



Norsk Helikopteransattes Forbund

Postboks 204

N-4097 Sola

Telefon +47 51 94 19 24

www.nhaf.no

Luftfartstilsynet – CAA-N
Postboks 243
8001 BODØ

Sola, 20. jan. 2022

Vår ref: 02/22

Høringssvar - endring av vedlikeholdsforskriften med hensyn til krav om CAMO for AOC innehaverne (Saksnummer 21/15511)

Kort om NHF

Norsk Helikopteransattes Forbund organiserer mekanikere/teknikere, teknisk administrativt personell og piloter i helikopterselskapene som har flygninger og vedlikehold av helikoptre for offshore helikopteroperasjoner i Norge.

Oppsummering og konklusjon:

NHF har forståelse for at Luftfartstilsynet ønsker å hjelpe norske flyselskaper ved å sørge for like konkurransevilkår som for andre flyselskaper i EU, noe som er viktig i et felleseuropeisk marked. Men i dette tilfellet vil det også være en faktor som vil kunne redusere flysikkerheten vesentlig for passasjerer og besetning som flyr med helikopter offshore og sivil SAR. Dersom kravet om å ha CAMO (teknisk kompetanse og tilhørende organisasjon) internt i AOC også forsvinner for offshorehelikopter bransjen, vil det høyst sannsynlig medføre at konsernene etablerer en sentral CAMO i et lavkostland i EU. Vi får dermed en utradering av den helt spesielle tekniske kompetansen på tunge helikoptre som er opparbeidet i norske offshore helikopterselskaper gjennom flere tiår, inkludert tap av erfaringsbaserte vedlikeholdsprogrammer, prosedyrer og vedlikeholdsdokumentasjon som danner grunnlaget for det høye sikkerhetsnivået vi har i dag. Dette skjer helt uten risikoanalyse, konsekvensutredning og de normale offentlige høringsrundene med NPA/CRD fra EASA, til tross for at det er en av de største prinsipielle endringene i regelverkets historie.

Sivil trafikk og vedlikehold av tunge helikoptre er ikke sammenlignbart med fly, og er hovedsakelig en spesialkompetanse man kun finner i statene rundt Nordsjøen. Etter at UK gikk ut av EU, er det Norge som er den største aktøren i dette unike markedet i EØS. I tillegg er det et mindre marked i Danmark og Nederland. Av sikkerhetsmessige grunner har norske

myndigheter tidligere bestemt, at det norske markedet ikke skal åpnes for konkurranse med helikopterselskaper hjemmehørende i andre EU-stater. Dette ble på nytt vurdert og vedtatt i 2017 da HOFO regelverket ble etablert som nasjonal forskrift.

Helikoptre er designet i henhold til helt andre EASA standarder enn fly, og har således lavere krav til pålitelighet. Kompleksiteten til helikoptre er større, og konstruksjonen består av vesentlig flere kritiske deler. Vedlikeholdsprogrammene er svært avanserte, og krever nøyaktig oppfølging av mange levetidsbegrensede deler. I offentlig statistikk fra EASA ser man at de fleste hendelser og ulykker i offshore helikopterbransjen er relatert til teknisk årsak. For å opprettholde et verdensledende sikkerhetsnivå i Norge, har mange av svakhetene i designet blitt kompensert for gjennom et svært strengt og spesialtilpasset vedlikeholdsregime, som nå kan stå for fall.

