



Vedlegg

Utelatte momenter

1. Storbritannias utmelding av EU er, som rimelig kan være, ikke konsekvensvurdert. En kan ikke se bort fra at Brexit kan påvirke fremtidig utvikling betydelig.
2. Det kan synes som konsekvensene av EUs nye luftfartsstrategi (ytelsesbasert regelverk og konkurranseutsetting/overføring av tilsyn) ikke er tatt med i vurderingene. Denne strategien vil blant annet få konsekvenser for tilsynsrollen da denne i praksis da kan konkurranseutsettes. Erfaring fra andre bransjer har også vist at ytelsesbasert regelverk kan medføre store forskjeller i praksis, og spisskompetanse hos aktørene blir enda viktigere for å opprettholde sikkerhetsnivået.
3. Konsekvensene for passasjerenes opplevde risiko er ikke vurdert. Opplevd risiko er et viktig moment som er forankret i offentlige utredninger, og det er også et av SFs delmål; «Opplevd risiko skal reduseres kontinuerlig, og ikke føre til personlige problemer av alvorlig art for passasjerene.» Hva som påvirker den opplevde risikoen er videre utredet i helikoptersikkerhetsstudiene, og SF mener derfor at det er rimelig å anta at regelverksendringen vil kunne påvirke den opplevde risikoen i negativ retning.
4. Ansvarsforholdet mellom LT/utenlandsk luftfartsmyndighet, Ptil og Sdir, og formalisering av dette forholdet er ikke utredet.
5. Fyldigere datagrunnlag og faktabaserte vurderinger av forskjellene mellom dagens praksis i Norge og andre aktuelle stater hadde vært nyttig i vurderingen av konsekvensene av HOFØ implementering.
6. Konsekvensen for kompetansenivå spesielt i administrasjon og ledelse hos aktørene (verksted- og vedlikeholdsorganisasjoner, helikopteroperatører og tilsynsmyndighet) er i liten grad utredet. I et systemperspektiv er et av elementene i latente forhold nettopp mangelfull kompetanse. Regelverket setter ikke kompetansekrav til andre funksjoner enn flyteknikere og flygere, selv om også andre funksjonene kan ha vesentlig påvirkning på sikkerhetsnivået. Eksempelvis er det i Norge vanlig at flyteknikere er både sertifiserte som kategori B1 (skrog, system og motor) og B2 (avionikk), og at andelen flyteknikere er svært høy i forhold til flyfagarbeidere. I tillegg har Norge et velutviklet fagutdanningssystem som sikrer at flyfagarbeidere har et svært høyt kompetansenivå, tilnærmet hva som er kravet for flyteknikere. Flyfagarbeidere er ikke definert i regelverket, og det er derfor ikke krav til utdanning for å fungere i en slik stilling. Det samme gjelder samtlige administrative funksjoner i organisasjonene. SF kjenner til at det i andre deler av Europa er vanlig at ufaglærte utfører arbeidsoppgavene som i Norge blir utført av flyfagarbeidere. Manglende kompetansekrav er et moment påpekt som av betydning for sikkerheten i flere studier (senest HSS-3b og Statoil interne granskning etter Turøyulykken).
7. Det er ikke gjort vurderinger av konsekvensen for standardene i organisasjonenes prosedyrer. Dagens standard som er dokumentert i organisasjonsmanualer og prosedyrer, er basert på kunnskap opparbeidet gjennom 50 år med erfaring. Standarden er også vesentlig høyere enn hva som er minimumskravet for å oppnå en godkjenning.
8. Det er ikke gjort vurderinger angående forskjeller i operatørenes vedlikeholdsprogram mellom stater, spesielt angående omfang og frekvens for inspeksjoner før flygning, ved bakkestopp og daglig vedlikehold, samt kvalifikasjoner for å utføre disse. I Norge setter



helikopteroperatørene/vedlikeholdsorganisasjonene krav utover fabrikantens minimumskrav, og operatører og kunder setter høyere kompetansekrav enn minimumskravene.

