

VURDERING AV EN SAMMENSLÅING/SAMARBEID

MELLOM

STATENS JERNBANETILSYN

OG

LUFTFARTSTILSYNET

ARBEIDSGRUPPE MED REPRESENTANTER FRA:

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

STATENS JERNBANETILSYN

LUFTFARTSTILSYNET

DE ANSATTES ORGANISASJONER I STATENS JERNBANETILSYN

DE ANSATTES ORGANISASJONER I LUFTFARTSTILSYNET

RAPPORT AVGITT AUGUST 2001

Jernbaneverket
Biblioteket

INNHold

1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN FOR ARBEIDET.....	5
1.2 ARBEIDSGRUPPE OG MANDAT FOR ARBEIDET.....	5
2. ORGANISERING AV STATENS JERNBANETILSYN OG LUFTFARTSTILSYNET	7
3. BESKRIVELSE AV STATENS JERNBANETILSYN	8
3.1 FORMÅL, MÅL OG ORGANISERING.....	8
3.1.1 Formål.....	8
3.1.2 Mål.....	8
3.1.3 Organisering.....	9
3.2 OPPGAVER.....	9
3.2.1 Jernbanepolitisk arbeid.....	9
3.2.2 Regelverksutvikling.....	10
3.2.3 Tillatelser og godkjenninger (adgangskontroll).....	10
3.2.4 Virksomhetstilsyn.....	10
3.2.5 Registerføring.....	10
3.2.6 Oppfølging av ulykker og uønskede hendelser.....	11
3.2.7 Utarbeide ulykkesstatistikker og risikovurderinger.....	11
3.2.8 Markedsovervåkning av samtrafikkkomponenter.....	11
3.2.9 Deltagelse i internasjonale fora.....	11
3.2.10 Utredning og rådgivning for Samferdselsdepartementet.....	12
3.3 KOMPETANSE.....	12
3.3.1 Administrativ og økonomisk kompetanse.....	12
3.3.2 Juridisk kompetanse.....	12
3.3.3 Revisjonsmetodisk kompetanse.....	12
3.3.4 Sikkerhetsfaglig kompetanse.....	12
3.3.5 Utredningskompetanse.....	12
3.3.6 Jernbanefaglig/jernbaneteknisk kompetanse.....	13
3.3.7 Kompetanse angående kvalifikasjonskrav og helsekrav.....	13
3.4 SENTRALT REGELVERK SOM STYRER VIRKSOMHETEN.....	13
3.4.1 Lover.....	13
3.4.2 Forskrifter under jernbaneloven.....	13
3.4.3 Trafikkregelverk for statens jernbanenett.....	14
3.4.4 Internasjonalt regelverk.....	14
3.5 METODIKK FOR NORMARBEID OG TILSYNSARBEID.....	15
3.5.1 Normarbeid.....	15
3.5.2 Tilsynsarbeid.....	16
3.6 ORGANISASJONENS OMVERDEN.....	17
3.6.1 Tilsynsobjekter.....	17
3.6.2 Tilgrensende tilsyn m.m.....	17
3.6.3 Media og den alminnelige offentlighet.....	18
3.6.4 Internasjonale omgivelser.....	18
3.7 HOVEDUTFORDRINGER.....	18
3.8 NASJONALE OG INTERNASJONALE RAMMEBETINGELSER OG UTVIKLINGSTREKK.....	20
3.8.1 Rammebetingelser og utviklingstrekk.....	20
3.8.2 Konsekvenser for tilsynsarbeidet.....	21
4. BESKRIVELSE AV LUFTFARTSTILSYNET	23
4.1 FORMÅL, MÅL OG ORGANISERING.....	23
4.1.1 Formål.....	23
4.1.2 Mål.....	23
4.1.3 Organisering.....	24
4.2 OPPGAVER.....	25
4.2.1 Luftfartspolitisk arbeid.....	26
4.2.2 Regelverksutvikling.....	26
4.2.3 Adgangskontroll (safety).....	26

4.2.4	Adgangskontroll (security).....	27
4.2.5	Virksomhetstilsyn.....	27
4.2.6	Registerføring.....	27
4.2.7	Oppfølging av ulykker og uønskede hendelser	28
4.2.8	Oppfølging av andre rapporterte avvik.....	28
4.2.9	Statistisk/analytisk virksomhet.....	29
4.2.10	Miljøarbeid.....	29
4.2.11	Deltakelse i internasjonale fora.....	29
4.2.12	Utredning og rådgivning for Samferdselsdepartementet	31
4.2.13	Informasjonsvirksomhet.....	31
4.3	KOMPETANSE.....	31
4.3.1	Administrativ og økonomisk kompetanse	31
4.3.2	Juridisk kompetanse.....	31
4.3.3	Flyteknisk kompetanse	31
4.3.4	Flyoperativ kompetanse	31
4.3.5	Spesiell flyfaglig kompetanse	32
4.3.6	Flyoperativ og flyteknisk utdanningskompetanse	32
4.3.7	Flyplass/heliport/helikopterdekk	32
4.3.8	Luftrafikkjeneste.....	32
4.3.9	Utdanning	32
4.3.10	Kommunikasjons-, navigasjons- og overvåkningssystemer - CNS.....	32
4.3.11	Miljøkompetanse.....	32
4.3.12	Arbeidsmiljøkompetanse	32
4.3.13	Flymedisinsk kompetanse.....	32
4.3.14	Revisjonsmetodisk kompetanse.....	33
4.3.15	Sikkerhetsfaglig kompetanse	33
4.3.16	Internasjonale føringer i forhold til kompetanse	33
4.4	SENTRALT REGELVERK SOM STYRER VIRKSOMHETEN	33
4.4.1	Nasjonalt regelverk.....	33
4.4.2	Internasjonalt regelverk.....	33
4.5	METODIKK FOR NORMARBEID OG TILSYNSARBEID.....	34
4.5.1	Normarbeid.....	34
4.5.2	Tilsynsarbeid.....	35
4.6	ORGANISASJONENS OMVERDEN.....	37
4.6.1	Tilsynsobjekter.....	37
4.6.2	Tilgrensende tilsyn m.m.	37
4.6.3	Brukere, media og den alminnelige offentlighet	38
4.6.4	Internasjonale omgivelser	38
4.7	HOVEDUTFORDRINGER	38
4.8	NASJONALE OG INTERNASJONALE RAMMEBETINGELSER OG UTVIKLINGSTREKK.....	41
5.	ANDRE TILSYN.....	42
5.1	ANDRE TRANSPORTTILSYN.....	42
5.1.1	Vegsektoren.....	42
5.1.2	Sjøtransport.....	43
5.2	ANDRE TILSYN UNDER SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	44
5.2.1	Taubanetilsynet	44
5.2.2	Post- og teletilsynet.....	45
5.3	JERNBANE- OG LUFTFARTSTILSYN I ANDRE LAND	45
5.3.1	Jernbanetilsyn i Skandinavia.....	45
5.3.2	Luftfartstilsyn i Skandinavia.....	47
5.3.3	Andre land.....	48
6.	VURDERING AV MULIGE FORDELER OG ULEMPER VED EN SAMMENSLÅING AV STATENS JERNBANETILSYN OG LUFTFARTSTILSYNET	49
6.1	INNLEDNING.....	49
6.2	REGELVERK OG INTERNASJONALE RAMMEBETINGELSER.....	51
6.2.1	Bakgrunn.....	51
6.2.2	Vurdering.....	53
6.2.3	Konklusjon	55
6.3	TILLATELSER OG GODKJENNINGSPROSEDYRER.....	55

6.3.1	<i>Bakgrunn</i>	55
6.3.2	<i>Godkjenningsordningene i jernbanesektoren</i>	56
6.3.3	<i>Godkjenningsordningene i luftfartssektoren</i>	57
6.3.4	<i>Vurdering</i>	59
6.3.5	<i>Konklusjon</i>	60
6.4	TILSYNSMETODIKK OG TILSYNSOBJEKTER	60
6.4.1	<i>Tilsynet i SJT</i>	60
6.4.2	<i>Tilsynet i LT</i>	62
6.4.3	<i>Vurdering</i>	63
6.4.4	<i>Konklusjon</i>	64
6.5	RAPPORTERING OG ANALYSE	64
6.5.1	<i>Jernbanesektoren</i>	65
6.5.2	<i>Luftfartssektoren</i>	66
6.5.3	<i>Vurdering</i>	68
6.5.4	<i>Konklusjon</i>	68
6.6	KUNNSKAPSOVERFØRING OG KOMPETANSE	69
6.6.1	<i>Bakgrunn og vurdering</i>	69
6.6.2	<i>Konklusjon</i>	70
6.7	BEHOVET FOR FOKUS PÅ SIKKERHET	70
6.7.1	<i>Bakgrunn og vurdering</i>	70
6.7.2	<i>Konklusjon</i>	71
6.8	ANDRE FORHOLD	71
6.8.1	<i>Oppbygging og utvikling</i>	71
6.8.2	<i>Felles havarikommisjon</i>	71
6.8.3	<i>Organisering i andre land</i>	72
7.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	73
8.	KONKLUSJONER	74
	VEDLEGG 1 - LISTE OVER FORKORTELSER	76
	VEDLEGG 2 - REGELVERK PÅ LUFTFARTSOMRÅDET	77
	VEDLEGG 3 – FELLES UTTALELSE FRA DE ANSATTES REPR. I SJT OG LT	82

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for arbeidet

Bakgrunnen for arbeidet er bl. a. St. meld. nr. 46 (1999-2000), jf. Innst. S nr. 199 (2000-2001) Nasjonal transportplan 2002-2011 (NTP), side 45, der det fremgår at tilsynsarbeid overfor jernbane og luftfart etter opprettelsen av Statens jernbanetilsyn (SJT) og Luftfartstilsynet (LT) har store likhetstrekk. Ut fra erkjennelsen av at enkelthendelser ofte er en konsekvens av organisasjonens totale forhold til sikkerhet legges det stor vekt på systemtilsyn overfor infrastrukturforvaltere og operatører. Disse har et selvstendig ansvar for å utarbeide sikringssystemer, prosedyrer og å overholde de regler myndighetene fastsetter. Systemtilsyn innebærer å sikre at internkontrollen virker etter forutsetningene. Av NTP framgår det videre at det vil bli vurdert hvordan sektortilsynenes kompetanse kan utnyttes bedre tverrsektorielt. Samferdselsdepartementet ser det som viktig å styrke samarbeidet og bidra til erfaringsoverføring mellom de ulike transportformene om tilnærming til sikkerhet og risiko i transportsektoren.

Det vises også til Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor, der samordning av tilsyn er et av de tiltaksområdene som nevnes spesielt i omtalen av reformer av forvaltningsstrukturen.

I NOU 2000:24 Et sårbart samfunn (Sårbarhetsutvalget) foreslås bl. a. at det bør vurderes en sammenslåing av eller tettere samarbeid mellom tilsyn som arbeider med nært beslektede områder, særlig transporttilsynene. Samferdselsdepartementet uttalte i sin høringsuttalelse til Justisdepartementet, jf. brev av 21. desember 2000, at departementet ikke har innvendinger mot et tettere samarbeid mellom de ulike tilsynsorganene og i utgangspunktet heller ikke til en sammenslåing av tilsynsorganer i den grad det anses hensiktsmessig. En sammenslåing bør imidlertid ikke igangsettes før dette er utredet nærmere.

1.2 Arbeidsgruppe og mandat for arbeidet

Samferdselsdepartementet nedsatte en arbeidsgruppe 28. mars 2001 for å vurdere sammenslåing/samarbeid mellom SJT og LT.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Fra Samferdselsdepartementet:
Avdelingsdirektør Torbjørn Lothe, leder
Underdirektør Karl Halvorsen
Rådgiver Stein Batalden, sekretær
Rådgiver Elisabeth Classon, sekretær

Fra Luftfartstilsynet:
Luftfartsdirektør Per-Arne Skogstad, representant for administrasjonen
Avdelingsdirektør Asbjørn Sætherbakken, representant for administrasjonen
Overinspektør Frank Gulliksen, representant for arbeidstakerorganisasjonene

Rådgiver Jon Sneltvedt, sekretær

Fra Statens jernbanetilsyn:

Direktør Sverre Quale, representant for administrasjonen

Senioringeniør Gunhild Halvorsrud, representant for arbeidstagerorganisasjonene

Rådgiver Gro Seim, sekretær

Arbeidsgruppen har hatt følgende mandat:

Av St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011, fremgår det at tilsynsarbeid overfor jernbane og luftfart har store likhetstrekk. På denne bakgrunn vil det bli vurdert hvordan sektortilsynenes kompetanse kan utnyttes bedre tverrsektorielt. Arbeidsgruppen skal på faglig grunnlag vurdere fordeler og ulemper med en sammenslåing av Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn, herunder vurdere økonomiske og administrative forhold. Til grunn for vurderingen må ligge at sikkerheten ikke må bli svekket i noen av sektorene, og at tilsyn skal drives på en effektiv måte.

I tilfelle arbeidsgruppen kommer til den konklusjonen at en sammenslåing ikke er hensiktsmessig skal arbeidsgruppen se på andre former for samarbeid. Premissene i denne vurdering vil være de samme som ved vurdering av sammenslåing.

Arbeidsgruppen skal komme med en tilråding, herunder utrede økonomiske, administrative og personalmessige konsekvenser av forslaget, til Samferdselsdepartement senest 1. september 2001. Om nødvendig vil fristen kunne bli forlenget til 1. oktober 2001.

Avhengig av arbeidsgruppens vurderinger av hensiktsmessigheten av en sammenslåing/samarbeid mellom Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn vil det kunne være aktuelt å også inkludere Taubanetilsynet i det videre arbeidet.

Arbeidet har vært ledet av Samferdselsdepartementet.

2. ORGANISERING AV STATENS JERNBANETILSYN OG LUFTFARTSTILSYNET

Både SJT og LT er etablert som ordinære forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, og er organisatorisk skilt fra den forretningsmessige drift av infrastruktur og transportutøverne på sine respektive områder. Grensegangen mellom tilsynene og departementet er formelt fastlagt ved delegasjon av fullmakt etter lov og forskrifter. Videre er det utarbeidet instruks for begge tilsynsmyndighetene. Andre styringsverktøy som departementet har til rådighet er bl.a. de årlige tildelingsbrevene, økonomiinstruks og etatsmøter.