Det nye regelverket vil gi åpning for at nesten all teknisk kompetanse og ledelse blir fjernet fra de etablerte helikopterselskapene, og tjenestene vil kunne leveres fra hvor som helst innen EASA området, potensielt helt uten kompetanse og erfaring på området. CAMO regelverket har ikke ett eneste konkret krav til helikopterkompetanse hos de ansatte slik som finnes for sertifiserte helikopterteknikere og flygere, og det finnes heller ingen sivil utdanning i Europa som leder til å bli utdannet som CAMO ingeniør for tunge helikoptre som brukes i offshore operasjon og SAR. Konkrete kompetansekrav på tunge helikoptre finnes heller ikke i regelverket som omfatter kravene til inspektører som jobber for nasjonale myndigheter i EU. Mangelen på teknisk kompetanse hos inspektører, er belyst som et problem i EASA standardiseringsrapporter. Gjennom denne regelverksendringen forsøker EASA å løse dette problemet med å sentralisere CAMO i ett land. Vi mener sannsynligheten er stor for at selskapene da velger lokalisering i lavkostland med lavkompetente og medgjørilige myndigheter.

Siden vedlikeholdsorganisasjonene er tett integrert med CAMO i helikopterselskapene, tror vi at også vedlikeholdsorganisasjonenes ledelse og godkjenning vil bli flyttet ut fra landet og eventuelt bli underlagt samme myndighet. Dette vil i realiteten medføre at norske myndigheter mister all kontroll og sanksjonsmuligheter for den tekniske delen av bransjen, og Luftfartstilsynet vil ikke lenger bli brukt som viktig rådgiver i saker. Deltagelse fra CAMO i nasjonalt sikkerhetsarbeid som for eksempel Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet offshore (SF), vil trolig også bortfalle. I tillegg kommer konsekvensene som har blitt belyst gjennom sikkerhetsutredninger og HOFO saken.

Sivilt registrerte tunge helikoptre er en vesentlig del av den nasjonale beredskapen i en krise eller krigssituasjon, og en ressurs Forsvaret har øvet med. Kystvakten har også nylig laget en egen RFI for støtte fra sivile ressurser for deres operasjoner, som viser behov for sivile aktører også i dette markedet. Ved en konflikt vil mangel på CAMO, teknisk kompetanse og vedlikeholds styring, kunne stoppe driften dersom norske myndigheter ikke lenger råder over disse ressursene. Selv en enkel arbeidskonflikt vil kunne ramme norsk petroleums industri og SAR beredskap, da de ansatte i CAMO organisasjon vil være utenfor rekkevidden til norsk rett og evt. tvungen lønnsnemd.

Av sikkerhetsmessige hensyn ber NHF norske myndigheter om å videreføre kravet om CAMO som integrert del av AOC for helikopteroperatører med særskilt tillatelse for offshoreoperasjoner utstedt av Luftfartstilsynet. Ved å revidere inn denne presiseringen i forskrift FOR-2013-08-07-956 §4a, samtidig med en eventuell nasjonal gjennomføring av den

nye forordningen, vil sikkerhetsnivået kunne bevares på dagens nivå uten at det vil være konkurransevridende for flyselskapene. Det vil heller ikke være konkurransevridende for helikopterselskaper med særskilt tillatelse for offshoreoperasjoner, siden det allerede er krav om at disse har erklært virksomheten eller har AOC utstedt av Luftfartstilsynet, og dermed ikke konkurrerer med aktører i andre EU stater. Det er også viktig å poengtere at offshore helikopterselskapene resultatmessig ikke har vært rammet negativt av pandemien, og de har gode utsikter til inntjening med økt aktivitet samt stigende olje og gasspriser.

Vi viser også for øvrig til likelydende høringsvar fra CHC Helikopter Service AS, som viser at bransjen samlet har et felles syn på de negative konsekvensene regelverksendringen har for sikkerhetsnivået innenfor helikopteroperasjonene offshore.

