planlagte tiltak for håndtering av flysikkerhetsmessige problemstillinger i forbindelse med driftsendringer. Luftfartstilsynet anser tilbakemeldingen som adekvat.”

4.12.3. Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder CHC Helikopter Service AS

Selskapet har iverksatt tiltak for implementering av Safety Management System, hvor det blant annet stilles krav til å gjennomføre analyser i forbindelse med organisasjonsendringer. LT anser selskapets tilbakemelding som adekvat, jf. kommentaren under tilråding nr. 11.

4.12.4 Luftfartstilsynets redegjørelse når det gjelder SAS Braathens AS

Det vises til selskapets brev 15.10.2005 og tilsynets vurdering av 2.12. 2005 (sitat):

”Ad tilråding nr. 12 (”evt. kommentarer”):

SAS Br fremholder som et viktig punkt å integrere overordnede oppfølgings- og styringsrutiner for systematisk og dokumentert ivaretagelse av flysikkerhetsmessige forhold i forkant av endringer. Selskapet gjør gjeldende at dette er ivaretatt gjennom videreutviklingen av dagens Flight Safety

Program til et moderne Safety Management System. Arbeidet ble påbegynt i februar 2005. Luftfartstilsynet er kjent med at SAS Br i denne sammenheng har et samarbeid gående med SINTEF vedr. risikoanalyser relatert til omstillings- og endringsprosesser.

Under henvisning til siste setning i tilrådingen, gjør SAS Br rede for hvilken praksis man til nå har fulgt ift. å sikre nødvendig sikkerhetsfaglig kompetanse. Videre redegjøres det for en pågående vurdering av hvilket sikkerhetsfaglig kompetansenivå som bør gjelde for ulike deler av organisasjonen, og aktuelle tiltak for å øke kompetanse der dette måtte være påkrevet.

Luftfartstilsynet har ingen spesielle kommentarer til dette, og anser SAS Br's tilbakemelding på tilråding nr. 12 som adekvat. ”

4.12.5 Luftfartstilsynets vurdering mht Norsk helikopter AS

Det vises til kommentar under tilråding nr. 10.

4.12.5.1. Tilleggscommentar fra Norsk Helikopter AS

I sitt brev av 24.1. 2006 bemerker selskapet at (sitat):

”...på samme måte som i punkt 11, vil krav til kartlegging og oppfølging av risiko knyttet til omstillingsprosesser bli beskrevet og ivaretatt som en integrert del av selskapets prosjektmodell beskrevet i kvalitetsmanualen og implementert gjennom ”Term of Reference” i de aktuelle prosesser.”

4.12.6. Departementets vurdering

Tilsynet er tilfreds med selskapenes oppfølging av tilrådingen – bortsett fra Norsk Helikopter AS. Departementet har merket seg at Luftfartstilsynet finner det problematisk å anse selskapets tilbakemelding som fullt ut adekvat i forhold til departementets uttrykte forventninger. I lys av tilleggsuttalelsen fra selskapet finner departementet å kunne lukke tilrådingen.

Departementet vil imidlertid tilskrive Luftfartstilsynet og be tilsynet vurdere om det for egen del, som tilsynsmyndighet, fortsatt anser at det er behov for gå videre med denne saken overfor Norsk Helikopter,

4.12.7. Departementets beslutning

Tilrådingen nr. 12 er lukket.

4.13. SHTs tilråding nr. 13

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.*

4.13.1. Luftfartstilsynets redegjørelse for oppfølgingen

I brev av 15. 12. 2006 til Samferdselsdepartementet anfører Luftfartstilsynet bl.a. følgende (sitat):