9. Viktigheten av arbeidsmiljøloven som fundament for den åpne sikkerhetskulturen er ikke vurdert eller tillagt noe verdi. Det er SFs oppfatning at kulturelle forhold internt i, og mellom, interessentene involvert i norske offshore helikopteroperasjoner har stor betydning for styring og utøvelse av helikoptervirksomheten. En kultur for etterlevelse på alle nivå er bygget opp gjennom mer enn 50 år, og SF mener dette styrker flysikkerheten i praksis. Et felleseuropeisk regime som åpner for organisatorisk og geografisk fragmentering av helikoptermiljøet, vil kunne medføre at denne sikkerhetskulturen forvitrer.
10. Det kan synes som forholdene som er drøftet i NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi ikke er berørt i utredningen. Dette vil potensielt kunne påvirke utredningens vurdering av beskatning i motsatt retning.
11. Tilsynsansvaret for helikopterbaser lokalisert på offshoreinstallasjoner (Valhall/Ekofisk/Statfjord/Oseberg/Heidrun/Sverdrup) er ikke tilstrekkelig drøftet. Hvordan skal utenlandsk myndighet føre tilsyn ved disse? Luftfartsloven har egen virkeområdeparagraf som sørger for at Luftfartstilsynet har myndighet.
12. Det er ikke gjort vurderinger angående muligheten for, og eventuell konsekvens i forhold til operatører fra 3. land (land utenfor EØS). Disse operatørene godkjennes direkte av EASA og reguleres av Part-TCO. Slik SF forstår det, styrer den enkelte stat markedstilgangen for slike operatører, mens de sikkerhetsmessige vurderingene utføres av EASA uten involvering av nasjonale myndigheter.
13. SF kan ikke se at utredningen behandler risiko forbundet med leveransesikkerhet. Et felleseuropeisk regime kan potensielt medføre at eksisterende helikopteroperatører, som alle er datterselskaper av utenlandske konsern, velger å operere under annen stats tillatelse. Nye operatører som eventuelt kommer til, vil også kunne ha tilhold i en av de andre 31 EASA-statene. Hvordan blir det da med leveransesikkerheten av tjenestene? Det ville være formålstjenlig å underkaste denne problemstillingen en vurdering etter mønster av NOU 2000:24, "Et sårbart samfunn". Helikoptervirksomheten er en vital del av, ja nærmest en forutsetning for petroleumsvirksomheten på sokkelen, og driftsforstyrrelser vil ha potensielt store konsekvenser. Usikkerheten rundt tjenesteleveransene er ikke begrenset til leverandørbedriftenes disposisjoner. Man åpner også for at Norge setter seg i en situasjon der man blir mer sårbar for politisk press under gitte omstendigheter.

Mangelfulle vurderinger

1. I scenariet som utredningen vurderer som mest sannsynlig peker de fleste konsekvensområdene i negativ retning. Samtidig skildres en negativ utvikling selv om HOFØ ikke skulle implementeres (videreføring av dagens ordning), dette begrunnes med press grunnet lav oljepris. SF mener den forespeilte utviklingen av dagens ordning er overdrevet og at en i realiteten vil se større divergens mellom disse to scenariene. En hovedgrunn til dette er at selv om det er en omstilling i markedet, bevares kompetansenivået og standarden på prosedyrer i stor grad. Det eksisterer også kompetanse i det norske markedet som kan rekrutteres ved en ny oppgang. Bransjen har vært gjennom lignede utfordringer med generasjonsskifter tidligere og det har vært generasjonsskifter både på operativ og teknisk side. Det er derfor neppe relevant å slå dette i hartkorn med å flytte organisasjoner og arbeid til steder der man ikke har denne erfaringen og kompetansen.



I tillegg er det neppe rimelig å forstå utredningen slik at fordi det antas at det vil bli mindre sikkert, spiller det mindre rolle om det blir enda flere risikofaktorer. SF vil snarere bestemt hevde at i slike tider er det desto viktigere å ikke introdusere flere usikkerhetsfaktorer, men fornye innsatsen for å opprettholde og forbedre flysikkerheten.