Bakgrunn

Utarbeidelse av regelverksendringen

Slik det fremkommer i intern EASA dokumentasjon NHF har fått tilgang til (BIS “Maintenance – One Business Group CAMO” ver 1 datert 3. september 2020), har EASA blitt påvirket av Airlines for Europe (A4E) for å gjennomføre denne regelverksendringen. Primært for å redusere kostnader for kriserammede flyselskaper under COVID-19 pandemien. A4E er en interesseorganisasjon som blant annet driver lobbyisme hos EU og EASA for å redusere europeiske flyselskapers kostnader og reguleringen de er omfattet av. Videre er endringen et tiltak EASA gjør for å redusere reguleringen og kravene til europeiske flyselskaper, slik at de lettere skal kunne konkurrere internasjonalt med flyselskaper i 3. land. Som konkret eksempel nevner EASA flyselskaper i Asia og Midtøsten, men også afrikanske selskaper er relevante i forhold til konkurranseevnen til europeiske flyselskaper. EASA hevder at sikkerhetsnivået vil opprettholdes med det nye regelverket, men kan ikke vise til noen risikoanalyse som dokumenterer påstandene utover sin egen konklusjon.

På bakgrunn av A4E sin påvirkning og krisen flyselskapene befinner seg i under COVID-19 pandemien, har EASA valgt å bruke Article 15-prosessen i MB 18-2015 for å endre regelverket. Dette er en unntaksparagraf for endring av regelverk som kan brukes ved «forventet ubetydelig konsekvens», eller for å adressere «sikkerhetsproblemer som krever umiddelbar reaksjon». I Opinion No 04/2021 viser EASA til at saken var oppe til diskusjon for mer enn 10 år siden, for således å legitimere den forhastede prosessen uten påkrevde risikovurderinger og offentlige høringer. Den gang ble forslaget tidlig skrotet blant annet på grunn av sikkerhetshensyn, og svært lunken mottagelse selv blant flyselskapene og bransjen for øvrig.

Ved å bruke Article 15-prosessen har EASA gjort unntak fra egne krav i MB 18-2015 til intern verifikasjon av nytt regelverk, RIA (risikoanalyse), offentlig høring gjennom NPA/CRD, samt kravet til å saksbehandle og offentlig kommentere høringsvarene de får.

Historisk sett er dette så alvorlig og så sjeldent for en så stor endring, at vi aldri har sett det før i EASA sin snart 20 år lange historie. Enda alvorligere er det når EASA nylig har innført

krav til risikostyring gjennom SMS i vedlikeholdsforskriften, men ignorerer de samme kravene selv.

Dette er svært skuffende og overraskende når markedet er blitt vant til de normalt ryddige og åpne regelverksprosessene vi har deltatt i siden EASA ble opprettet. NHF finner det også spesielt at Luftfartstilsynet vurderer å haste innføre regelverksendringen i egen gjennomføringsforskrift når hele regelverksprosessen hos EASA har vært så mangelfull.

I motsetning til hva som er normalt, etablerte EASA så en arbeidsgruppe bare bestående av representanter fra interesseorganisasjonen A4E som påvirket EASA til å begynne med, og noen utvalgte lands nasjonale myndigheter; Finland, Frankrike, Tyskland, Irland og Luxembourg. Ingen av disse har vesentlig kompetanse på offshore helikopteroperasjoner og tilhørende vedlikehold. Dette har ført til en svært ubalansert og unyansert vurdering, der de negative konsekvensene for sikkerhetsnivået ikke er identifisert verken for fly eller helikopter. Tvert imot har EASA bevisst snudd negativ argumentasjon til positiv, slik som eksempelvis problemer med standardisering og ulik tolkning av regelverk mellom statene. Konsekvensene for den viktige airworthiness review prosessen er helt utelatt fra vurderingen.

Etter at regelverksendringen var ferdig utarbeidet av denne gruppen, gjennomførte EASA en lukket intern høring i sine rådgivningsorgan der 11 instanser kommenterte. Av disse var 8 representanter fra nasjonale myndigheter, og bare 3 representerte luftfartsbransjen. Ingen av de som fikk kommentere det endelige forslaget representerte offshore helikopterbransjen, men flere av de nasjonale myndighetene som kommenterte, var negative da de mente at endringen ikke er sikkerhetsfremmende. I tillegg er det også påpekt at endringen kan være i konflikt med ICAO SARP Annex 6 og 8 der ordlyden er at operatøren skal ha ansatte («employ») med ansvar for oppfølging av luftdyktighet. Ingen vi kjenner til som deltar i EASA advisory bodies slik som R.COM, har sett noe til den interne NPA 2021/101 som er omtalt i Opinion 04/2021.