”Etter Luftfartstilsynets vurdering gjelder tilrådingen følgende fagområder: Kunngjøringstjeneste (AIS), Regelverk for utøvelse av lufttrafikkjeneste (PANS ATM ICAO Doc 4444) samt konstruksjon av flygeprosedyrer, PANS-OPS (ICAO Doc 8168). Situasjonen er i dag slik at Avinor fungerer som tjenesteyter gjennom at selskapet driver kunngjøringstjeneste, utøver lufttrafikkjeneste ihht PANS ATM og driver med prosedyredesign ihht PANS OPS. Det finnes per i dag ikke nasjonalt regelverk som spesifikt overfører myndighetskompetanse til Luftfartstilsynet på disse områdene. Med myndighetskompetanse forstås i denne sammenheng funksjoner og oppgaver som regelverksutvikler, regelverksforvalter samt tilsynsmyndighet. Manglende skille mellom myndighet og tjenesteyter på disse områdene er også påpekt i ICAOs rapport etter deres audit av Luftfartstilsynet i mai 2006, og er således et prioritert område for Luftfartstilsynet å rydde opp i.

Kunngjøringstjenesten (AIS).

Etablering og drift av kunngjøringstjeneste (AIS) er en nasjonal forpliktelse. Tjenesten eksisterer i dag og blir drevet av Avinor. Tjenesten er av et visst omfang og har et grensesnitt mot aktiviteter regulert i andre forskrifter. Det er dermed et behov for å kunne regulere tjenesten og føre tilsyn med den.

Luftfartstilsynet legger til grunn at tjenesten skal drives uavhengig av Luftfartstilsynet slik at tilsynet kan utføres uten habilitetsproblemer. Luftfartstilsynet har etablert en arbeidsgruppe som er i gang med utarbeidelse av en ny forskrift som virkemiddel for å oppnå en regulering av AIS. Forskriften vil gi krav om hvordan tjenesten skal utøves samsvarende med de krav som fremgår av ICAO Anneks 15. Den legger myndighetsoppgaver til Luftfartstilsynet, og vil gi LT mulighet for å kunne føre et effektivt og målrettet tilsyn og på den måten ivareta oppfølgingsansvaret i forhold til forskriften på lik linje med den øvrige flysikringstjenestene.

Det er utarbeidet et utkast til forskrift. Utkastet har ikke vært til høring og ikrafttredelse kan derfor tidligst forventes 1. juli 2007.

Regelverk for utøvelse av lufttrafikkteneste (PANS ATM ICAO Doc 4444)

På samme måte som for kunngjøringstjenesten har Luftfartstilsynet etablert en arbeidsgruppe med det formål å utarbeide en nasjonal forskrift som etablerer prosedyrer for flysikringstjenesten (ANS), basert på ICAO PANS ATM Doc 4444 og også relevante deler av ICAO Annex 11 og ICAO doc 7030.

Prosedyrene som fremgår av Doc 4444 finnes i dag i Avinors interne håndbok "Regler for luftfarten" RFL I og II. Innholdet i disse prosedyrene er imidlertid av en slik karakter at det er naturlig å forskriftsregulere dette, da reguleringen av dette er en form for myndighetsutøvelse. Tilsyn med om prosedyrene/forskriften blir fulgt vil følgelig bli en oppgave for LT.

ICAO PANS ATM Doc 4444 er et omfattende dokument, og arbeidet med å lage nasjonal forskrift av dette er omstendelig. Luftfartstilsynet forventer at man tidligst kan gi forskriften virkning fra 1. januar 2008.

PANS -OPS

Procedures for Air Navigation Services – Aircraft Operations (ICAO Doc 8168 PANS OPS) er et omfattende dokument som beskriver flygeprosedyrer (Volume I) og konstruksjon av visuelle og instrumentbaserte flygeprosedyrer (Volume II).

PANS OPS gir altså retningslinjer for hvordan prosedyrer for flyginger skal designes, og retter seg i stor grad til produsentene av slike prosedyrer. Produsentene kan i denne sammenhengen f.eks være Avinor som designer inn- og utflygingsprosedyrer for flyplasser som benytter seg av instrumentbaserte landingssystemer (ILS). Slike inn- og utflygingsprosedyrer må være designet og konstruert ihht PANS OPS.

På samme måte som for PANS ATM er det naturlig å forskriftsregulere kravene, slik at myndigheten (LT) er regelverksutvikler og tilsynsorgan mens tjenesteytere blir godkjent av tilsynet og overholder regelverket i sitt arbeid med prosedyredesign.