Statens jernbanetilsyn

Statens jernbanetilsyn ble opprettet i 1996. Gjennom etableringen av SJT fikk myndighetene et instrument for å følge opp og for å påvirke sikkerhetsnivået på jernbaneområdet.

SJT har i dag 14 ansatte og planlegger å rekruttere ytterligere et par personer i de nærmeste månedene. Det vurderes også videre rekruttering i 2002.

SJT er 100 pst. finansiert over statsbudsjettet. Vedtatt budsjett for 2001 er ca 20 millioner kroner.

Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet ble skilt ut fra Luftfartsverket 1. januar 2000. Myndighetene ble derved gitt et tilsvarende instrument på luftfartsområdet for å følge opp og for å påvirke sikkerhetsnivået.

LT har i dag 136 ansatte. Det pågår fortsatt en rekrutteringsprosess for å komplettere organisasjonen. Antall stillingshjemler er 140.

I tillegg rapporterer følgende instanser direkte til Luftfartsdirektøren:

- Legenemnda for flygere (4 ansatte) med ansvar for det medisinske tilsynet med flygere og annet flygende personell
- Det Skandinaviske Tilsynskontor – STK fører det direkte tilsynet med SAS, SAS Commuter og SAS Flight Academy på vegne av de skandinaviske luftfartsmyndighetene.

LTs utgifter dekkes dels over statsbudsjettet, og dels gjennom gebyrinntekter. Vedtatt driftsbudsjett for 2001 er på ca. 109 millioner kroner og gebyrinntektene er budsjettert med ca. 35 millioner kroner.

Et prinsipp ved utskillelsen av LT som eget myndighetsorgan var at:

"... Luftfartstilsynet skal dekke sine tilsynsoppgaver ved brukerbetaling og slik at gebyrene for typiske tilsynstjenester kostnadsrelateres... . Departementet vil vurdere nærmere om også Luftfartstilsynets myndighetsoppgaver kan brukerfinansieres, slik at tilsynet blir en fullt ut selvfinansierende virksomhet... ."

3. BESKRIVELSE AV STATENS JERNBANETILSYN

3.1 Formål, mål og organisering

3.1.1 Formål

Tilsynet skal ivareta det offentliges interesser i tilknytning til sikkerhetsspørsmål m.v. ved anlegg og drift av private og offentlige jernbaner, herunder sporveier, tunnelbaner og forstadsbaner til det beste for de reisende, banens personale og publikum i alminnelighet.

Det skal føre tilsyn med at utøvere av jernbanevirksomhet oppfyller de krav som er satt i eller med hjemmel i jernbaneloven, og for øvrig utføre de oppgaver som det blir pålagt av Samferdselsdepartementet.

Tilsynets virksomhet omfatter ikke politiets, elektrisitetstilsynets, arbeidstilsynets eller andre offentlige kontrollorganers myndighetsområder.

3.1.2 Mål

Målene til SJT fremkommer av de aktivitetene som er prioritert i virksomhetsplanen for 2001.

- *Statens jernbanetilsyn skal bidra til at risikonivået for jernbanetransport i Norge kontinuerlig forbedres og minst er på høyde med tilsvarende i land vi sammenligner oss med.*
Områder med størst antatt risiko skal prioriteres i regelverksutvikling og tilsyn.
- *Statens jernbanetilsyn skal bidra til at rolledelingen innenfor jernbanesektoren tydeliggjøres for alle aktører.*
Tilsynet skal gjennom regelverksutgivelse og agering tydeliggjøre sin myndighetsrolle, bidra til klare grensesnitt mot andre myndigheter samt bidra til at regelverket klart beskriver jernbaneaktørenes ansvar og oppgaver.
- *Statens jernbanetilsyn skal bidra til en nordisk og videre internasjonal harmonisering av regelverket innenfor jernbanesektoren for å fremme grenseoverskridende trafikk.*
Tilsynet skal arbeide for å harmonisere krav til rullende materiell, infrastruktur, drift og trafikkstyring.
- *Statens jernbanetilsyn skal være effektivt og kompetent.*
Tilsynet skal ha en kostnadseffektiv organisasjon, vektlegge kjernekompetanse ved rekruttering og utvikling av den enkelte. Tilsynet skal i stor grad benytte eksternt kompetanse på områder hvor spisskompetanse er nødvendig, ved store variasjoner i kapasitetsbelastningen og på mer perifere områder hvor kompetanse ikke behøver å innehas av fast ansatt personell.
- *Statens jernbanetilsyn skal være åpent og serviceorientert.*
Tilsynet skal vektlegge arbeid med veiledning og informasjon overfor

jernbaneaktørene og være samordnet med andre tilsynsmyndigheter som tilsynsobjektene innenfor jernbanesektoren møter. Tilsynet skal videre være tilgjengelig for allmennheten i forhold til de saker som er innenfor tilsynets ansvarsområde. Tilsynet skal i størst mulig grad praktisere meroffentlighet.

3.1.3 Organisering

SJT er organisert med tre stabsfunksjoner med til sammen fem egne årsverk innenfor:

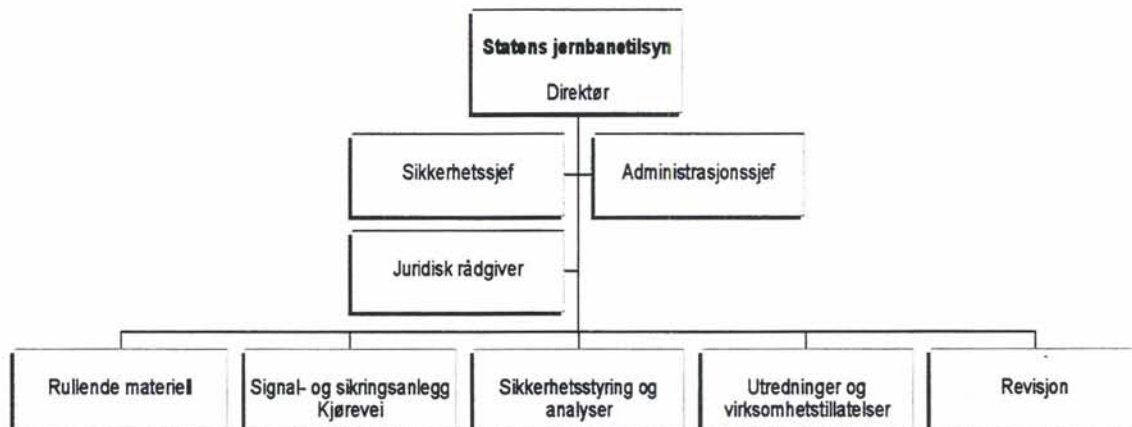
- sikkerhet/internasjonalt samarbeid/uhellsrapportering og statistikk
- juridisk rådgivning
- administrasjon

samt fem linjefunksjoner med til sammen ni egne årsverk innenfor:

- rullende materiell
- signal og sikringsanlegg/kjørevei
- sikkerhetsstyring og sikkerhetsanalyser
- virksomhetstillatelser
- revisjon

I tillegg til egne årsverk benyttes ekstern kompetanse innen de fleste områdene.

Organisasjonskart:



3.2 Oppgaver

3.2.1 Jernbanepolitisk arbeid

SJT har ikke egne jernbanepolitiske oppgaver, men bistår ved behov Samferdselsdepartementet i deres jernbanepolitiske arbeide slik det fremkommer under punktet *Utredning og rådgivning for Samferdselsdepartementet* nedenfor.

3.2.2 Regelverksutvikling

- Delta i utviklingen av Jernbaneloven ved å foreslå endringer/revisjoner overfor Samferdselsdepartementet.
- Utarbeide forskrifter til jernbaneloven samt bistå Samferdselsdepartementet i deres regelverksarbeid.
- Delta i utviklingen av internasjonale jernbanebestemmelser/-anbefalinger.
- Delta i utviklingen av europeisk regelverk.
- Delta i arbeidet med implementering av internasjonalt regelverk i norsk rett.
- Utarbeide hensiktsmessige veiledninger til bruk for jernbaneaktørene.

3.2.3 Tillatelser og godkjenninger (adgangskontroll)

- Behandle og avgjøre søknader om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, inklusive sporveier, bruksbaner og hobby- og museumsbaner samt fornyelse av slike tillatelser.
- Behandle og avgjøre søknader om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet på det nasjonale jernbanenettet samt fornyelse av slike tillatelser (selve tilgangen beslutes av Samferdselsdepartementet).
- Behandle og avgjøre søknader om sikkerhetssertifikat for utenlandsk lisensierte jernbaneforetak som ønsker å drive internasjonal jernbanetransport til og fra Norge samt fornyelse av slike sertifikater.
- Behandle og avgjøre søknader om å ta nytt eller modifisert rullende materiell og ny eller modifisert jernbaneinfrastruktur i bruk.

3.2.4 Virksomhetstilsyn

- Gjennomføre tilsyn i form av systemrevisjoner og inspeksjoner av de virksomheter som omfattes av jernbaneloven.
- En del av tilsynsvirksomheten er årlige møter mellom SJT og virksomhetenes ledelse.

3.2.5 Registerføring

- Virksomhetstillatelser:
SJT har oversikt over alle med tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, men det er ikke etablert et eget register. Antall virksomheter har til nå vært begrenset, slik at behovet for et eget register så langt ikke har vært til stede.
- Rullende materiell:
Den enkelte trafikkutøver er pålagt gjennom forskrift å ha et eget register over sitt rullende materiell. NSB BA har også et eget register over norsk materiell som er godkjent for internasjonal transport, både sitt eget materiell og andres. Jernbaneverket har under etablering et register over alt materiell som er godkjent for trafikk på statens jernbanenett.
SJT vil måtte vurdere om det er en myndighetsoppgave å føre et register over godkjent rullende materiell og om det er tilsynet som bør ha et slikt register.
- Kvalifikasjonsbevis:
Det er i dag pålagt den enkelte virksomhetsutøver å utstede og ha oversikt over

kvalifikasjonsbevis for enkelte yrkeskategorier, for eksempel lokomotivførere. SJT fører i dag ikke slike registre. Hele ordningen er imidlertid under vurdering, slik at behov for sentral kvalifikasjonssertifisering og oversikt over innehavere av sertifikater kan bli en myndighetsoppgave. Det kan ikke utelukkes at det vil bli utarbeidet et felles nordisk register vedrørende kvalifikasjonssertifisering.

3.2.6 Oppfølging av ulykker og uønskede hendelser

- Innhente og følge opp rapporter om ulykker og uønskede hendelser.
- Kartlegging, oppfølging og vurdering av utviklingen i sikkerhetsnivået på jernbanetransport i Norge.

3.2.7 Utarbeide ulykkesstatistikker og risikovurderinger

- Føre statistikk over ulykker, hendelser og andre rapporterte avvik for bruk i analyser og annet forebyggende jernbanesikkerhetsarbeid.
- Utarbeide statistikker over nestenulykker etc. for å komplettere risikobildet samt ha et fylligere grunnlag for prioritering av innsats når det gjelder regelverksutvikling og tilsyn.

3.2.8 Markedsovervåking av samtrafikkkomponenter

- Overvåke at samtrafikkkomponenter for det transeuropeiske jernbanesystem for høyhastighetstog er i samsvar med grunnleggende krav gitt i jernbanelovgivningen.
- Gi tillatelse til å ta i bruk delsystemer hvor samtrafikkkomponenter for det transeuropeiske jernbanesystem for høyhastighetstog inngår.
- Gi informasjon til myndigheter i EØS-stater og EFTAs overvåkningsorgan.

3.2.9 Deltagelse i internasjonale fora

- Samarbeidsforum for nordiske tilsynsmyndigheter (NID). Forum for gjensidig erfaringsutveksling og for harmonisering av tilnærming til aktuelle saker og problemområder.
- Samarbeidsforum for europeiske tilsynsmyndigheter (ILGGRI). Forum for gjensidig erfaringsutveksling og for harmonisering av tilnærming til aktuelle saker.
- Komiteen for interoperabilitet innen transeuropeiske jernbanesystemer for høyhastighetstog (EU Regulatory Committee of Directive 96/48) samt deltagelse i relevante arbeidsgrupper som opprettes av komiteen.
- Deltagelse i arbeidsgrupper opprettet av EU-kommisjonen i forbindelse med arbeidet med implementering av EUs s.k. "infrastrukturpakke".
- Arbeidsgruppe angående krav til lisens og sikkerhetssertifikat innenfor North-South Freight Freeways - samarbeidet
- Deltagelse i CENELEC undergruppe TC9a som arbeider med signalanlegg.

3.2.10 Utredning og rådgivning for Samferdselsdepartementet

- Utarbeide underlag for svar på klagesaker og andre enkelthenvendelser til Samferdselsdepartementet angående jernbanesikkerhet.
- Gi innspill til høringsuttalelser fra Samferdselsdepartementet på områder som berører/kan berøre tilsynet.
- Forberede saksbehandling av søknader til Samferdselsdepartementet om å bli teknisk kontrollorgan for samtrafikkkomponenter og gi departementet råd i slike saker.
- Gi bidrag til Samferdselsdepartementets eget utredningsarbeid.
- Gi bidrag til Samferdselsdepartementets arbeid i forbindelse med COTIF og relevante EU-direktiver.

3.3 Kompetanse

3.3.1 Administrativ og økonomisk kompetanse

Tilsynet har egentilsatt kompetanse innen personaladministrasjon, regnskap, arkiv, bibliotek/informasjon.

Tjenester innen rekruttering, organisasjonsutvikling, IT-drift, sentralbord, resepsjonsdrift, kontordrift og kantine leies inn.

3.3.2 Juridisk kompetanse

Behovet for juridisk kompetanse omfatter områdene statlig forvaltning (offentlighetsloven og forvaltningsloven), administrasjon, personal-, kontrakts- og anbudslovgivning, nasjonal og internasjonal jernbanelovgivning, jernbanepolitikk, lov- og forskriftsutarbeidelse, EU/EØS-saker samt klagebehandling. Ekstern kompetanse benyttes ved behov.