Sluttproduktet som foreligger i dag, viser at man helt uten helikopterfaglige vurderinger og risikoanalyse, kan risikere for at man forlater den etablerte modellen der CAMO er en integrert del av helikopteroperatøren. Godkjenningen, tilsynet, ledelsen, ansvaret og oppgavene blir trolig flyttet ut av de etablerte organisasjonene, og til en annen EU-stat der det er billigere og enklere å etablere seg. Mangelen i Part-CAMO angående konkrete kompetansekrav for helikopter i kombinasjon med mangelen på kompetanse i resten av EU, vil etter all sannsynlighet medføre en vesentlig forringelse av sikkerhetsnivået.

Det vesentlige er uansett at risikoen og konsekvensene forøvrig ikke engang er utredet.

Passasjerene som bruker offshore helikoptre til og fra sin arbeidsplass, er ikke vanlige betalende passasjerer som kan velge en annen leverandør, transportmetode eller helikopterselskap om de ikke er fornøyd eller er bekymret for sikkerheten. Disse passasjerene har ikke noe annet valg enn å sette seg i den transporten som blir tilbudt av arbeidsgiver for å komme seg til sitt arbeidssted.

Norske myndigheter har derfor et særlig ansvar for å sørge for at sikkerheten til disse passasjerene blir ivaretatt.

Historikk

Ulykkes- og dødsstatistikken for helikoptertransporten på norsk kontinentalsokkel har vært meget god over mange år. Selv etter Turøy-ulykken har norsk sektor en vesentlig bedre statistikk enn gjennomsnittet i Nordsjøen (HSS-3B). Siden bransjen ikke finnes andre steder i EU enn rundt Nordsjøen, er det umulig å sammenligne sikkerhetsnivået med andre (tidligere) EU-stater enn UK. Dette gjenspeiles også i Norges State Safety Programme, der målet for antall ulykker for helikopteroperasjoner offshore i perioden 2017-2021 er null.

Det høye sikkerhetsnivået vi har i norsk offshore helikopterbransje er et resultat av lang erfaring og et sterkt samarbeid på tvers av fag, organisasjoner, operatører, kunder og myndigheter. I bunnen ligger den norske modellen med regler og trygghet i arbeidslivet som medfører åpenhet og gode flysikkerhetsbeslutninger som ikke er påvirket av uttidig press eller frykt for represalier. Det er kort vei fra topp til bunn i organisasjonene, og terskelen er svært lav for å sette et helikopter på bakken om man er i tvil om luftdyktigheten eller at sikkerheten på annen måte ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Samtidig er det en daglig og nær uformell kommunikasjon mellom administrasjon, teknisk og operativ avdeling som sørger for at man fanger opp mye mer enn om man bare avstands kommuniserer gjennom e-post og rapportering. Alt dette mener vi er helt avgjørende for å bevare tryggheten for våre passasjerer slik som i dag.

Helt siden 1990 da den første norske helikoptersikkerhetsstudien ble publisert, har det vært jobbet for å bedre flysikkerheten for helikopter i offshoreoperasjoner. Før dette hadde det vært en rekke ulykker på norsk kontinentalsokkel, og dette ble ansett for å være et svært viktig arbeid. Tiltak ble klassifisert og fulgt opp av aktørene, men man hadde ikke etablert en god samarbeidsplattform som koordinerte innsatsen. Etter Norneulykken i 1997, ble både helikoptersikkerhetsstudie nr 2 og utredningene NOU 2001:21 og NOU 2002:17 iverksatt. Disse utredningene, resulterte i en rekke anbefalinger og spesielt etableringen av Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel (SF) i 2003. SF ble etablert for å være en pådriver i forhold til ansvarlige myndigheter og aktører, slik at de anbefalte tilrådninger i delutredningene NOU 2001:21 og NOU 2002:17 "Helikoptersikkerheten på norsk kontinentalsokkel" ble gjennomført og sikkerhetsmålene nådd.