Luftfartstilsynet besitter pr i dag ingen faglig spesialkompetanse på dette området, men stillingshjemler er fremskaffet for å rette på dette. Samtidig må eksisterende personell bygge opp kompetanse på området. Man har fra tilsynets side initiert et arbeid som skal munne ut i at vi får en nasjonal forskrift basert på PANS OPS. Arbeidet er i oppstartsfasen, og et sluttprodukt kan derfor tidligst ventes i løpet av 2008."

4.13.2. Departementets vurdering:

Det ville selvsagt være det ideelle at departementet kunne ha overført alle myndighetsoppgaver til Luftfartstilsynet da Luftfartstilsynet ble etablert med virkning fra 1.1. 2000.

Det har siden opprettelsen i 2000 pågått en prosess med å overføre de resterende myndighetsoppgavene til tilsynet. Særlig etter at statsaksjeselskapet Avinor ble etablert, har det forsterket behovet for en forsering av denne prosessen. Men det har vært ulike hensyn som har virket inn på denne overføringen. Alt fra ressursmangel i tilsynet, prosessen med flytting av tilsynet med mer.

Samferdselsdepartementet har merket seg hva Luftfartstilsynet har anført mht hva som skal til for at den ønskede myndighetsoverføring kan finne sted fra Avinor til Luftfartstilsynet. Tilsynet har redegjort for hvilke prosesser som må gjennomføres - med en angivelse av når slik overføring kan finne sted på de gjenstående områder. Et viktig område er f. eks. oppbygging av kompetanse i Luftfartstilsynet på det som kalles PANS OPS-området. Videre er det behov for diverse forskriftsendringer.

Departementet vil be tilsynet redegjøre for status for ovennevnte saksområde med henblikk på overføring fra Avinor til Luftfartstilsynet. Tilrådingen vil bli fulgt opp gjennom det ordinære etatsstyringssystem ved brev til tilsynet, etatsmøter med tilsynet m.v. – ev. inntas i tildelingsbrevet for 2008.

4.13.3. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 13 er lukket.

SHTs tilråding nr. 14:

14. Samferdselsdepartementet bør i et helhetlig samfunnssikkerhetsperspektiv, i samråd med andre ansvarlige/berørte myndighetsorganer og basert på rapport fra "Utvalg for sikring av landets kritiske infrastruktur", som forventes utgitt høsten 2005, vurdere å trekke erfaringer fra og evaluere nåværende modell/løsning for statlig eierskap/styring av flysikringstjenester og lufthavndrift.
(Denne sikkerhetstilrådingen er gitt med "hjemmel" i oppdragsbrevet fra SD der HSLB også gis anledning til "å undersøke nærmere andre forhold som eventuelt avdekkes i forbindelse med undersøkelsen").

4.14.1. Departementets vurdering:

Det vises til St. meld. nr. 15 (2006 – 2007) Om verksemda i Avinor 2006 – 2008 og Inst. S. nr. 142 (2006 – 2007) fra transport- og kommunikasjonskomiteen. I sammendraget i meldingen er bl.a. uttalt (sitat):

”Evalueringa viser at omsynet til flytryggleiken er tilfredsstillande ivareteke med dagens organisering og tilknytning til staten for Avinor.²⁷ ...” [...]

Samferdsledepartementet tilrår difor at Avinor held fram som eit integrert selskap med ansvar for både flysikring og lufthamndrift.”

Meldingen er blitt gjenstand for bred gjennomgang av Stortinget, jf. nevnte innstilling ,og vil bli gjenstand for oppfølging i departementet.

Ved å bidra til at regjeringen har lagt frem denne meldingen for Stortinget, anses departementet å ha fulgt opp tilrådingen. Tilrådingen kan derfor lukkes.

4.14.2. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 14 er lukket.