3.3.3 Revisjonsmetodisk kompetanse

Revisjonsmetodisk kompetanse omfatter revisjonslederkompetanse og revisorkompetanse på linje med NS-ISO-kravene til kvalitetsrevisjonsledere og kvalitetsrevisorer.

3.3.4 Sikkerhetsfaglig kompetanse

Sikkerhetsfaglig kompetanse omfatter sikkerhetsstyring, sikkerhetsledelse og risikoanalyse. Ekstern kompetanse benyttes ved behov.

3.3.5 Utredningskompetanse

Kompetanse angående utredning av beslutningsunderlag, spesielt i forbindelse med virksomhetstillatelser og godkjenning av rullende materiell.

Ekstern kompetanse benyttes ved behov.

3.3.6 Jernbanefaglig/jernbaneteknisk kompetanse

Tilsynet må dekke jernbanefaglig teknisk kompetanse innenfor flere områder:

- **Kjørevei**
Kompetanse innen prosjektering, drift, vedlikehold og ombygging med særlig vekt på sikkerhetsstyring av disse prosessene. Ekstern kompetanse benyttes ved behov.
- **Signal- og sikringssystemer**
Kompetanse innen prinsipper for signal- og sikringssystemer samt prosjektering, drift, vedlikehold og ombygging med særlig vekt på sikkerhetsstyring av disse prosessene. Ekstern kompetanse benyttes ved behov.
- **Rullende materiell**
Kompetanse innen prosjektering, drift, vedlikehold og ombygging med særlig vekt på sikkerhetsstyring av disse prosessene. Ekstern kompetanse benyttes ved behov.
- **Trafikkregelverk**
Kompetanse innen trafikkstyring, togframføring og regelverket som ivaretar sikker bevegelse på jernbanespor. Ingen dedikert egen kompetanse i dag, men rekruttering planlegges. Ekstern kompetanse leies inn ved behov.

3.3.7 Kompetanse angående kvalifikasjonskrav og helsekrav

Kompetanse for å sette krav til utdanning/sertifisering av personellgrupper med oppgaver spesielt kritiske for sikkerheten, samt helsekrav til slikt personell. Aktiviteten er under planlegging og kompetanse er ennå ikke rekruttert.

3.4 Sentralt regelverk som styrer virksomheten

3.4.1 Lover

- Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) 1993.06.11 nr 100
- Lov om befordring av personer og gods på jernbane i henhold til Overenskomst av 9. mai 1980 om internasjonal jernbanetrafikk (COTIF) 1984.06.15 nr 74

3.4.2 Forskrifter under jernbaneloven

- Forskrift om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. 1997.07.10 nr 0781
- Forskrift om krav til anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. 1994.07.22 nr 0746
- Forskrift om krav til styring og oppfølging av forhold relevant for sikker trafikk-avvikling på jernbane herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. 1999.12.23 nr 1402
- Forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen for jernbane. 1993.12.06 nr 1115

- Forskrift om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkreving av avgifter for bruk av det nasjonale jernbanenettet. 1997.07.10 nr 0782
- Forskrift om samtrafikkevnen i det transeuropeiske jernbanesystem for høyhastighetstog. 1999.04.08 nr 0424

3.4.3 Trafikkregelverk for statens jernbanenett

Trafikkregelverket for statens jernbanenett utgis i dag av Jernbaneverket. De mest sentrale av disse bestemmelsene vil fra 01.01.2001 bli forskrifter utgitt av SJT.

- JD 320 Signalbestemmelser, Generelle bestemmelser
- JD 321 Signalbestemmelser, Lyssignaler
- JD 322 Signalbestemmelser, Signalskilt m.m.
- JD 323 Signalbestemmelser, Håndsignaler
- JD 324 Signalbestemmelser, Togsignaler
- JD 340 Togframføring, Generelle bestemmelser
- JD 341 Togframføring, Trafikkstyring
- JD 342 Togframføring, Personale i tog
- JD 343 Arbeid i og ved spor
- JD 345 Togframføring, Togenes sammensetting, bremses og kjørehastighet
- JD 346 Driftshåndbok
- JD 350 Skifteinstruks
- JD 360 Krav til personale i trafiksikkerhetstjeneste (under utgivelse)
- JD 370 Jernbanens redningstjeneste ved driftsuhell
- JD 390 Elsikkerhet. Aktiviteter som foregår på eller nær elektrisk jernbane

3.4.4 Internasjonalt regelverk

COTIF-regelverket

Norge er bundet til COTIF-regelverket gjennom folkerettslige avtaler.

Regelverket er nå endret og utvidet med en rekke bilag:

- Enhetlige rettsregler for avtale om internasjonal befordring av reisende på jernbane (CIV)
- Enhetlige rettsregler for avtale om internasjonal befordring av gods på jernbane (CIM)
- Bestemmelser om farlig gods (RID, ligger under Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern)
- Enhetlige rettsregler for avtale om bruk av vogner i internasjonal jernbanetraffikk (CUV)
- Enhetlige rettsregler for avtale om bruk av infrastruktur i internasjonal jernbanetraffikk (CUI)
- Enhetlige rettsregler om godkjenning av tekniske standarder og innføring av enhetlige tekniske bestemmelser for jernbanemateriell som skal nyttes i internasjonal trafikk (APTU)
- Enhetlige rettsregler om teknisk godkjenning av jernbanemateriell som skal nyttes i internasjonal trafikk (ATMF)

Det er særlig bilagene APTU og ATMF som vil legge føringer på tilsynets arbeid fremover.

Ratifikering av den endrede overenskomsten antas å skje i 2004 – 2005.

EU-direktiver

- Direktiv 91/440/EØF om utvikling av Fellesskapets jernbaner. Implementert i norske forskrifter.
Endret ved direktiv 26.02.2001 2001/12/EF. Implementeringsfrist 15.03.2003.
- Direktiv 95/18/EF om lisenser til jernbaneforetak. Implementert i norske forskrifter.
Endret ved direktiv 26.02.2001 2001/13/EF. Implementeringsfrist 15.03.2003.
- Direktiv 95/19/EF om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkrevning av avgifter for infrastrukturen. Implementert i norske forskrifter.
Nytt direktiv 26.02.2001 2001/14/EF erstatter 95/19/EF. Implementeringsfrist 15.03.2003.
- Direktiv 96/48/EF om samtrafikkevnen i det transeuropeiske jernbanesystem for høyhastighetstog. Implementert i norske forskrifter.
- Nytt direktiv 2001/16/EF om samtrafikkevnen i det transeuropeiske jernbanesystem for konvensjonelle tog. Implementeringsfrist 20.04.2003.

UIC-regelverk (International Union of Railways)

Et omfattende regelverk stort sett av teknisk karakter når det gjelder infrastruktur og rullende materiell samt noe på informasjonsutveksling og rapportering. Noe er obligatorisk for materiell som skal gå i internasjonal trafikk, annet er veiledende standarder. Det var de tidligere jernbaneforvaltningene som inngikk i UIC. Nå er både NSB BA og Jernbaneverket medlemmer. Det forventes at UIC vil spille en mindre fremtredende rolle i fremtiden og at COTIF vil oppta i seg de vesentligste UIC-normene.

3.5 Metodikk for normarbeid og tilsynsarbeid

3.5.1 Normarbeid

Forskriftsarbeid

SJT bidrar i utvikling av forskrifter under jernbaneloven. Det arbeides i tråd med bestemmelser og retningslinjer i forvaltningslovgivningen. Arbeidet foregår i et samspill mellom juridisk fagkompetanse og jernbaneteknisk og sikkerhetsfaglig kompetanse.

EU-direktiver

EU-direktiver innenfor jernbaneområdet får større og større betydning for den norske lovgivningen. I den grad det er mulig og hensiktsmessig, følger tilsynet utviklingen dels ved å være observatør i enkelte komiteer (interoperabilitetsdirektivets TSI'er, WG-Access to the market) eller ved å samarbeide med det svenske og danske jernbanetilsynet.

Internasjonalt standardiseringsarbeid for jernbanenormer

Mer og mer av normarbeidet på jernbanesektoren tillegges internasjonale standardiseringsorganer. Særlig viktig er det arbeidet som foregår i CEN og CENELEC. SJT er dels observatør og dels deltager i arbeidsgrupper underlagt disse organene.

3.5.2 Tilsynsarbeid

Det er intensjonen at prinsippene og metodikken som benyttes skal være transparent og forutsigbar og i samsvar med anerkjente prinsipper og praksis. Revisjonsprosedyrene er derfor bygget på prinsippene i NS-ISO 10011. De er også så langt mulig harmonisert med "Styrende dokumenter for tilsyn" som er utarbeidet av de ulike myndigheter med ansvar for tilsyn med HMS-lovgivningen slik at de reviderte foretak skal finne det enklere å forholde seg til de ulike myndigheter som gjennomfører tilsyn med jernbanevirksomheter.

Tilsynsformer

SJT benytter følgende tilsynsformer:

- Systemrevisjoner (systematisk granskning av virksomheten for å fastslå om internkontrollaktiviteter og tilhørende resultater stemmer overens med det som er planlagt og om de er effektivt gjennomført og er hensiktsmessige for å oppnå målene).
- Ledelsesmøter (et formelt møte der ledelsen i jernbanevirksomheten redegjør for arbeidet med å ivareta trafikksikkerheten. Ledelsesmøter avholdes regelmessig, normalt årlig, og har en mindre stram form enn revisjoner. Det utgis formell rapport etter et ledelsesmøte).
- Tilsynsmøter (formelle møter som gjennomføres for å få informasjon om en konkret problemstilling. Det utgis formell rapport etter et tilsynsmøte).
- Inspeksjoner (tilsyn/kontroll med en avgrenset aktivitet/prosess/anlegg).
- Oppfølging av innrapporterte uønskede hendelser etter vurdering.

Tilsynsaktiviteten er basert på at systematikken i sikkerhetsarbeidet er dokumentert av tilsynsobjektene og på tilsynsobjektens plikt til egenkontroll.

Virkemidler

Gjennom forskrift har SJT følgende virkemidler når avvik fra lov- og forskriftskrav konstateres:

- Utstede pålegg om å korrigere avvik
- Utstede pålegg om tvangsmulkt
- Trekke tilbake godkjenninger og tillatelser gitt av tilsynet
- Påby stans av driften helt eller delvis når sikkerhetsmessige hensyn krever det og kan om nødvendig kreve politiets hjelp til å gjennomføre påbudet.

Konkretisering av hvilke "typer sikkerhet" det føres tilsyn med

Tilsynet skal ivareta sikkerheten i forhold til de reisende, banens personale og publikum i alminnelighet:

- Reisende (på toget og i togenes umiddelbare nærhet)

- Jernbanepersonale (ved togframføring og togsammensetting). Berører også Arbeidstilsynet
- Jernbanepersonale (ved arbeid i eller ved jernbanespor). Berører også Arbeidstilsynet
- Andre som kommer i kontakt med jernbane (personer og kjøretøy som oppholder seg på perrong, krysser jernbanespor etc.).

For å ivareta dette føres det tilsyn med sikkerhet i forhold til jernbanetransport som system:

- Prinsippene for sikring mot kollisjoner, avsporinger eller sammenstøt/påkjørsler
- Teknisk sikkerhet i jernbaneinfrastrukturen med sikringsanlegg
- Teknisk sikkerhet ved det rullende materiellet
- Utdannelse/opplæring av personell
- Prosedyrer og praksis for å ivareta ovenstående
- Organisasjonens sikkerhetsstyring, det vil si ledelsens systematiske tiltak som skal iverksettes for at risikoforhold blir identifisert og brakt under kontroll.

3.6 Organisasjonens omverden

3.6.1 Tilsynsobjekter

SJT fører tilsyn med:

- Jernbaneverket og trafikkutøverne på statens jernbanenett (NSB BA, Malmtrafikk AS, Flytoget AS, GM-gruppen og NJK Gamle Vossebanen)
- Sporveier (Oslo Sporveier og T-banen i Oslo, Gråkallbanen i Trondheim)
- Museumsbaner (Setesdalsbanen, Krøderbanen, Rjukanbanen, Bergen Elektriske Sporvei, Orklas museumsbane, Jernbanemuseet)
- Bruksbaner (Hydro Porsgrunn, Rana Gruber)

3.6.2 Tilgrensende tilsyn m.m.

Andre tilsyn SJT spesielt kommer i berøring med:

- Arbeidstilsynet
Særlig aktuelt når det gjelder arbeidsforhold for personell med funksjoner som er viktige for sikkerheten (lokomotivførere, trafikkstyringspersonell etc.).
- Produkt- og Elektrisitetstilsynet
Høyspentanlegg inngår som en del av kjøreveien på elektrisk drevne baner. Her setter Produkt- og Elektrisitetstilsynet krav.
- Post- og teletilsynet
Data- og telekommunikasjon inngår i forbindelse med signal og sikringsanleggene. Det er også anlegg for tele- og radiokommunikasjon mellom tog og togledersentraler. Her setter Post- og teletilsynet krav.
- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har ansvaret for regelverket som angår transport av farlig gods på jernbane og godkjenner tanker etc. for transport av slikt gods på jernbane
- Vegdirektoratet
Særlig aktuelt i forbindelse med planoverganger

- Oslo kommune – Samferdselsetaten
Særlig aktuelt i forbindelse med sporveien i Oslo
- Granskningskommisjonen for luftfarts- og jernbaneulykker
Rapportering.

3.6.3 Media og den alminnelige offentlighet

Det har de siste årene vært spesiell stor offentlig fokus på jernbanesikkerhet som medfører at det brukes mye ressurser på henvendelser fra publikum, TV og presse.

3.6.4 Internasjonale omgivelser

Internasjonale omgivelser omtales under *Nasjonale og internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk*.

3.7 Hovedutfordringer

Konkurranserefremmende tiltak/grenseoverskridende trafikk kontra standarden på norsk infrastruktur

Nyere internasjonale standarder for rullende materiell er ofte basert på en høyere standard på infrastrukturen enn den som er på store deler av det norske jernbanenettet. Det vil bli en utfordring fremover å skape forståelse for nødvendige tiltak for å opprettholde sikkerhetsnivået ved innføring av nytt materiell og grenseoverskridende materiell som er tilpasset kjøreveistandarden i andre deler av Europa, i en situasjon hvor forventningene til den markedsmessige effekten av nytt materiell og grenseoverskridende trafikk er store.