2. Utredningen påpeker ganske riktig at de felleseuropeiske reglene i prinsippet ikke vil være til hinder for at Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel fortsetter, men det kan absolutt være grunnlag for å spørre om det vil fungere tilfredsstillende. Vil myndigheter fra andre land delta og særlig: vil de ta forumets oppfatninger inn over seg slik det er praksis i dag? Trepars sammensetningen tilsier at også fagforeningene til eventuelle utenlandske operatører og vedlikeholdsorganisasjoner må delta i SF. Etter SFs erfaring er ikke det uten videre en selvfølge. Utdringer knyttet til kulturforskjeller og arbeidsspråk skal heller ikke undervurderes. SF er fortsatt av den oppfatning at dersom helikopteroperatørene, CAMO og vedlikeholdsorganisasjonene flagger ut, vil det påvirke SF svært negativt. Om det ikke skulle føre til at SF har utspilt sin rolle, synes det åpenbart at det ikke vil være mulig å drive SF på samme måte. Det er også interessant å se på implementeringen av Samarbeidsforum på britisk side, der CAA UK etter modell fra Norge tok initiativ til å etablere et eget tilsvarende forum. LT ble invitert som observatør i okt 2015 (etter 1 1/2 år), men spiller en ubetydelig rolle, i motsetning til det som utredningen indikerer ("samarbeider med norske kollegaer for å dele erfaringer og beste praksis"). SF mener også at det er viktig å se på hvordan det tilsvarende sikkerhetsforumet er bygd opp med tanke på ledelse og grad av samarbeid.
3. EASAs indikasjoner om at det på sikt kan komme endringer i basisforordningene som tillater at også andre lands myndigheter (der hvor selskapet utøver sine operasjoner) vil kunne være delaktig i tilsynsansvaret, virker å være noe prematurt. Dette er i hvert fall ikke kommet så langt at det er redegjort for i den allerede vedtatte luffartsstrategien i EU. (Slik som eksempelvis er tilfelle for ytelsesbasert regelverk og konkurranseutsetting/overføring av tilsynsansvar.)
4. Utredningen viser til at CAP 1145 ikke har funnet forskjeller verken i operasjonell praksis, vedlikehold eller myndighetskrav som kunne forklare forskjellen i antall ulykker mellom Storbritannia og Norge. SF mener det er betydelige forskjeller mellom disse statene. Dette gjelder spesielt innen vedlikehold og kontinuerlig luftdyktighet. Et eksempel som illustrerer noe av dette er omfanget av dokumentasjon. Uten at SF har gransket dokumentasjonen i detalj, har vi funnet eksempel på at aktuelle godkjente prosedyremanualer for CAMO (luftdyktighetsstyring) og vedlikeholdsorganisasjoner i samme konsern er rundt 4 ganger så omfattende på norsk som på britisk side. I tillegg er det i denne sammenhengen rimelig å peke på forskjeller i omkringliggende forhold som sikkerhetskultur og regelverket for arbeidslivet.
5. Utredningen stiller spørsmål ved om det at det er flere hendelsesrapporter på norsk enn på britisk side skyldes forskjeller i antall hendelser eller om det handler om at man i Norge har en bedre rapporteringskultur. Etter det SF vet er det flere rapporter, men ikke flere hendelser i Norge enn i Storbritannia. Flere rapporter skyldes da trolig en god sikkerhetskultur som innebærer at både mer og mindre alvorlige hendelser rapporteres. Dette er en forklaring som også støttes av britiske CAA i deres Safety Review av februar 2014.
6. Utredningen legger til grunn at en utflagging sannsynligvis vil skje til Storbritannia, og videre at det vil virke som en modererende effekt på negative konsekvenser på grunn av blant annet tilsynsmyndighetenes kvalitet. SF er enig i at CAA UK er en svært kompetent og aktiv myndighet, men en mener det er på sin plass å påpeke at ledelses-, samarbeids- og dels sikkerhetskultur er mer forskjellig enn det kan synes ved første øyekast. Dette gjelder for øvrig både hos operatører og verksted så vel som hos myndigheten. Medlemmer av SF har erfaring med den britiske modellen, og er



ikke uten videre enige i at den vil bidra til å moderere den negative effekten. Brexit vil åpenbart kunne påvirke valg av "flaggstat".

7. Vårt inntrykk er at utredningen undervurderer forskjeller i ulykkesstatistikk, og hevder at forskjellen i ulykkesstatistikk mellom Storbritannia og Norge ikke er signifikant. I følge sikkerhetsstudien HSS3B er det 4 ganger sikrere å fly offshore helikopter i Norge.
8. Selv om markedet for offshore helikoptertjenester i Europa er sentrert rundt Nordsjøen, mener SF at en ikke kan se bort fra at det kan være attraktivt å vurdere å trekke østover med sine hovedkontor og vedlikehold/verksted til lavere kostnader, spesielt når markedet er vanskelig. Det er fra før etablert verkstedorganisasjon i Polen som leverer tyngre vedlikehold, og dersom en operatør velger en slik modell, vil det kunne oppstå et konkurransepress for å følge etter. I tillegg til lavere personalkostnader, er det også vesentlige forskjeller i kostnader relatert til gebyrer for å etablere og opprettholde godkjenninger.
9. SF er heller ikke trygg på den utstrakte bruken av og tiltroen til at de mer fleksible delene av regelverket (AMC/GM) skal opprettholde et sikkerhetsnivå. Dette er i noen grad veiledningsmateriale, og det eksisterer lang erfaring med hvordan det blir brukt innen områder som allerede er underlagt EU regelverk. Det viser seg å bli betydelige forskjeller i både tolkning og håndheving av dette. I tillegg kan bruk av egenutviklede framgangsmåter (Alt MOC) legge til rette for ytterligere oppmykning og forskjeller mellom stater. Overgang til ytelsesbasert regelverk vil kunne forsterke en slik utvikling.
10. SF mener å se en situasjon i luftfarten innenfor EASA området, der praktiseringen av regelverk og tilsyn fortsatt vil variere mellom land, og en utvikling der operatører vil søke mot land der praktiseringen er mangelfull/enklere og/eller kostnadene knyttet til å opprettholde en godkjenning er lav. EASAs standardiseringsinspeksjoner viser at forskjellene vedvarer, og erfaringer fra fixed-wing markedet kan indikere at noen selskaper bevisst plasserer sine organisasjoner og godkjenninger i slike land.
11. SF mener også at utredningen ikke vektlegger den helikopterfaglige kompetanseklyngen som finnes her i landet nok. Trenings/simulatorsentrene som i de senere år er bygget opp på Sola og i Oslo nettopp på grunn av nærhet til operatørene og påtrykk fra kundekrav har også en viktig funksjon som ikke ble tillagt særlig vekt i rapporten. Dette er for eksempel noe redningshelikoptertjenesten og forsvaret nok i noen grad nå drar nytte av i oppbyggingen av sin(e) simulator(er).