4.15. SHTs tilråding nr. 15

15. *Samferdselsdepartementet og/eller eventuelt andre ansvarlige departementer bør vurdere å inkludere konsekvensutredning av sikkerhetsmessige forhold i underlag for politiske beslutninger innen transportområdet når det på et faglig grunnlag kan reises spørsmål om sikkerheten vil bli satt på prøve. Alternativt bør det gjennomføres en bred høring der blant annet relevante fagetater gis anledning til å fremlegge sine synspunkter/kommentarer.*

(HSLB er i ferd med å bli uavhengig granskingsmyndighet for ulykker/hendelser innen hele transportområdet og tillater seg derfor å fremme denne sektorovergripende sikkerhetstilrådingen)

4.15.1. Departementets redegjørelse

I tilrådingen nevnes mulige følger for *Utredningsinstruksen* dersom det skulle være aktuelt å inkludere konsekvensutredning av sikkerhetsmessige forhold i grunnlaget for større beslutninger på transportområdet. Nedenfor gjengis enkelte relevante bestemmelser fra *Utredningsinstruksen* med kommentarer.

Av særlig interesse for den problemstillingen SHT tar opp er

²⁸Utredningsinstruksens pkt. 2 *Konsekvensutredning – plikt og innhold*. Nedenfor gjengis enkelte formuleringer som har betydning i denne sammenheng.

²⁷ I St. meld nr. 15 Om verksemda i Avinor for perioden 2006-2008 fremgår det på s. 51 en omtale av SHT-rapporten. I gjengivelsen av Avinors § 10 plan 2006 – 2008 fremgår: ” Rapporten fra SHT utgjør et viktig bidrag til sikkerhetsarbeidet i Avinor. Spesielt blir følgende forbedringsområder prioritert: - Sikkerhetsrelatert tiltak skal ikke iverksettes før de viktigste forutsetningene for endringen er til stede – Den interne kapasiteten i sikkerhetsstabene skal styrkes for å ivareta det økte rapporteringsgrunnlaget som det nye sikkerhetssystemet genererer – Samarbeidsklima og tillit mellom konsernledelsen og sentrale tillitsvalgte må bli bedre slik at grunnlaget for å utvikle en god sikkerhetskultur er tilstede.

Utdrag fra pkt. 2.1 Generelt :

”Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet.” [...]

”Den instans som setter saken i gang, har ansvaret for at konsekvensutredningen blir foretatt. Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Konsekvensutredningen skal normalt utgjøre en egen del (f.eks. kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene. Det enkelte departement har ansvaret for informasjon og veiledning på sine områder.”

Utdrag fra pkt. 2.3.2 Andre vesentlige konsekvenser:

”Konsekvensene av et forslag skal vurderes i forhold til alle overordnede eller generelle hensyn som kan ha betydning ved vurderingen av om forslaget skal iverksettes. Konsekvensutredningen skal inneholde en vurdering av alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken.

I tillegg til de økonomiske og administrative skal også andre vesentlige konsekvenser utredes. Hvilke konsekvenser som skal utredes, må vurderes i den enkelte sak.” ...

I tilknytning til ovennevnte, listes opp følgende områder hvor det ”i mange tilfeller vil være aktuelt å vurdere konsekvenser”:

miljø, næringsliv, distrikter, helse, likestilling, menneskerettigheter og regelforenkling.

Det understrekes i instruksens at listen på dette punkt ikke er uttømmende.

4.15. 2. Departementets vurdering

Selv om sikkerhetsmessige forhold ikke er omtalt eksplisitt blant de konsekvensene som skal vurderes i henhold til denne instruksens, inneholder instruksens krav om analyse og vurdering av vesentlige konsekvenser. Med den fokusering som den senere tid har vært knyttet til sikkerhet i transportsektoren, bør beslutninger av overordnet organisatorisk og/eller systemmessig karakter i henhold til Utredningsinstruksens vurderes med hensyn på sikkerhetsmessige konsekvenser.

Etter det som er gjengitt ovenfor, er det neppe tvil om at det stilles krav til Samferdselsdepartementet og underliggende virksomheter om også å vurdere sikkerhetsmessige konsekvenser av planer og utredninger. Som det framgår,

²⁸ Utredningsinstruksens fastsatt ved kgl. res.18.2. 2000 og revidert ved kgl. res. 24.6.2005,dvs. utgaven fra 2005.

kreves det at *antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet* skal analyseres og vurderes.