Utvikling av en risikobasert og proaktiv sikkerhetskultur i sektoren

Endring av måter å tilnærme seg sikkerhetsarbeid på i jernbanesektoren har de siste årene vært, og vil fortsatt være et område som krever stor fokus fra tilsynets side. Det har allerede skjedd betydelige endringer og det å skape forståelse for at endringsarbeidet må fortsette i organisasjoner som er preget av store omstillingsoppgaver også på andre områder, vil være en utfordring.

Kartlegge og måle sikkerhetsnivå/risiko

Risikobasert sikkerhetsarbeid krever at en tar i bruk metoder og relevante data for å kartlegge risiko. Dette arbeidet er under utvikling i jernbanesektoren, men det er en fortsatt utfordring å videreutvikle metode og datagrunnlag. Tilsynet mangler blant annet i dag gode analyseverktøy for å gjennomføre trendanalyser av innrapporterte hendelser.

Systematisk langtidssatsning kontra fokus på dagsaktuelle hendelser styrt av omgivelsene

Godt sikkerhetsarbeid er i sin natur systematisk og langsiktig. Innsats prioriteres i forhold til risiko hvor en svært viktig del av grunnlaget er incidentene, det som ofte nesten skjer. Dette står i sterk kontrast til mediernes behov for å fokusere på det dagsaktuelle som faktisk skjer og deres rolle som offentlighetens talerør når det gjelder å etterspørre myndighetenes konkrete og øyeblikkelige tiltak i forhold til dagsaktuelle enkelthendelser. Det er således en viktig utfordring å ikke tape fokus på det langsiktige arbeidet samtidig som det dagsaktuelle også krever prioritet.

Prioritere tilsyn og innsats riktig i forhold til sikkerhetsgevinst

Utfordringen henger sammen med punktene over. For å kunne prioritere innsats riktig i forhold til sikkerhetsgevinst, må kunnskapen om risikoområdene være til stede. På den annen side må forståelsen av hva som i den løpende situasjon er mulig å gjennomføre også være til stede, slik at de innsatsområder og tiltak det fokuseres på faktisk er realistiske å gjennomføre. Det er en utfordring å til enhver tid ha korrekt kunnskap om risikoområder og samtidig et godt skjøn i forhold til de foreliggende muligheter.

Internkontrollbasert tilsyn kontra detaljtilsyn

Moderne tilsynstenkning er basert på at det er utøverne som er ansvarlige for å gjennomføre sine aktiviteter innenfor sikkerhetskrav myndighetene setter og etablere en intern systematikk for å tilrettelegge for og følge opp at dette skjer. Det er i første omgang den interne systematikken og oppfølgingen det føres tilsyn med at er etablert. Dette skal sannsynliggjøre at utøverne har kontroll over de faktorer som påvirker sikkerheten. Dette kan stå i kontrast til allmennhetens forventning angående en myndighet som kontrollerer og går god for/tar ansvaret for at sikkerheten på alle områder er ivaretatt. Det er både en utfordring å gjøre systemtilsynene så gode at alvorlige sikkerhetsbrister avdekkes og skape en forståelse i allmennheten for at tilsynet har en overvåkningsrolle og ikke er en 100 pst. kontrollinstans.

Hensiktsmessig oppfølging av Jernbaneverkets og NSBs handlingsplaner blant annet etter Åsta- og Lillestrømulykkene

Det er delvis en utfordring å avstemme tilsynets og jernbaneaktørens vurderinger av hvor omfattende tiltak som er nødvendige for å ivareta rapportenes anbefalinger og delvis en utfordring å holde fokus på oppfølging over så lang tid som det kreves for å se til at tiltak blir gjennomført i tilstrekkelig omfang og at de virker etter sin hensikt. I forhold til Lillestrømulykken blir det også en utfordring å få til en god samordning mellom de ulike myndigheter som er involvert i å påse at tilstrekkelige tiltak blir gjennomført.

Gode faglige administrative verktøy

Det er en utfordring å få etablert hensiktsmessige faglige verktøy som er tilpasset tilsynets oppgaver. Særlig gjelder dette verktøy som kan kombinere behovet for god oversikt med behovet for analyser. Det vil etter hvert bli behov for å etablere sentrale registre for lisenser og sikkerhetssertifikater samt godkjent rullende materiell og infrastruktur. Det vil også være behov for verktøy egnet til å registrere og systematisere data i forhold til funn og observasjoner gjort i tilsynssammenheng og i forhold til innrapporterte hendelser slik at trendanalyser lettere kan gjennomføres.

Liten organisasjon blir lett sårbar for store svingninger i belastning

Det er en løpende utfordring å tilrettelegge for at organisasjonen til enhver tid har en grunnbemanning og kompetanse samt et faglig eksternt nettverk som gjør den i stand til å fungere godt og effektivt både under normale forhold og i situasjoner hvor arbeidsbelastning og ytre fokus kan bli svært krevende.

3.8 Nasjonale og internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk

3.8.1 Rammebetingelser og utviklingstrekk

Norsk jernbanesektor er preget av noen få store aktører (Jernbaneverket, NSB BA, Oslo Sporveier), noen få mellomstore og noen små, hovedsakelig museumsvirksomhet.

Utbygging av nye banestrekninger foregår i svært begrenset omfang. På infrastrukturensiden er det hovedsakelig modernisering og oppgraderinger av eksisterende banestrekninger samt ordinært vedlikehold som pågår.

Når det gjelder rullende materiell er det en svært omfattende aktivitet i forbindelse med fornyelse av persontransportmateriellet.

De statlige jernbanevirksomhetene i EØS-området har de siste årene gjennomgått en restrukturering og liberalisering. Det er gjennomført et økonomisk skille mellom de statlige infrastrukturforvalterne og trafikkutøverne. I Norge ble det i 1996 gjennomført både et økonomisk og et organisatorisk skille. Da ble det også (i begrenset grad) åpnet for andre aktører enn NSB BA å trafikere det nasjonale jernbanenettet.

Det arbeides fra EUs side med regelverk som har som formål å legge teknisk og økonomisk til rette for at jernbanetransport over landegrensene i EØS-området skal bli enklere og dermed mer lønnsomt slik at mer transport kan flyttes fra vei til jernbane. Dette regelverket innebærer internasjonal standardisering både av teknisk art når det gjelder infrastruktur og rullende materiell og av mer administrativ art, for eksempel godkjenningsordninger av trafikkutøvere og de krav som ligger til grunn for slike godkjenninger. Regelverket utvikles og implementeres stegvis.

EU-kommisjonen har til hensikt å legge frem et forslag til sikkerhetsdirektiv vinteren 2002. Etter det arbeidsgruppen kjenner til vil forslaget ta for seg prinsipper for sikkerhet på hele jernbaneområdet, så som gradvis utarbeidelse av felles sikkerhetsmål, sikkerhetsmetodikk og indikatorer, sikkerhetsstyringssystem for operatører og infrastrukturforvaltere, krav om risikoanalyser, krav om årlige sikkerhetsrapporter m.v. Det arbeides også med et forslag om å opprette en European Rail Agency (ERA), en sikkerhetsregulator og overvåkingsmyndighet for harmonisering av sikkerhetsregelverket m.v. på jernbaneområdet.

Det internasjonale regelverket (spesielt det tekniske) som hittil har vært gjeldende på jernbaneområdet er utviklet av UIC. Det forventes at det viktigste her gradvis implementeres som standarder i EU/EØS-området, de europeiske standardiseringsorganene og av COTIF.

COTIF som regulerer en del ansvarsforhold mellom medlemslandene når det gjelder internasjonal gods- og persontransport, utvides nå til også å gjelde forhold som EU arbeider med under sitt regelverk (teknisk standardisering og godkjenningsordninger). Det forventes at COTIF vil tilpasse seg deler av dette EU/EØS-regelverket og det europeiske standardiseringsarbeidet, da EU-medlemmene utgjør sentrale medlemslandene i COTIF.

Generelt er det en utvikling mot større internasjonalisering og standardisering av jernbanevirksomheten i Europa. Dette berører Norge fullt ut som EØS-stat. Norge har tradisjonelt hatt et nært samarbeid med Sverige og Danmark når det gjelder grenseoverskridende trafikk. Dette er et arbeid som fortsatt vil pågå både mellom infrastrukturforvalterne, trafikkutøverne og tilsynsmyndighetene.

3.8.2 *Konsekvenser for tilsynsarbeidet*

Variasjonen i jernbaneaktørens størrelse betyr at tilsynet må inneha kompetanse når det gjelder hvorledes sikkerhetsstyring kan utøves effektivt i hele spekteret fra svært store organisasjoner til svært små organisasjoner. Til tross for begrenset nybygging må tilsynet likevel ha god kompetanse på prosjektering og bygging av nye jernbaneanlegg samt sikringsanlegg. De omfattende nyanskaffelsene av rullende materiell spesielt hos NSB BA krever i tillegg til kompetanse innenfor prosjektering og bygging av materiell, også spesiell kompetanse innenfor samspillet mellom de nye internasjonale standarder for rullende materiell og egenskapene til den gamle jernbaneinfrastrukturen som er i Norge.

Det pågår i EU et arbeid med sikte på ytterligere deregulering av jernbanesektoren, i første omgang vil dette trolig omfatte kabotage og internasjonal passasjertransport. Dette vil innebære økt arbeidsbelastning for tilsynet bl a. gjennom utstedelse av sikkerhetsattester m.v., men også gjennom at økt trafikk på jernbanenettet naturlig nok vil innebære intensivering av tilsynsvirksomheten for å opprettholde sikkerhetsnivået.

Innføringen av et mer internasjonalt godkjenningssystem for jernbanevirksomheter betyr at tilsynet må videreutvikle krav til og godkjenningsordninger for trafikkutøvere som vil trafikere statens jernbaneinfrastruktur i tråd med EU/EØS-kravene.

Innføringen av et mer internasjonalt godkjenningssystem for rullende materiell, medfører at det må etableres sentrale ordninger med sertifikater og register for godkjent rullende jernbanemateriell i Norge. Det er sannsynlig at dette blir en oppgave for tilsynet.

Utviklingen vil også kreve økt behov for juridisk kompetanse til arbeidet med å implementere internasjonalt regelverk, utvikle veiledninger og annet informasjonsmateriale samt bistå i saksbehandlingen i forbindelse med revisjonsarbeid, godkjenninger og tillatelser som forventes å øke i omfang.

EUs arbeid med å forenkle forholdene for grenseoverskridende jernbanetrafikk gjennom teknisk harmonisering av krav til rullende materiell, medfører at tilsynet må ha en bred internasjonal kontakt og overvåke den tekniske standardiseringen. Spesielt må en være oppmerksom på hvilke sikkerhetsmessige konsekvenser dette har for jernbanedriften i

Norge hvor dagens kjørevei på en rekke strekninger ikke er i samsvar med nyere internasjonale standarder og derfor ikke nødvendigvis kompatibel med rullende materiell som er bygget etter nyere standarder.

Videre vil forslaget til nytt sikkerhetsdirektiv og evt. opprettelsen av et European Rail Agency (ERA) legge føringer for de europeiske sikkerhetsmyndighetene, herunder SJT. Imidlertid har EU-kommisjonen ennå ikke lagt frem forslaget, og det er derfor på dette tidspunkt ikke naturlig for arbeidsgruppen å nærmere vurdere evt. konsekvenser for Norges vedkommende.

4. BESKRIVELSE AV LUFTFARTSTILSYNET

LT er en organisasjon som er større og som har mer omfattende arbeidsområder enn SJT. For at kapittelet ikke skal bli for omfattende, er derfor den følgende beskrivelsen av LT noe mindre detaljert enn tilsvarende beskrivelse av SJT. Beskrivelsen anses imidlertid som tilstrekkelig for å kunne sammenlikne de to organisasjonene på de utvalgte områder.

4.1 Formål, mål og organisering

4.1.1 Formål

Virksomhetens formål framgår av LTs instruks:

"LT er luftfartsmyndighet og utøvende kontroll- og tilsynsmyndighet for sivil luftfartsvirksomhet i Norge.

Innenfor rammebetingelser fastsatt av overordnet myndighet skal LT arbeide for at luftfartsvirksomheten i Norge utøves på en sikker og formålseffektiv måte. LT skal føre tilsyn med at utøvere av luftfartsvirksomhet oppfyller de krav som er satt til virksomheten.

LTs virksomhet omfatter ikke politiets, Arbeidstilsynets, Post- og teletilsynets eller andre offentlige kontrollorganers myndighetsområder."

LT har imidlertid ansvar for utarbeidelse av forskrifter for, og tilsyn med det interne arbeidsmiljø om bord i luftfartøy.