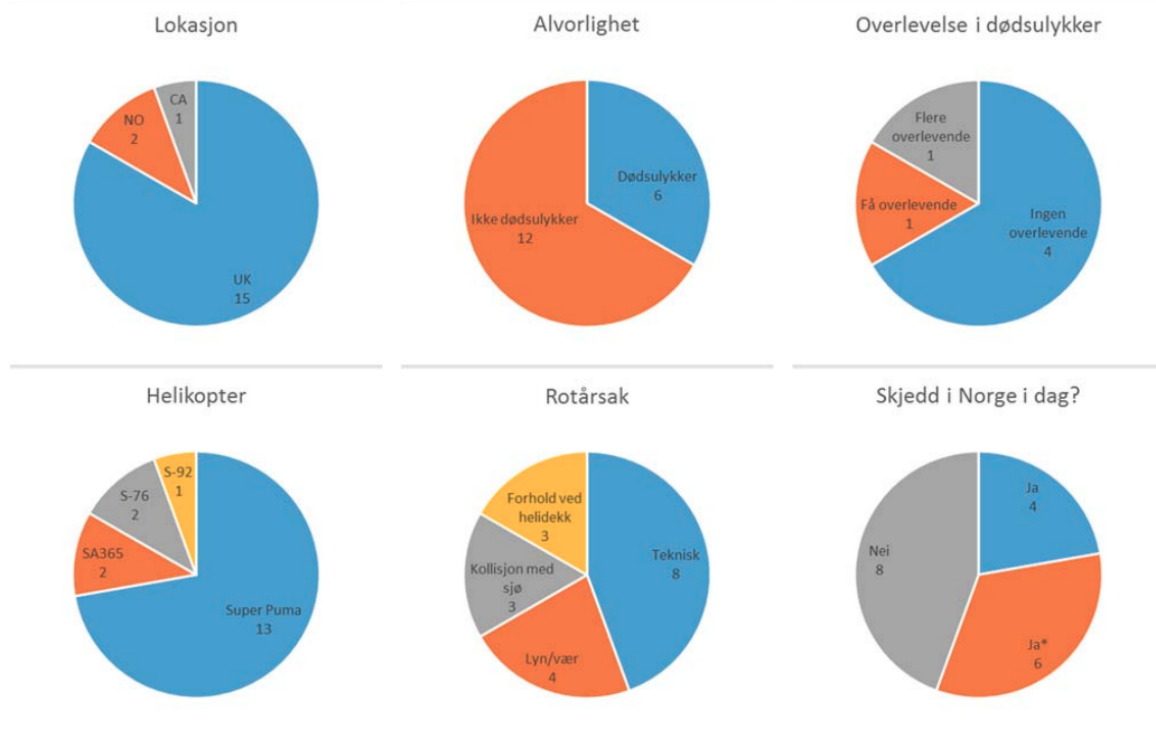
SINTEF sin helikoptersikkerhetsstudie nr 3 (HSS-3) ble fremlagt i april 2010. SF har siden arbeidet med tilrådningene i studien og tatt opp andre vesentlige problemstillinger som har betydning for helikoptersikkerheten for å nå de ambisiøse flysikkerhetsmålene i NOU 2002:17. Dette er flysikkerhetsmål man ikke har hatt for offshore helikopter i andre EU-stater, og tilsvarende sikkerhetsnivå har heller ikke blitt oppnådd andre steder.