Forskjellen på sikkerhetsvurderinger og vurderinger på andre sentrale områder, er at førstnevnte ikke er eksplisitt vist til. I den forbindelse bør det nevnes at det kan virke noe tilfeldig hvilke områder som får særlig omtale i Utredningsinstruksen. Det har vært en tendens i de høringsrundene vi kjenner til, at enkelte departementer med ansvar for politisk "tunge" saksområder som f.eks. miljø og distriktpolitikk har fått gjennomslag for at konsekvensutredninger skal omfatte nettopp disse områdene. Med økt fokus på sikkerhet på flere samfunnsområder, er det dermed ikke usannsynlig at en framtidig revisjon av Utredningsinstruksen også vil kunne komme til å inkludere en henvisning til utredning av sikkerhetsmessige konsekvenser.

På bakgrunn av ovennevnte synes ikke tilråding nr. 15 i substans å innebære endringer av stor betydning for departementet eller øvrige myndigheters arbeid, da tilrådingen i all hovedsak er dekket av krav gjennom Utredningsinstruksen.

Inntil Utredningsinstruksen eventuelt måtte bli endret, legges det til grunn at det allerede er krav til SD og øvrige departementer om også å konsekvensutrede sikkerhetsmessige forhold.

Men, det bør for det første bli fokus på dette internt i SD, og i forhold til etatene, at sikkerhet *skal* tas med som et eget tema i større utredninger angående de forhold det er vist til i foregående avsnitt. Samferdselsdepartementet vil se nærmere på hvilke typer saker som bør underlegges krav om sikkerhetsvurderinger. Hvordan dette konkret skal avgrenses og konkretiseres, må utredes. Det må forankres *internt* i departementet – og i forhold til underliggende etater – gjennom retningslinjer, slik at planer om *større omstillinger, organisasjonsendringer og endring av tilknytningsform* skal medføre at det må foretas en konsekvensutredning av sikkerhetsmessige forhold.

Departementet vil få dette temaet med i sin Strategiplan for luftfarten som er under arbeid i departementet, og er planlagt ferdigstillet andre halvdel av 2007.

Videre vil departementet vurdere å ta dette opp med FAD slik at dette eksplisitt skal fremgå av forvaltningens Utredningsinstruks.

4.15.3. Departementets beslutning:

Tilråding nr. 15 er pågående.

5. OPPSUMMERING AV OPPFØLGINGSTILTAK

I dette kapitlet oppsummeres de berørte parter oppfølging av tiltak for å imøtekomme de 15 sikkerhetstilrådingene.

Departementets oppfølging av denne rapporten vil bli omtalt for Stortinget på en egnet måte, ventelig i Samferdselsdepartementets samleproposisjon mai 2007.

Ad tilråding nr. 1

Tilsynet har ikke fremlagt en realistisk plan for å etablere et risikobasert tilsyn. Tilrådingen kan derfor foreløpig ikke lukkes.

I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev av 10. 1. 2007 til Luftfartstilsynet er følgende anført: ”*Risikobasert tilsyn*: ”Det er ein sentral oppgåve å vidareutvikle metodikken i retning av meir risikobasert tilsyn, og Luftfartstilsynet bør i løpet av 2007 presentere ein tidsplan for når risikobasert tilsyn kan innførast”.

Som ledd i etatsstyringen av Luftfartstilsynet, vil departementet følge opp dette, inntil slik ordning er på plass i Luftfartstilsynet.

Ad tilråding nr. 2

Tilsynet opplyser å ha et realistisk bemanningsopplegg.²⁹

På bakgrunn av stortingsbehandlingen av St. prp. nr. 1 (2006 – 2007) – Samferdselsdepartementets budsjett for 2007, er 2007 det siste året der det under kap. 1313 post 22 opereres med flyttekostnader. 8 800 000 kr skal dekke de resterende kostnadene knyttet til dobbeltbemanning, jf. tildelingsbrevet for Luftfartstilsynet for 2007.