4.1.2 Mål

LT har definert følgende fem hovedmål for virksomheten. Til hvert hovedmål hører en rekke delmål:

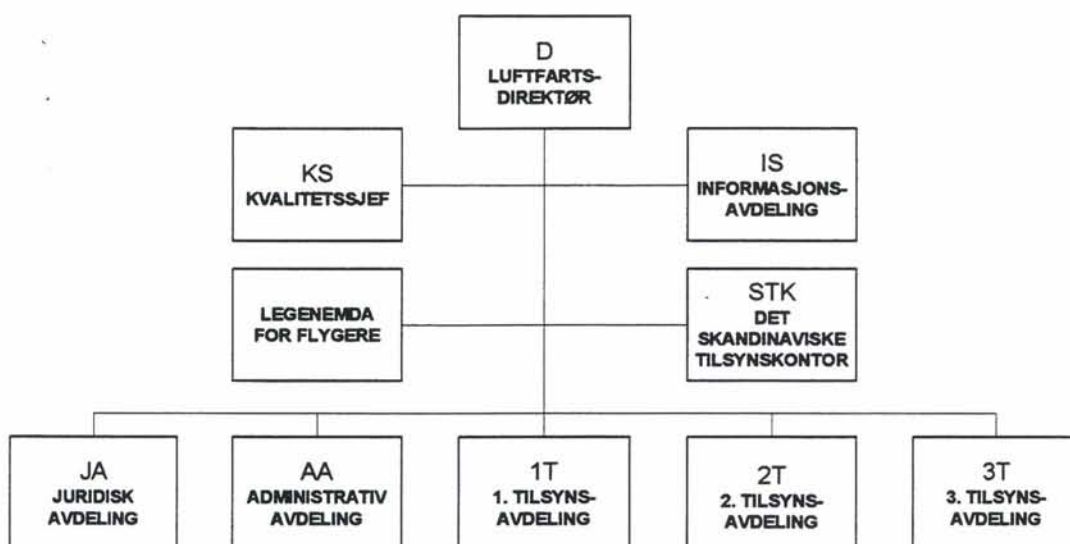
- *Alle sivile luftfartøy og tilhørende tekniske og operative organisasjoner skal tilfredsstillende fastlagte sikkerhetskrav*
 - Sikkerhetsnivået for ervervsmessig lufttransport (lisens) og flyging (driftstillatelse) skal utvikles
 - Sikkerhetsnivået for allmennflyging (klubb/privat) skal forbedres
 - Sikkerheten for helikoptertrafikken på kontinentalsokkelen skal forbedres
 - Statistikkgrunnlaget for måling av flysikkerhet og utvikling av analysemetoder som grunnlag for sikkerhetsfremmende tiltak, skal forbedres
- *Alle flyplasser og luftfartsanlegg med sivil lufttrafikk skal være godkjente, og skal sammen med bakketjenester og flysikringstjenester tilfredsstillende fastlagte sikkerhetskrav*
 - Alle flyplasser med sivil lufttrafikk og luftfartsanlegg skal være godkjent
 - Alle bakketjenester skal tilfredsstillende fastlagte krav

- Et system for tilsyn med flysikringstjenesten skal etableres
- Alle flysikringstjenester skal tilfredsstillende fastlagte krav
- *Norsk lov og regelverk skal tilpasses internasjonalt regelverk for sivil luftfart, og samtidig sikre at brukergruppens behov for tilgjengelighet, likebehandling og forutsigbarhet ivaretas*
 - Alle vedtatte JAR-er skal være innført som norske forskrifter
 - Nødvendige forskrifter for alle fagområder innen flyplasser og bakketjenester skal være utviklet og vedtatt
 - Nødvendige forskrifter for alle fagområder innen luftfartsanlegg og flysikringstjenester skal være utviklet og vedtatt
 - Samtlige forskrifter på luftfartsområdet (BSL) skal være i samsvar med de til enhver tid gjeldende ICAO-annekser, EØS-avtalen og annet internasjonalt regelverk Norge har sluttet seg til
 - Gjeldende forskriftsverk, presedensarkiv og kunngjøringstjenester skal være språklig kvalitetssikret og elektronisk tilgjengelig for brukerne
 - Analysemetoder for regelverksutvikling skal forbedres og rutiner tilpasses utredningsinstruksens krav
 - Grensesnittet mot Luftfartsverket skal være avklart
- *Alt personell i sivil luftfart skal fylle de til enhver tid gjeldende sikkerhetskrav*
 - Flygere, kabinbesetning, flygeledere og flyteknikere skal tilfredsstillende fastlagte standarder
 - Kontroll og service ved gjennomføring av teoretiske eksamener og praktiske prøver skal forbedres
 - Standarder og kravspesifikasjoner som grunnlag for godkjenning av kontrollanter skal forbedres
 - Ny organisering av utdanning innen luftfarten skal være besluttet
- *Luftfartstilsynet skal utføre sin virksomhet på en effektiv måte og framstå som en åpen, serviceorientert og kompetent organisasjon*
 - Virksomheten skal forankres i internasjonale og nasjonale standarder. Normer for god forvaltningsskikk skal ivaretas. Arbeidsprosessene skal sikre effektiv ressursbruk og riktig sikkerhetsnivå
 - Aktiv dialog og effektiv kommunikasjon med brukerne skal sikres
 - Økonomireglementets krav til effektiv virksomhetsstyring skal overholdes
 - Personalpolitikken skal fremme medarbeidernes kompetanse, initiativ, omstillings- evne og ansvarsfølelse
 - Aktiv deltakelse i internasjonale fora skal bidra til å ivareta norske interesser i sivil luftfart
 - LT skal arbeide med sikte på å bli selvfinansiert

4.1.3 Organisering

LT er for uten økonomiske, administrative, juridiske og analysefunksjoner, organisert i tre tilsynsavdelinger. I tillegg har etaten en egen kvalitetsfunksjon, samt avdeling for informasjon og samfunnskontakt. Legenemda for flygere, samt Det skandinaviske tilsynskontor er dessuten underlagt Luftfartsdirektøren.

Organisasjonskart:



4.2 Oppgaver

Instruksen for LT lyder:

"Luftfartstilsynet skal innenfor rammen av gjeldende lovgivning forberede og utøve forvaltningsmyndighet, herunder:

- gi forskrifter, utarbeide regler og sette standarder for luftfartsvirksomheten
- gi tillatelser i form av konsesjoner, lisenser, sertifikater mv. til lufthavneiere, flyselskaper, verksteder, produsenter, flygere, flygeledere, flyteknikere og andre som vil drive luftfartsvirksomhet
- godkjenne luftfartøy, flymateriell og infrastrukturanlegg før bruk
- føre Norges Luftfartøyregister
- føre nødvendige registre over aktører
- føre tilsyn i form av adgangskontroller, systemtilsyn og inspeksjoner mv. med at aktører som planlegger og bygger ut, samt driver luftfartsvirksomhet etterlever lover, forskrifter, konsesjonsvilkår, lisenser, sertifikater etc.
- drive informasjonsvirksomhet overfor aktørene i luftfartssystemet og samfunnet generelt

Luftfartstilsynet skal av eget initiativ og på forespørsel gi råd til Samferdselsdepartementet i saker vedrørende luftfartsvirksomhet.

Luftfartstilsynet skal, i samråd med Samferdselsdepartementet, delta i internasjonalt samarbeid med sikte på å ivareta Norges interesser.

Luftfartstilsynet skal forberede klagesaker for Samferdselsdepartementet."

Dette kan detaljeres som følger:

4.2.1 Luftfartspolitisk arbeid

- Ansvar for å koordinere norske luftfartsmyndigheters arbeid innenfor internasjonale og regionale fora som ICAO, ECAC, JAA og EUROCONTROL, samt bistå Samferdselsdepartementet i forbindelse med EU/EØS-relaterte saker.
- Rådgivning og koordinering i forbindelse med bilaterale og multilaterale luftfartsforhandlinger, samt ansvaret for oppfølging av disse.
- Ansvar for behandling av ulike typer av søknader vedrørende konsesjoner, rute- og charterflygning, luftfart på Svalbard, godkjenning av trafikkprogram og etablering av restriksjonsområder i norsk luftrom.

4.2.2 Regelverksutvikling

- Delta i utviklingen av Luftfartsloven ved å foreslå endringer/revisjoner overfor Samferdselsdepartementet.
- Delta i utviklingen av internasjonale luftfartsbestemmelser/-anbefalinger som høringsinstans ved revisjoner av ICAOs annekser og dokumenter. Herunder ivareta Norges interesser.
- Delta i utviklingen av felleseuropeiske luftfartsbestemmelser (JAR) gjennom deltakelse i internasjonale arbeidsgrupper (JAA). Herunder ivareta Norges interesser.
- Delta i harmoniseringen av felleseuropeiske og amerikanske (USA og Canada) regelverk gjennom deltakelse i internasjonale arbeidsgrupper (JAA/FAA). Herunder ivareta Norges interesser.
- Innføre internasjonale luftfartsbestemmelser (ICAOs Annekser og JAR'ene) i det norske forskriftsverket.
- Utarbeide og revidere "lokale" norske luftfartsforskrifter.
- Utarbeide standarder ("standard practices" og "alternate means of compliance") i tilknytning til regelverket.
- Utarbeide "brukerveiledninger" og informasjonsmateriale i tilknytning til regelverket.

4.2.3 Adgangskontroll (safety)

"Adgangskontroll" er prosessene som leder til utstedelse av lisens/godkjenning/sertifikat/bevis for flymateriell (luftfartøy, motorer, propeller og utstyr/komponenter/deler), organisasjoner, personer og infrastruktur (lufthavner/flyplasser/landingsplasser, samt bakkebasert navigasjons- og kommunikasjonsutstyr).

De fleste endringer i forhold til den opprinnelige lisens/godkjenning/sertifikat/bevis medfører ny adgangskontroll (for eksempel reparasjoner eller modifikasjoner/endringer av luftfartøy).

Adgangskontroll foregår primært på nasjonalt plan, men også internasjonalt gjennom felleseuropeisk typegodkjenning/-sertifisering av:

- luftfartøytyper
- motortyper
- propelltyper

- utstyr/komponenter/deler

Hensikten med adgangskontroll er å fastslå om objektet er i overensstemmelse med gjeldende forskrifter.

Detaljert beskrivelse av adgangskontroll utelates av plasshensyn.

4.2.4 Adgangskontroll (security)

Godkjenning av systemer/prosedyrer/prosesser som skal hindre at personer (tilsiktet eller utilsiktet) medfører fare for sikker gjennomføring av luftfart:

- terror/sabotasje mot luftfartøy, lufthavner eller utstyr på bakken
- terror/sabotasje fra bakken mot luftfartøy i luften
- terror/sabotasje/kapring i luften
- "air rage/unruly passengers"

Godkjenning av systemer/prosedyrer/prosesser som skal hindre at gjenstander (tilsiktet eller utilsiktet) medfører fare for sikker gjennomføring av luftfart:

- "dangerous goods"

4.2.5 Virksomhetstilsyn

Gjennomføre tilsyn i form av systemrevisjoner, inspeksjoner, besiktelser eller granskinger av organisasjoner, personer og materiell som er godkjent etter adgangskontroll.

Deretter følge opp at virksomheten/aktøren ivaretar eventuelle anmerkninger på en forskriftsmessig måte.

Hensikten med virksomhetstilsyn er å fastslå om forutsetningene som lå til grunn for adgangskontrollen fortsatt er tilstede. Ikke minst kontrolleres at eventuelle nye forskriftskrav er blitt tilfredsstillende ivarettatt.

I begrepet 'tilsyn' ligger som regel både adgangskontroll og virksomhetstilsyn. Dette er LTs hovedoppgave. Det er også den mest ressurskrevende.

4.2.6 Registerføring

Det føres detaljerte registre over:

- Innehavere av 7600 sertifikat/bevis – operative (5300 er ervervsmessige)
- Innehavere av 1200 sertifikat/bevis – tekniske (1000 er ervervsmessige)
- 1144 luftfartøy (det føres ikke tilsyn med luftfartøy som ikke har gyldig luftdyktighetsbevis, jf. pkt. 4.6.1)
- 45 flyselskaper
- 45 verksteder/vedlikeholdsorganisasjoner
- 100 flyklubber
- 45 flyskoler (6 er ervervsmessige)

- 135 landingsplasser (44 for allmenn bruk)
- 60 flynavigasjons-/lufttrafikkjenesteenheter
- alle ulykker og hendelser

Norges luftfartøyregister har to funksjoner:

- For det første gir registrering her fartøyet norsk nasjonalitet som har betydning i forhold til ICAO og luftfartsloven § 2-2.
- For det andre gir registrering av eiendomsrett og begrensede rettigheter i luftfartøyregisteret rettsvern overfor tredjemann på samme måte som ved tinglysning for fast eiendom.

4.2.7 Oppfølging av ulykker og uønskede hendelser

Følge opp ulykker og hendelser i henhold til fastlagte rutiner ved å:

- vurdere og eventuelt gjennomføre øyeblikkelige tiltak, som for eksempel suspendere sertifisering av luftfartøytype, flygersertifikater, driftstillatelser
- overvåke at eier/bruker besørger forskriftsmessig skadevurdering
- overvåke at eventuelle reparasjoner/utbedringer foretas i samsvar med gjeldende forskrifter
- bistå HSL med den informasjon de krever
- informere massemedia og publikum
- gjennomgå og kommentere havarirapporter på høring, herunder ta stilling til tilrådninger
- registrere alle ulykker og hendelser i fellesnordisk database
- følge opp tilrådninger og rapportere til Samferdselsdepartementet
- anvende ulykkes- og hendelsesdata i statistisk/analytisk øyemed
- utveksle data med andre lands myndigheter
- rapportere til ECAC og ICAO

4.2.8 Oppfølging av andre rapporterte avvik

Følge opp avviksrapporter (driftsforstyrrelser/"bird strikes"/"dangerous goods"/"suspected unapproved parts") i henhold til fastlagte rutiner ved å:

- vurdere og eventuelt gjennomføre øyeblikkelige tiltak, som f.eks. suspendere sertifisering av luftfartøytype, flygersertifikater, driftstillatelser
- overvåke at eier/bruker besørger forskriftsmessig skadevurdering
- overvåke at eventuelle reparasjoner/utbedringer foretas i samsvar med gjeldende forskrifter
- føre register over rapporterte avvik
- anvende data om driftsforstyrrelser i statistisk/analytisk øyemed
- rapportere "bird strikes" til ICAO (i samarbeid med Universitetet i Oslo)
- rapportere "suspected unapproved parts" til fabrikkasjonslandets myndighet
- eventuelt konsultere DBE eller Statens strålevern i farlig gods-saker

4.2.9 Statistisk/analytisk virksomhet

- Føre statistikk over ulykker, hendelser og andre rapporterte avvik for bruk i analyser og annet forebyggende flysikkerhetsarbeid.
- Utføre ulike flysikkerhetsanalyser på forskjellige nivåer.

4.2.10 Miljøarbeid

- Bidra til å begrense støy og utslipp fra kilden - luftfartøyet, ved å kontrollere overensstemmelse med miljøbestemmelsene ved utstedelse/fornyelse av luftdyktighetsbevis og etter reparasjoner/modifikasjoner og deretter utstede miljødyktighetsbevis.
- Øvrig engasjement i saker som angår støy og utslipp i tilknytning til luftfarten generelt.
- Forvalte forskrift om inn- og utflygingstraséer for Oslo lufthavn, Gardermoen.

4.2.11 Deltakelse i internasjonale fora

Nedenfor følger en oppstilling av noen av de viktigste fora LT deltar i.