HSS-3 ble senere oppdatert gjennom HSS-3B som var en begrenset oppdatering fokuserte på utviklingstrekkene 2010-2015, men også Turøyulykken i 2016 er hensyntatt i rapporten. I tillegg tok HSS-3B for seg CAP 1145 og særlig konsekvenser av HOFO-regelverket som norske myndigheter valgte å implementere som nasjonal forskrift. Av sikkerhetsmessige grunner unngikk man dermed å åpne markedet for helikopteroperatører med AOC, CAMO og

tilsyn hjemmehørende i andre EU-stater. Som følge av blant annet SF sine innspill, gjorde norske myndigheter en konsekvensutredning av HOFO-regelverket utført av SAFETEC.

Både SINTEF HSS-3B og SAFETEC sin konsekvensutredning av HOFO konkluderte med;

«Et nytt regelverk som fratrar eller hemmer muligheter for særnorske regler og norsk kontroll vil være et klart tilbakeskritt for sikkerhetsarbeidet i norsk helikoptervirksomhet.» og at sikkerhetsnivået trolig ville påvirkes negativt.



Figur 6.1: Visuell sammenstilling av informasjon om ulykker i Nordsjøen (og Canada) i perioden 1999–2015/16.

Figuren over fra HSS-3B side 56, viser at teknisk rotårsak dominerer som ulykkesårsak i Nordsjøen (og Canada). Figuren er faktiske tall og ikke en rate målt mot aktivitetsnivå.

SINTEF HSS-4 ble påbegynt i 2019 og var opprinnelig planlagt publisert sommeren 2021. Dessverre har forsinkelser medført at den nå forventes publisert først i begynnelsen av 2022.

I forhold til denne forhastede endringen av vedlikeholdsforskriften mener NHF det er en vesentlig mangel at SF ikke ble tatt med i den nasjonale høringen, og derfor har saken heller ikke blitt behandlet av forumet. NHF har grunnlag til å tro at mange aktører i forumet er helt ukjent med endringen i regelverket, og spesielt konsekvensene det faktisk kan medføre. Dette er delvis på grunnlag av at CAMO begrepet er relativt nytt, og mange aktører ikke engang vet hva det betyr.

SF er en viktig høringsinstans i slike saker, og har i mange tidligere saker kommet med vesentlige innspill ved regelverksendringer. SFs rolle som pådriver for forbedring av sikkerheten til offshore helikopteroperasjoner, er nettopp tuftet på at forumet består av vesentlig kompetanse og bredde innen bransjen.

Selv om den foreslåtte endringen i vedlikeholdsforskriften ikke vil få konsekvens for selve AOC slik som HOFO, mener vi at konsekvensene er direkte sammenlignbare med det som kom frem under HOFO saken. Etter at UK gikk ut av EU, er sannsynligheten for «best case scenarioet» med utflagging til kompetente organisasjoner og myndighet på britisk side svært lav, og man må forvente at alternativet til dagens modell er løsrevet CAMO plassert i stater man regner som lavkostland i EU sammenheng. Selv om regelverket åpner for at man «kan» ha samarbeid mellom myndigheter, vil norske myndigheter i realiteten miste både innsyn, rådgivningsrolle, kontroll og myndighet. Erfaringen med luftfartsmyndighetenes samarbeid så langt, har også vist at det er svært vanskelig. Mange forsøk kan ikke vise til konkret positiv effekt, og vi tror at store avvik i kompetanse på tunge helikoptre kan forsterke dette. Dette er blant annet belyst i forsøket EASA gjennomførte med Cooperative Oversight i 2015/2016, der Luftfartstilsynet også deltok som en av få tilsynsmyndigheter i Europa. Sluttrapporten for dette forsøket viste at samarbeid var vanskelig å få til i praksis, samt at det oppsto store utfordringer angående koordinering og praktisk gjennomføring.