I Luftfartstilsynets brev av 21. desember 2006 til Samferdselsdepartementet knyttet til statsbudsjettet for 2008 anføres det: ”2008 vil ventelig bli første året etter relokaliseringen uten egen ”flyttebevilgning”. Vi forventer da også at flyttingen fullt ut er gjennomført³⁰, og at vi er i tilnærmet normal drift i 2008”.

Departementet vil følge med på forholdene i tilsynet gjennom den ordinære etatsstyringen m.v.

²⁹ Intern merknad: [.]

³⁰ Fom februar 2007 er det ca. 26 personer i Oslo-kontoret.

Ad tilråding nr. 3

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. Tilsynet 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. Departementet vil gjennom etatsstyringen følge med på dette arbeidet, og på ett av årets 4 etatsmøter be tilsynet redegjøre for status.

Ad tilråding nr. 4 :

Ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 5

Ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 6

Ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 7

Ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 8

Ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 9

Ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 10

Departementet vil tilskrive Luftfartstilsynet og be tilsynet vurdere om det for egen del fortsatt anser at det er behov for en supplerende uttalelse fra Norsk Helikopter. Ellers ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 11

Departementet vil tilskrive Luftfartstilsynet og be tilsynet vurdere om det for egen del fortsatt anser at det er behov for en supplerende uttalelse fra Norsk Helikopter. Ellers ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 12

Departementet vil be tilsynet vurdere om det for egen del fortsatt anser at det er behov for en supplerende uttalelse fra Norsk Helikopter. Ellers ingen oppfølging.

Ad tilråding nr. 13

Ingen spesiell oppfølging, ut over det at tilrådingen vil bli fulgt opp gjennom det ordinære etatsstyringssystemet ved brev til tilsynet, etatsmøter med tilsynet m.v.

Ad tilråding nr. 14

Tilrådingen følges opp gjennom stortingsbehandlingen av St. meld nr. 15 (2006 – 2007) Om verksemda i Avinor 2006 – 2008 og Inst. S. nr. 142 (2006 – 2007) fra transport- og kommunikasjonskomiteen. Saken vil også bli gjenstand for oppfølging i departementet.

Ad tilråding nr. 15

Det vil bli fokus på tilrådingen internt i SD, og i forhold til etatene, ved at sikkerhet *skal* tas med som et eget tema i større utredninger.

Samferdselsdepartementet vil se nærmere på hvilke typer saker som bør underlegges krav om sikkerhetsvurderinger. Hvordan dette konkret skal avgrenses og konkretiseres, må utredes nærmere. Det må forankres internt i departementet – og i forhold til underliggende etater – gjennom retningslinjer, slik at planer om større omstillinger, organisasjonsendringer og endring av tilknytningsform skal medføre at det må foretas en konsekvensutredning av sikkerhetsmessige forhold.

Departementet vil få dette temaet med i sin Strategiplan for luftfarten som er under arbeid i departementet, og er planlagt ferdigstillet annen halvdel av 2007.

Videre vil departementet vurdere å ta dette opp med FAD slik at dette eksplisitt skal fremgå av forvaltningens Utredningsinstruks.

6. LUKKING AV TILRÅDINGER

I det følgende oppsummeres og konkluderes med hensyn til hvilke sikkerhetstilrådinge som kan lukkes og hvilke saker som krever videre oppfølging.

Det presiseres at når det lukkes, betyr det at tilrådingene anses fulgt opp i forhold til SHTs rapport 35/2005.

Men enkelte av tilrådinge som departementet finner å kunne lukke, vil bli fulgt opp gjennom det ordinære etatsstyringssystem – gjennom brev, budsjett, etatsmøter og lignende.

Tilråding nr. 1 er pågående.

Tilråding nr. 2 er lukket

Tilråding nr. 3 er lukket.

Tilråding nr. 4 er lukket.

Tilråding nr. 5 er lukket.

Tilråding nr. 6 er lukket.

Tilråding nr. 7 er lukket

Tilråding nr. 8 er lukket.

Tilråding nr. 9 er lukket.

Tilråding nr. 10 er lukket.

Tilråding nr. 11 er lukket.

Tilråding nr. 12 er lukket.

Tilråding nr. 13 er lukket

Tilråding nr. 14 er lukket.

Tilråding nr. 15 er pågående.