International Civil Aviation Organisation - ICAO

- Safety Oversight Programme, Approved Auditor
- ICAO Air Accident Investigation Group
- SAFA National co-ordinator (Safety Audit Foreign Aircraft)

European Civil Aviation Conference – ECAC

- DGCA-meetings (Møter på luftfartsdirektørnivå)

EU/EØS

- Delta i utviklingen av EASA (European Aviation Safety Agency)
- EUCARE Steering Group (European Confidential Aviation Reporting Network)

EUROCONTROL

- Procouncil
- Safety Regulation Commission (EUROCONTROL - SRC)

JAA (Joint Aviation Authorities)

- JAA Board (JAAB)
- JAA Committee
- FAA/JAA Harmonisation
- JSSI (Joint Safety Strategy Initiative), National co-ordinator
- GASR Management Group (Group of Airport and Ground Aids)
- GASR AGA Group
- OPS Committee

- Helicopter OPS Sub Group
- National co-ordinator (JAR-OPS)
- Manual Study Group
- Helicopter Offshore Safety Study Group (HOSS)
- Human Factors Steering Group
- FCL Committee
- Flight Examiner Working Group
- National co-ordinator (JAR FCL/LIST) (LIST - Licensing Standardisation Team)
- Maintenance Committee
- MAST (Maintenance Standardisation Team)
- National co-ordinator (JAR-145)
- Helicopter Airworthiness Study Group (HASG)
- Cabin Safety Study Group (CSSG)
- European Ageing Aircraft Working Group (EAAWG)
- National co-ordinator (JAR-66/147)
- National co-ordinator/national focal point for til sammen 123 typesertifiseringsprosjekter fordelt på:
 - 55 luftfartøytyper
 - 63 motortyper
 - 5 propelltyper

Nordisk samarbeid

- JAR 145/OPS-M Nordisk Arbeidsgruppe
- NLIM (Nordisk luftfartsinspeksjonsmøte)
- Programkomitéen for Nordisk introduksjonsseminar for tilsynspersonell (NIST)
- NORDAIDS Nordic Working Group
- N-ALM (Nordisk arbeidsgruppe for luftfart og miljø)
- Luftfartsdirektørmøter i forbindelse med NordICA0

Skandinavisk samarbeid

- Skandinavisk departementsmøte - Luftfartskretsen
- OPS-utvalget
- A-utvalget (A-flyteknisk)
- L-utvalget (L-medisinsk)
- O-utvalget (O-flyoperativt)
- P-utvalget (P-sertifikat)
- Arbeidsgruppe for utredning av flysikkerhetstilsynet med SAS
- Skandinavisk Flyteknikergruppe (SFTG)

Andre internasjonale organisasjoner

- Helicopter Health Monitoring Advisory Group (HHMAG)
- European Association of Aviation Psychology (EAAP)
- International Data Exchange on Aviation Safety (IDEAS)

4.2.12 Utredning og rådgivning for Samferdselsdepartementet

- Utarbeide underlag for svar på klagesaker og andre enkelthenvendelser til Samferdselsdepartementet.
- Gi innspill til høringsuttalelser fra Samferdselsdepartementet på områder som berører tilsynet.
- Bistå Samferdselsdepartementet i konsesjonssaker.
- Gi bidrag til Samferdselsdepartementets eget utredningsarbeid.
- Gi bidrag til Samferdselsdepartementets luftfartspolitiske arbeid.

4.2.13 Informasjonsvirksomhet

- Mediakontakt
- Markeds-/brukerkontakt
- Publikumskontakt

4.3 Kompetanse

LT må ha faglig kompetanse på svært mange områder. Den flytekniske og flyoperative kompetansen må blant annet rekke over flere faglige skillelinjer innenfor luftfarten, for eksempel tung og lett luftfart og helikopter, fly og ballong.

4.3.1 Administrativ og økonomisk kompetanse

Organisasjonsutvikling, arkiv, budsjettering og regnskap, personaladministrasjon, kompetanseutvikling, informasjon og samfunnskontakt, bibliotek, sentralbordtjeneste, administrativt sekretærarbeide og kantinedrift.

4.3.2 Juridisk kompetanse

Offentlig forvaltning (offentlighetsloven, forvaltningsloven m.m.), nasjonal og internasjonal luftfartslovgivning, lov- og forskriftsutarbeidelse, EU/EØS-rett, straffelovgivning, samt erstatningsrett.

4.3.3 Flyteknisk kompetanse

Konstruksjon, produksjon, vedlikehold, modifikasjon og reparasjon av luftfartøy. LT samarbeider med Post- og teletilsynet i saker som gjelder navigasjons- og kommunikasjonsutstyr i fly.

4.3.4 Flyoperativ kompetanse

Operative aspekter ved flyging.

4.3.5 Spesiell flyfaglig kompetanse

Inspektørene som foretar revisjoner må ha flyfaglig spesialkompetanse i henhold til ICAO- og JAA-spesifikasjoner (f.eks. SAFA-kurs).

4.3.6 Flyoperativ og flyteknisk utdanningskompetanse

Utdannelse og sertifisering/autorisering/godkjenning av flygere, flyteknikere, kabinpersonell og annet personell som skal være godkjent av luftfartsmyndigheten.

4.3.7 Flyplass/heliport/helikopterdekk

Anlegge og drive flyplass, heliport eller helikopterdekk.

4.3.8 Lufttrafikkteneste

Lufttrafikk- og flygeinformasjonstjeneste.

4.3.9 Utdanning

Generell kompetanse i utdanningsspørsmål innen luftfart.

4.3.10 Kommunikasjons-, navigasjons- og overvåkningssystemer - CNS

Alle typer kommunikasjonssystemer, radionavigasjonshjelpemidler, primær- og sekundærradarer som ikke er i luftfartøy. I tillegg fordres kunnskaper om satellittbaserte systemer (f.eks. GPS).

4.3.11 Miljøkompetanse

Støy og utslipp fra luftfartøyene, planlegging av inn- og utflygingstraseer, samt miljøpolitiske spørsmål som berører luftfarten.

4.3.12 Arbeidsmiljøkompetanse

Kompetanse for å kunne utarbeide forskrifter og føre tilsyn med arbeidsmiljøet om bord i luftfartøyet.

4.3.13 Flymedisinsk kompetanse

Flymedisin, herunder flypsykologi.

4.3.14 Revisjonsmetodisk kompetanse

Revisjonsleder- og revisorkompetanse i samsvar med NS-ISO-kravene.

4.3.15 Sikkerhetsfaglig kompetanse

Kompetanse innen sikkerhetsstyring, kvalitetsstyring og risikoanalyse.

4.3.16 Internasjonale føringer i forhold til kompetanse

Sikkerhet, risikoanalyse, tilsyn og kvalitet er i ferd med å bli egne fagdisipliner. I luftfarten er imidlertid tett sammenvevd med, og tar utgangspunkt i, flyfaglig kompetanse. I praksis betyr dette at tilsyns- og analysepersonell i LT erverver sin kompetanse i ovennevnte disipliner på toppen av den rene flyfaglige kompetansen. Det har ikke vært tradisjon hos flysikkerhetsmyndighetene å ansette personell med særskilt grunnkompetanse i sikkerhet, risikoanalyse, tilsyn eller kvalitet, og så gitt disse flyfaglig utdanning på toppen av dette. Det eksisterer relativt sterke internasjonale føringer som tilsier at den tradisjonelle formen for kompetanseoppbygging vil fortsette i overskuelig fremtid.

4.4 Sentralt regelverk som styrer virksomheten

4.4.1 Nasjonalt regelverk

Luftfartsloven med tilhørende forskrifter danner grunnlaget for LTs tilsynsvirksomhet.

Forskriftene utgis hovedsaklig i de såkalte

- BSL-seriene (Bestemmelser for sivil luftfart) – 115 forskrifter og 10 bestemmelser/instrukser, samt
- LDP-seriene (Luftdyktighetspåbud) - gis ut fortløpende ved behov (i underkant av 100 pr. år). Disse forskriftene gjelder spesifikke luftfartøytyper eller enkelte luftfartøy, og er som regel påbud om å utføre tekniske kontroller for å sikre kontinuerlig luftdyktighet. I tillegg til LDP, blir et ukjent antall utenlandske forskrifter av samme type gjort gjeldende for norske luftfartøy. "Airworthiness Directives" er en fellesbetegnelse for slike.

Felleseuropeiske forskrifter i JAR-serien (Joint Aviation Regulations) blir fortløpende implementert i de norske luftfartsbestemmelsene. Flere av disse utgis i en serie kalt BSL-JAR. Andre refereres til som gjeldende bestemmelser i eksisterende BSL'er. BSL-JAR vil på sikt erstatte de andre BSL-seriene. Det er hittil utgitt 29 JAR'er hvorav tre som BSL-JAR.

4.4.2 Internasjonalt regelverk

Det nasjonale regelverket har, i tillegg til JAR'ene, også andre internasjonale overbygninger:

ICAO - Chicagokonvensjonen

Chicagokonvensjonens annekser (International Standards and Recommended Practices) danner basis for medlemslandenes luftfartslovgivning. Konvensjonen består av 18 annekser og er ratifisert av Norge.

I tillegg har ICAO utgitt en rekke andre dokumenter som har varierende grad av innflytelse på luftfartsbestemmelsene:

- Conventions and Related Acts
- ICAO Rules of Procedure and Administrative Regulations
- Procedures for Air Navigation Services (PANS)
- Assembly and Council (resolutions, recommendations, reports, minutes of Assembly sessions and of the Commission of the Assembly, reports of the work of Council Committees, and Council publications)
- Air Navigation
- Air Transport
- Legal

EU/EØS -regelverk

På luftfartsområdet har Norge gjennom EØS-avtalen gjennomført samtlige av EUs regler og er således fullt integrert i det indre marked.

Nasjonalt og internasjonalt regelverk er nærmere omtalt i vedlegg 2.

4.5 Metodikk for normarbeid og tilsynsarbeid

4.5.1 Normarbeid

Luftfartsbestemmelsene er svært omfattende og detaljerte. De fleste bestemmelsene er dessuten i kontinuerlig endring som følge av utviklingen i bransjen.

LT utfordring er således flerdelt:

- Komplettere bestemmelsesverket ved å utgi nye forskrifter.
- Revidere eksisterende forskrifter.
- Sørge for at ledere og saksbehandlere har nødvendig kunnskap/kompetanse.
- Sørge for informasjon/opplæring til markedet om hva aktuelle nye og endrede forskrifter innebærer i praksis.
- Sørge for lettere tilgjengelighet ved å tydeliggjøre og forenkle språket i forskriftene.
- Sørge for lettere tilgjengelighet ved å legge ut forskriftene på internett.

For å samordne disse aktivitetene er det igangsatt et eget Regelverksprosjekt.

I tillegg er følgende instruks utarbeidet for å sikre ensartet praksis i forskriftsarbeid:

- Forskriftsinstruks
- Instruks for implementering av JAR i norsk forskriftsverk

4.5.2 Tilsynsarbeid

De skandinaviske luftfartsmyndighetene utviklet tidlig en tilsynsmetodikk som bygger på moderne prinsipper for kvalitetssikring, den såkalte "skandinaviske tilsynsmodellen". Modellen bygger på et systemrettet tilsyn i motsetning til det tradisjonelle og mer ressurskrevende detaljtilsynet. Ved systemtilsynet ønsker myndigheten å forsikre seg om at en luftfartsvirksomhet har kontroll med at den fungerer i samsvar med aktuelle forutsetninger og bestemmelser.

Litt forenklet kan man si at myndigheten fokuserer på virksomhetenes evne til "å ta vare på sikkerheten". Selv om prinsippene og den bakenforliggende filosofi synes å være svært lik rådende innenfor moderne sikkerhetstenkning på andre områder i samfunnet, må likevel luftfartens tilpasning sies å være relativt unik.

Tilsynet er delt inn i adgangskontroll og virksomhetstilsyn (dette er tidligere nærmere beskrevet i avsnittet "Oppgaver").

Tilsynsmetodikk og tilsynsfrekvens er til en viss grad styrt av internasjonale føringer. Egne internasjonalt sammensatte grupper fører på vegne av JAA tilsyn med hvordan LT løser sine tilsynsoppgaver:

- MAST - flyteknisk område
- OPST - flyoperativt område
- LIST - sertifikatområdet

Dersom LT velger å ikke rette seg etter anmerkninger fra disse gruppene, risikerer man at Norge mister den gjensidige aksept av norske godkjenninger i henhold til JAR-bestemmelsene.

ICAO gjennomførte i 2000 en revisjon av LT for å kontrollere samsvar med internasjonale standarder for luftfartsmyndigheter. Revisjonen var et ledd i ICAO-programmet Safety Oversight Audit.

I tillegg til å føre tilsyn med norske luftfartsvirksomheter, gjennomføres også stikkprøver av utenlandske luftfartøy som anløper norske lufthavner.

Tilsynsformer

Systemrevisjoner er den rådende tilsynsformen. I tillegg, eller som en del av en systemrevisjon, foretas det fysiske besiktelser av luftfartøy, teoretiske og praktiske prøver med personell, rutesjekker, etc.

De fleste tilsyn anmeldes på forhånd, men uanmeldte tilsyn forekommer ved behov.

Tilsyn dokumenteres i en rapport som sendes tilsynsobjektet. Det gis tidsfrister for å korrigere avvik som er blitt anmerket i rapporten. Tilsynsobjektet må dokumentere korreksjonen. Manglende korrigerende avvik fører til sanksjoner. LTs erfaring er at de fleste avvik korrigeres innenfor de gitte frister.

LT vurderer for tiden om prinsippene for risikobasert tilsyn kan tilpasses innenfor de gjeldende føringer for tilsynsvirksomheten. I korthet går risikobasert tilsyn ut på at man setter inn tilsynsressursene der behovet er størst, og der man kan forvente å få størst

virkning av tiltakene. Dette medfører at man reduserer tilsynsinnsatsen på andre områder. Risikobasert tilsyn forutsetter en relativt inngående analysevirksomhet.

Konkretisering av hvilke "typer sikkerhet" det føres tilsyn med

Risiko kan deles inn i to hoveddeler:

- frekvens: Hvor ofte en ulykke inntreffer
- konsekvens: Utfallet av ulykker

Tiltak for å redusere risikoen, og dermed bedre sikkerheten, kan likeledes deles inn i kategoriene frekvensreduserende og konsekvensreduserende.