Annet konkret CAMO eksempel er Luftfartstilsynets saksnr. 2015/753 der Luftfartstilsynet gav et Level 1 avvik til den norske delen av et helikopterkonsern og satte selskapet under tett oppfølging i ca. 2 år etter at det ble oppdaget alvorlige feil og mangel på tilgangskontroll i et IT system. Til tross for informasjon fra norske myndigheter, valgte britiske, irske og nederlandske myndigheter å ignorere identiske funn for samme konsern i de respektive land.

Videre husker vi også etterspillet av CAP 1145 der norske myndigheter ble tatt med i studien av britiske myndigheter, men ble verken hørt eller respektert i sluttproduktet. Og vi husker alt for godt svakhetene som ble avdekket etter Turøyulykken, når granskingen blant annet viste at sikkerhetstilrådingen etter en tidligere ulykke i britisk sektor og kjente fatale svakheter ikke var fulgt opp. Det resulterte i en mistillit der Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet tok ansvar utover sin normale myndighet, og gjorde helt avgjørende grep for å bevare flysikkerheten for passasjerene på norsk kontinentalsokkel.

NHF vil forøvrig berømme norske myndigheter både for arbeidet som ble gjort da HOFO ble etablert som nasjonal forskrift, og det vanskelige arbeidet som ble gjort med granskningen og oppfølgingen av Turøyulykken.

Faktisk har norske myndigheter nå etablert en arbeidsgruppe gjennom SF, der man skal se på alle anbefalinger og tilrådingen etter rapporter og studier i nyere tid for å sikre at man har en oversikt over status for disse, og at man har lært det man kan av historien.

Luftfartstilsynet har i arbeidet med den nasjonale HOFO forskriften i 2017 uttrykt forståelse for innspill som kom fra flere aktører om å forankre krav til CAMO og Part-145 i HOFO forskriften. På grunn av tidspress man hadde den gang med å få forskriften ferdig, ble disse temaene utelatt fra vurderingen til Luftfartstilsynet. Partene hadde da også en felles forståelse om at CAMO-organisasjonen skulle forbli en del av AOC, og det var derfor ikke nødvendig å inkludere dette som er særskilt krav da.

Til slutt ønsker vi først å påpeke at det virker som at Luftfartstilsynet ved en inkurie ikke har vært oppmerksomme på de potensielt store negative konsekvensene endringen trolig får for sikkerhetsnivået til passasjerene i helikopter transporten offshore, og den krevende SAR

tjenesten som ytes av de samme helikopterselskapene. Vi tror ikke dette er gjort med hensikt, og vi anklager derfor ikke Luftfartstilsynet for mangelen på vurderinger som er gjort.

Selv om oljeselskapene tradisjonelt sett har hatt strengere krav i NOROG-066 enn hva regelverket krever, er det norske myndigheters soleklare ansvar å ivareta minimumskravene for flysikkerheten i transporten til og fra norsk kontinentalsokkel.

NHF anser herved sin bekymring som overbrakt til ansvarlig myndighet, og ber innstendig Luftfartstilsynet om å gjøre nødvendige tiltak for å sikre at CAMO forblir en integrert del av helikopterselskaper med særskilt tillatelse for offshoreoperasjoner på norsk kontinentalsokkel.

Med vennlig hilsen

Tom Stian Beitland

Styremedlem – Lover og bestemmelser
Norsk helikopteransattes Forbund

Øyvind Strøm

Forbundsleder
Norsk Helikopteransattes Forbund

Dokumentet er elektronisk signert hos NHF og trenger derfor ingen fysiske signaturer.

Kopi til:

Forsvaret

Forsvarsdepartementet

Havarikommisjonen

Luftfartstilsynet

Oljedirektoratet

Petroleumstilsynet

Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet offshore (SF)

Samferdselsdepartementet

Sjøfartsdirektoratet

Olje og energidepartementet

Sysseimesteren

Kystvakten

Justis-og beredskapsdepartementet

Flyoperativt inspektorat

Forsvarsdepartementet

Norsk olje & gass

Petroleumstilsynet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Forsvarets forskningsinstitutt