De frekvensreduserende tiltak går enkelt sagt ut på å forhindre at ulykke inntreffer. Eksempel på frekvensreduserende tiltak er sikkerhetsrelatert virksomhetsorganisering, systemer og prosedyrer, redusert sårbarhet i luftfartøykonstruksjoner, etc.

De konsekvensreduserende tiltak går ut på å redusere skadeomfanget dersom en ulykke inntreffer. Eksempel på konsekvensreduserende tiltak er brann- og havaritjeneste på lufthavner, brannsikkerhet i luftfartøy, etc.

Selv om man i luftfarten også legger stor vekt på konsekvensreduksjon, er utvilsomt hovedvekten lagt på frekvensreduksjon.

I tråd med forarbeidene til luftfartsloven, og allmenn praksis innenfor sivil luftfart i de fleste land, legges ulik vekt på sikkerheten innenfor de forskjellige former for luftfart. Ruteflyging og annen ervervsmessig luftfart prioriteres høyest, mens allmennflyging og luftsport ikke er underlagt like strenge sikkerhetskrav. I tillegg til at de forskjellige formene for luftfart har ulik samfunnsmessig betydning, vil økte sikkerhetskrav for den frivillige delen av luftfarten kunne innebære uakseptable økonomiske belastninger for utøverne.

Virkemidler

Luftfartstilsynet har flere virkemidler til rådighet for å påvirke tilsynsobjektene til å forbedre sikkerheten. I første rekke blir tilsynsobjektene gjort oppmerksom på avvik fra bestemmelsene gjennom anmerkninger i tilsynsrapporter. Det gis normalt tidsfrister for utbedring av alle anmerkninger. Anmerkningene følges deretter opp ved hjelp av databasen NORCAS. Virksomhetene må dokumentere utbedringene før anmerkningene lukkes i databasen.

Dersom en virksomhet/aktør ikke utbedrer et avvik innenfor den gitte tidsfrist gis det en skriftlig advarsel med ny frist. Blir ikke avviket utbedret innen denne fristen, iverksettes sanksjoner mot virksomheten/aktøren. Sanksjonene kan variere fra suspensjon/inndragelse av sertifikater, rettigheter, autorisasjoner eller godkjenninger til politianmeldelser.

Normalt utbedres avvik så snart vedkommende virksomhet/aktør gjøres oppmerksom på forholdet. Det er sjelden LT går til politianmeldelse av virksomheter/aktører.

4.6 Organisasjonens omverden

4.6.1 Tilsynsobjekter

LT fører tilsyn med:

- Innehavere av 7600 sertifikat/bevis – operative (5300 er ervervsmessige)
- Innehavere av 1200 sertifikat/bevis – tekniske (1000 er ervervsmessige)
- 865 luftfartøyer (363 er ervervsmessige) med gyldig luftdyktighetsbevis, jf. pkt. 4.2.6
- 45 flyselskaper
- 45 verksteder/vedlikeholdsorganisasjoner
- 100 flyklubber
- 45 flyskoler (6 er ervervsmessige)
- 135 landingsplasser (44 for allmenn bruk)
- 60 flynavigasjons-/lufttrafikkjenesteenheter, samt øvrig flysikringstjeneste (flynavigasjonshjelpemidler og meteorologitjenester)
- Organisering og drift av "security" på 44 landingsplasser

4.6.2 Tilgrensende tilsyn m.m.

Luftfartstilsynet kommer spesielt i berøring med følgende norske tilsyn, myndigheter og offentlige instanser:

- Havarikommisjonen for sivil luftfart.
LT er part i alle utredninger av luftfartshendelser og luftfartsulykker, og følger opp rapporter og tilrådninger.
- Oljedirektoratet (OD).
LT er bistandsmyndighet ved godkjenning av helidekk ved ODs godkjenning (faste installasjoner). LT og OD har begge tilsynsansvar knyttet til sikkerheten ved helikoptertransport i forbindelse med norsk gass- og petroleumsvirksomhet.
- Sjøfartsdirektoratet
LT er bistandsmyndighet ved godkjenning av helidekk ved Sjøfartsdirektoratets godkjenning (flytende installasjoner).
- Luftforsvaret
Kontakt i forbindelse med koordinering mellom sivil og militær luftfart.
- Post- og teletilsynet
PT er fagmyndighet ved godkjenning av kommunikasjons-, radar- og navigasjonsutstyr; både i luftfartøy og på bakken
- Arbeidstilsynet
AT har overtatt delansvar for tilsyn iht arbeidsmiljøloven i forbindelse med luftfart.
- Direktoratet for brann og eksplosjonsvern
DBE er fagmyndighet i forbindelse med lufttransport av farlig gods.
- Statens strålevern
Statens strålevern er fagmyndighet i forbindelse med lufttransport av farlig gods som innebærer strålingsfare.
- Statens helsetilsyn
Statens helsetilsyn er fagmyndighet i forbindelse med lufttransport av farlig gods som innebærer smittefare.

- Statens forurensningstilsyn
Det eksisterer et samarbeid mellom SFT og LT i forbindelse med rapportering fra luftfarten om forurensing og utslipp.
- Justisdepartementet
Norges luftfartøyregister.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
Samarbeid i forbindelse med utdanningssaker på luftfartsområdet.

4.6.3 Brukere, media og den alminnelige offentlighet

Fra LTs strategi for kontakt med brukere, media og den alminnelige offentlighet, kan følgende stikkord nevnes her:

- mediestrategi
- medieovervåking
- medietrening
- mediekontakt
- internett
- elektronisk postjournal
- publikasjoner

For å ivareta det interne informasjonsbehovet på en bedre måte ble dessuten intranett innført i første kvartal 2001.

LT arbeider for tiden med å innføre "Døgnåpen forvaltning". Døgnåpen forvaltning, som innebærer at en rekke tjenester vil bli elektronisk tilgjengelig 24 timer i døgnet, omhandler tre hovedområder:

- elektroniske tjenester overfor kundene
- elektronisk saksbehandling
- elektronisk handel ved offentlige innkjøp

4.6.4 Internasjonale omgivelser

Internasjonalt samarbeid er nevnt i tidligere avsnitt. De følgende internasjonale engasjementer tas med her fordi de innebærer direkte tilsyn (adgangskontroll og/eller virksomhetstilsyn):

- LT fører tilsyn med SAS, SAS Commuter og SAS Flight Academy sammen med den svenske Luftfartsinspeksjonen og det nylig reorganiserte danske Statens Luftfartsvæsen.
- Luftfartstilsynet deltar i JAA-typesertifisering av nye luftfartøytyper og annet flymateriell.

For øvrig omtales internasjonale omgivelser under Nasjonale og internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk.

4.7 Hovedutfordringer

Opplistet i ikke-prioritert rekkefølge:

Tilpassing av nye tilsynsområder

I forhold til hva som var tilfelle for Luftfartsinspeksjonen, har LT fått ansvar for flere nye tilsynsområder. Flere av disse har ikke vært underlagt noe formelt offentlig tilsyn tidligere.

Nullvisjonen

Arbeide for innføring av nullvisjonen i sivil norsk luftfart. Avklare om eventuelle deler av luftfarten skal unntas (f.eks. deler av allmennflyging og luftsport).

Spesielle satsningsområder

Bedre sikkerheten for helikoptertrafikken på norsk kontinentalsokkel.
Bedre sikkerheten for allmennflyging og luftsport.

Infrastruktur

Luftfartens infrastruktur her i landet tilfredsstillende i liten grad internasjonale standarder. På grunn av kostnadene forbedringene fordrer, vil en total oppgradering nødvendigvis måtte komme på lengre sikt. Utfordringen for LT vil dels bestå i å vurdere om Luftfartsverkets prioriteringer er optimale sett i et flysikkerhetsperspektiv, og dels i å være pådriver.

ICAOs tilrådninger

Lukke tilrådingene etter ICAOs revisjon i år 2000 på en tilfredsstillende måte.

Risikobasert tilsyn (RBT)

Innføring av ny analyse- og tilsynsmetodikk for å effektivisere tilsynet slik at det settes inn der behov og virkning er størst. Herunder:

- Bidra til at det fastsettes klare og realistiske mål for alle grener av norsk luftfart.
- Metodikk for forbedret måling av flysikkerhetsnivåene innenfor de forskjellige grenene av norsk luftfart.
- Risikoanalyser - inkludert avveining mellom risikobidragene fra luftfartøyperatørene, tjenesteytere, infrastruktur og ytre miljø (værforhold og topografi).
- Metodikk for vurdering av sårbarhet/resistens hos den enkelte luftfartsvirksomhet
- Metodikk for systemtilsyn
- Kost/nytte analyser med henblikk på sikkerhetstiltak
- Utvikle enda større helhet og systematikk i flysikkerhetsarbeidet med vekt på forebygging av ulykker (proaktivitet).
- Foreta systematiske og hensiktsmessige prioriteringer av tilsynsvirksomheten.
- Bestrebe større grad av dokumentering og etterprøvbarehet av prioriteringene i flysikkerhetsarbeidet.

Beredskap ved større ulykker

Videreutvikle beredskap for informasjon til media og allmennhet i tilfelle større luftfartsulykker, både på nasjonalt og interskandinavisk plan. (LTs flysikkerhetsmessige oppfølging av ulykker og uønskede hendelser er for øvrig beskrevet i pkt. 4.2.7).

Utvikle beredskap for å bistå medarbeidere som måtte komme i livskrise etter en større ulykke hos en virksomhet vedkommende har tilsynsansvar for.

Rekruttering

Spesielt innenfor det flyoperative området har det vist seg vanskelig å fylle ledige stillinger.

Kompetanseoppbygging

LT er en kunnskapsbedrift i en bransje som kontinuerlig er i rask og omfattende utvikling. Det er derfor viktig å raskt bygge opp kompetanse hos nyansatte. Likeledes må kompetansen hos de mer erfarne opprettholdes og videreutvikles. Den teknologiske utviklingen tar for eksempel et betydelig steg videre ved at de første "fly-by-wire"-flyene til SAS registreres på norsk register om kort tid.

Omstillinger

Beredde organisasjonen for nødvendige omstillinger som følge av økte effektiviseringskrav både på flyfaglige og forvaltningsmessige områder.

Forskriftsutvikling

Fortsette arbeidet med å komplettere og videreutvikle forskriftsverket slik at det blir i tråd med både den nasjonale og den internasjonale utviklingen, samt arbeide videre for forenkling og økt brukervennlighet.

Administrativ effektivisering

Døgnåpen forvaltning er her et sentralt element.

Internasjonalt samarbeid og tilpassing

Fremme norske interesser i forskjellige internasjonale fora. Bidra til at norsk luftfart drar fordeler av den internasjonale utvikling, både flysikkerhetsmessig og økonomisk (se også avsnittet 'finansiering' nedenfor).

Miljøarbeid

Bidra til å begrense støy og utslipp fra luftfarten, både nasjonalt og internasjonalt.

4.8 Nasjonale og internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk

På et overordnet nivå vil rammebetingelsene for luftfart i utgangspunkt ikke være ulik tilsvarende betingelser for andre transportformer.

Norsk luftfart er preget av forandring og omskiftelighet. Den er også konjunkturavhengig. Dette gjør at luftfartsmyndigheten må være i stand til å håndtere raske endringer i forutsetningene for tilsynsvirksomheten.

Samtidig er utviklingen av luftfarten her i landet tett sammenvevd med internasjonale endringer. På tilsyns- og reguleringsområdet er den tradisjonelt sterke orienteringen mot internasjonale standarder og praksis blitt stadig sterkere, spesielt mot resten av Europa. Det er derfor vanskelig å skille strengt mellom nasjonale og mellom internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk.

Av viktige europeiske utviklingstrekk som ventelig vil få stor innflytelse på norsk luftfart og på LTs virksomhet kan nevnes:

- Opprettelse av ny felleseuropeisk luftfartsmyndighet - EASA
- Single European Sky (EUROCONTROL - omlegginger av lufttrafikkjenestenesystemene i Europa)

5. ANDRE TILSYN

5.1 Andre transporttilsyn

5.1.1 Vegsektoren

Kjennetegn ved tilsynsoppgaver i veg- og vegtrafikksektoren

Tilsyns- og myndighetsoppgavene i veg- og vegtrafikksektoren er svært omfattende, først og fremst pga. strenge trafiksikkerhetskrav. Oppgavene omfatter kjøretøyer, verksteder, førere, transportører og infrastruktur. Oppgavene gjelder både privatpersoner og private og offentlige virksomheter. Omfanget på oppgaver knyttet til enkeltpersoner og enkeltkjøretøy er særlig stort.

Tilsyns- og myndighetsoppgavene på vegtrafikksiden går fram av et omfattende lov- og forskriftsverk. Oppgavene er fordelt på ulike myndigheter, men hovedvekten er lagt til Statens vegvesen. Tilsynet blir i hovedsak utført ved enkeltkontroller, både systematiske og ved stikkprøver. I tillegg forekommer en del tilsyn i form av system- og kvalitetsrevisjon. Kompetansen i denne tilsynsvirksomheten er nært knyttet til de ulike fagfeltene på området.

Oppgavene på infrastruktursiden blir ivaretatt gjennom myndighetsutøvelse i Vegdirektoratet og på vegkontorene. Tilsynet blir dels utført i form av systemrevisjoner og dels i form av vedlikeholdstilsyn. Kompetansen i denne tilsynsvirksomheten er i hovedsak ingeniørfaglig.

De fleste tilsynsoppgavene er bevilgningsfinansiert, enten over statsbudsjettet (Statens vegvesen og politiet m.m.), kommunene (parkeringsetat) og fylkeskommunene (samferdselskontoret). Enkelte av tilsynsoppgavene er gebyrbelagte, hvor hovedprinsippet for fastsettelse av størrelsen på gebyret er kostnadsdekning.

Lov- og regelverk

Rammene for tilsyn og kontroll i vegsektoren følger i hovedsak av samferdselsloven, vegtrafikkloven og vegloven. I tillegg følger det også tilsynsoppgaver av lov om godkjenning av kjøretøyverksteder, bilansvarsloven og lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter. Til alle lovene er det knyttet et sett av forskrifter.

Organisering av tilsyns- og myndighetsoppgaver

Hoveddelen av tilsyns- og myndighetsoppgavene etter vegtrafikkloven er lagt til Statens vegvesen ved Vegdirektoratet og vegkontorene i fylkene. Statens vegvesen utfører om lag 10 000 årsverk. Om lag halvparten av disse er knyttet til produksjonsvirksomheten. Tilsyns- og myndighetsoppgavene for trafikkavvikling, kjøretøy og trafikanter, samt vedlikehold og drift av veger, er samlet i egne trafikkavdelinger i Vegdirektoratet og på vegkontorene. Samlet antall årsverk i disse avdelingene er om lag 2 300 årsverk. Politiet har også omfattende tilsyns- og kontrolloppgaver knyttet til vegtrafikk, delvis i samarbeid med vegkontorene. I tillegg har kommunene tilsyns- og kontrolloppgaver knyttet til parkering, og tollvesenet til oblatkontroll etc.

Myndigheten til å gi tillatelser (løyver) etter samferdselsloven er fordelt på fylkeskommunene, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet. Tilsyns- og kontrolloppgavene i form av dokumentkontroll er lagt til vegkontorene, politiet og tollvesenet.

Tilsyns- og kontrolloppgavene etter bilverkstedloven er lagt til Statens vegvesen ved vegkontorene. Vegkontorene, politiet og tollvesenet har kontrollansvaret for forsikringer av kjøretøyer i henhold til denne loven. De samme myndigheter har kontrollansvar for innbetaling av ulike avgifter hjemlet i lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter. Den periodiske kjøretøykontrollen kan utføres både av private verksteder og av Statens vegvesen ved trafikkstasjonen. Forvaltning, kontroll og tilsyn med ordningen er tillagt Statens vegvesen.

Tilsyns- og kontrolloppgavene på infrastrukturensiden er etter vegloven lagt til Statens vegvesen og er integrert i egne utbyggingsavdelinger i Vegdirektoratet og ute på vegkontorene.

Statens vegvesen samarbeider for øvrig med følgende myndigheter om tilsynsoppgaver:

- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, om transport av farlig gods og brannfare i veganlegg.
- Arbeidstilsynet, om byggherreforskriften.
- Statens forurensningstilsyn, om støy og luftforurensning fra trafikken.
- Sjøfartsdirektoratet, om tilsyn med sikkerhet og miljø ved fergedriften.

Framtidig organisering av tilsyn på vegsiden

Samferdselsdepartementet vurderer det som lite hensiktsmessig å skille ut de sikkerhets- og tilsynsoppgavene som ligger i Statens vegvesen i et eget tilsyn eller som en del av et felles transporttilsyn.

Statens vegvesen skal organiseres slik at hensyn til sikkerhet og effektivitet i størst mulig grad blir ivaretatt. Regjeringen har i St. meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling presentert betydelige endringer i etatens organisering. Sentrale elementer er organisering av myndighetsdelen (regionalisering og lokalisering av vegkontorene, desentralisering av oppgaver mv.), organisering og tilknytningsform for produksjonsvirksomheten samt en gjennomgang av eierforhold knyttet til vegnettet.

Etablering av et klarere skille mellom egenproduksjonen og myndighetsdelen i Statens vegvesen vil redusere eventuelle habilitetsproblemer knyttet til at etaten fører tilsyn med egen produksjon.

Samferdselsdepartementet vil arbeide videre med å sikre bedre samordning mellom det tilsynsarbeid som gjøres av de ulike tilsyns- og kontrollmyndigheter i vegsektoren.

5.1.2 Sjøtransport

Ansvaret for kontroll av skip er lagt til Sjøfartsdirektoratet. Lovverket krever at skip som er engasjert i person- eller godstransport til enhver tid skal ha gyldige sertifikater utstedt av, eller på vegne av, Sjøfartsdirektoratet. I forbindelse med alle

sertifikatutstedelser blir skipene besiktiget, og i tillegg kommer ulike periodiske besiktelser.

I tillegg til periodiske besiktelser anvendes "uanneldte tilsyn", dvs. at enkelte skip blir gjenstand for besiktigelse på et tilfeldig tidspunkt. Erfaring har vist at effekten av uanneldte tilsyn er god, bl.a. ved å sette mer fokus på daglig vedlikehold av det enkelte skip. Sjøfartsdirektoratet har tatt i bruk revisjoner som ny metode i tilsynet, blant annet for å tydeliggjøre rederienes ansvar ved drift av skip og for å motivere til utvikling av en sikkerhetskultur.

For klassede NIS-skip med tonnasje større enn 500 er all kontroll og sertifisering med unntak av bemanningsfastsettelsen, delegert til fem classeselskaper. For å ha overordnet kontroll med arbeidet classeselskapene gjør på vegne av Sjøfartsdirektoratet, blir det foretatt revisjoner av classeselskapene og uanneldte tilsyn om bord i fartøyene.

I årene framover ønsker Sjøfartsdirektoratet å prioritere uanneldte tilsyn og revisjoner på bekostning av et noe redusert omfang av periodiske kontroller. Dette prioriteres for å få best mulig effekt av de ressurser som øremerkes til tilsyn og kontroll av skip engasjert i nasjonal transport og for å få en overgang til mer overordnet, behovsstyrt tilsynsvirksomhet.

5.2 Andre tilsyn under Samferdselsdepartementet

5.2.1 Taubanetilsynet

Organisering

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for tilsynet med sikkerheten på taubaner og kabelbaner. Det utøvende forvaltningsansvaret er delegert til Det Norske Veritas (DNV) ved Taubanetilsynet. Taubanetilsynet er gebyrfinansiert og departementet skal i h.h.t. kontrakt inngått med DNV godkjenne tilsynets budsjett hvert år. Taubanetilsynet har en omsetning på ca 8 mill kr pr. år. Det finnes i Norge i dag ca 800 anlegg som har konsesjon og som det føres tilsyn med.

Overordnet mål

Taubanetilsynet skal arbeide for at taubaner og kabelbaner som har konsesjon etter taubaneloven eller tillatelse til drift etter jernbaneloven, bygges og drives på en slik måte at de ivaretar hensynet til tilfredsstillende sikkerhet for passasjerer, driftspersonell og tredjeperson.

Oppgaver

Taubanetilsynet skal bl. a. utføre følgende oppgaver:

1. Gi driftstillatelse til tau- og kabelbane
2. Utarbeide forskrifter og veiledninger for bygging og drift av taubaner og kabelbaner
3. Delta i internasjonalt standardiseringsarbeid m.v.
4. Gjennom besiktelser, stikkprøver og rapporter fra tilsynsobjektene følge opp at disse ivaretar sitt ansvar når det gjelder sikkerhet

5. Bidra til å heve kompetansen hos driftspersonell
6. Innhente opplysninger om hendelser av betydning for sikkerheten, informere om viktige sikkerhetsmessige forhold, samt legge til rette kurs for taubanepersonell
7. Videreutvikle sin tilsynsform i forhold til generell utvikling innenfor offentlig regulering av sikkerhet i Norge
8. Gi råd til Samferdselsdepartementet og konsesjonsmyndighetene (Fylkesmannen).

Taubaneloven var opprinnelig en lov som skulle regulere konkurransen innen offentlig transport, og en konsesjonsordning skulle sikre brukerne, allmennhetens og det offentlige interesser. Skitrekk ble omfattet av loven i 1949, og var i første rekke begrunnet ut fra sikkerheten. Etter hvert har konkurranseaspektet mistet sin betydning, og den rettslige reguleringen av dette falt bort ved innføring av taubaneforskriften i 1987. Det er i dag utelukkende sikkerhetsaspektet som er begrunnelsen for å opprettholde dagens ordning. Mesteparten av taubanene er i dag skitau, skitrekk og stolheiser. Slike baner har naturlig nok ikke noen transportpolitisk betydning fordi det stort sett dreier seg om anlegg for idrettsformål og turistformål.

5.2.2 Post- og teletilsynet

Et posttilsyn ble etablert i 1997, og det ble besluttet å inkorporere dette i Statens teleforvaltning – Post- og teletilsynet, som er en tilsynsmyndighet under Samferdselsdepartementet (post- og teleavdelingen). En slik ordning var allerede etablert bl. a. i Sverige. Tilsynet har ca 170 årsverk, av disse har ca 6 årsverk vært knyttet til postseksjonen.

Post- og teletilsynet arbeider bl. a. med å føre kontroll med at lover, forskrifter og konsesjonsvilkår blir etterlevd, føre tilsyn med aktørene i markedet, utarbeide forskrifter, utføre markedskontroll av teleutstyr, ansvar for post- og telestandardisering, delta i internasjonalt arbeid m.v.

Gjennom en omorganisering av Post- og teletilsynet opphørte postseksjonen 1. mai 2001. Postseksjonens arbeidsoppgaver ble integrert i ulike avdelinger/seksjoner i tilsynet, f.eks. tjenesteregulering, markedsregulering, evaluering og regelutvikling m.v. Justeringen av organisasjonen er først og fremst begrunnet i at ledelsen ønsker å fremme tverrfaglig samhandling og utnytte synergier i reguleringen av post- og telemarkedene, og omfatter i hovedsak personell med kompetanse innenfor juss og økonomi. Den teletekniske delen av tilsynet ble ikke integrert med postdelen.

5.3 Jernbane- og luftfartstilsyn i andre land

5.3.1 Jernbanetilsyn i Skandinavia

Järnvägsinspektionen i Sverige

Järnvägsinspektionen ble etablert i 1988, og har 30 ansatte. Det er et eget organ under Näringsdepartementet, men hører administrativt inn under Banverket. Inspektionen er delt inn i to seksjoner, en regelseksjon og en tilsynsseksjon.

I Sverige vil det bli nedsatt en komite som skal utrede behovet for en endret rollefordeling mellom jernbanemyndighetene.

Inspeksjonen har bl. a. følgende oppgaver:

- Utarbeide regelverk
- Gi tillatelse til infrastrukturforvalter, operatør og trafikkstyring
- Godkjenning av rullende materiell, kjørevei, utdanningsplaner m.v.
- Føre tilsyn med sikkerhet
- Føre tilsyn med transport av farlig gods
- Utrede og kartlegger årsaker til alvorlige ulykker
- Utarbeide medisinske dispensasjoner

Inspeksjonen benytter seg av følgende tilsynsformer:

- Revisjoner av virksomhetene
- Temainspeksjoner
- Regelmessige møter med virksomhetene
- Stikkprøver

Jernbanetilsynet i Danmark

Jernbanetilsynet i Danmark ble opprettet i midten av 1990-tallet som et eget organ atskilt fra Banestyrelsen, og underlagt Transportministeriet. Antall ansatte er ca 20. Tilsynet er organisert i to avdelinger, en tilsynsavdeling og en avdeling som arbeider med regelverk og godkjenninger. Transportministeriet har våren 2001 nedsatt en utredning som nærmere vil vurdere tilsynsmyndighetens rolle og oppgaver. Frist for dette arbeidet er høsten 2001.

Jernbanetilsynet har til oppgave å føre tilsyn med at:

- infrastrukturforvaltere og operatører overholder gjeldende sikkerhetsregler
- jernbanemateriell og anlegg oppfyller gjeldende sikkerhetskrav
- infrastrukturforvalternes og operatørenes personell innehar nødvendige sikkerhetsmessige kvalifikasjoner
- infrastrukturforvalter og operatører har forsvarlig sikkerhetsorganisasjon
- regler om transport av farlig gods overholdes.

Jernbanetilsynet tildeler lisenser, godkjenninger, sertifikater, gir dispensasjoner, gir pålegg, tillatelse til ibruktaking, undersøkelse av ulykker m.v.

Jernbanetilsynet benytter seg av følgende tilsynsformer:

- Virksomhetstilsyn
- Systemtilsyn
- Tematilsyn, herunder minitema
- Inspeksjoner, stikkprøver m.v.

Jernbanetilsynet kan gi følgende pålegg:

- Påbud som skal etterkommes innen en gitt dato
- Henstilling (om disse ikke følges opp må påbud vurderes)
- Anbefalinger

Trafikkministeren kan pålegge Jernbanetilsynet andre tilsynsoppgaver.

5.3.2 *Luftfartstilsyn i Skandinavia*

Luftfartsinspektionen i Sverige

Luftfartsinspektionen er en administrativ del av Luftfartsverket og ledes av Flysikkerhetsdirektøren. I flysikkerhetsspørsmål er inspeksjonen uavhengig av Luftfartsverket. Denne personen oppnevnes av regjeringen. Inspeksjonen består av ca. 140 årsverk. Selve tilsynsvirksomheten ble fra 1. juli 1999 organisert i en egen Tilsynsseksjon.

Inspeksjonen har følgende arbeidsoppgaver:

- Utarbeidelse av bestemmelser
- Tilsynsvirksomhet (herunder adgangskontroll og virksomhetskontroll)
- Ekstern informasjon
- Analysevirksomhet

Det har vært en trend i flere år å øke tilsyn med systemer og prosesser, herunder økt egenkontroll, og redusere tilsyn og kontroll med individuelle luftfartøyer og individer. En viss grad av stikkprøver har imidlertid vist seg nødvendig for å kontrollere at systemer og prosesser følges.

Luftfartsinspeksjonen samarbeider med øvrige skandinaviske luftfartsmyndigheter gjennom det såkalte OPS-utvalget, samt ved de nordiske luftfartsinspeksjonsmøtene (NLIM), samt i en rekke andre organer.

I følge de opplysninger gruppen har innhentet, forekommer ikke noe formelt samarbeid med andre transporttilsyn i Sverige.

Statens Luftfartsvæsen i Danmark

Fra 1. januar 2001 er Flyvesikringstjenesten utskilt fra Statens Luftfartsvæsen (SLV) og opprettet som en statsvirksomhet under Trafikministeriet. $\frac{3}{4}$ av SLVs 1 000 ansatte er overført til den nye enheten. Denne virksomheten har ansvar for flyveledelse og annen lufttrafikkjeneste for overflyvende trafikk, samt tårn- og/eller innflyvningskontroll i Københavns flyplasser og flyplassene i Ålborg, Århus, Billund, Sønderborg og Bornholm.

Myndighetsoppgavene forblir i SLV, herunder fastsettelse av sikkerhetsnormer og tilsyn. I tillegg har SLV ansvar for drift av de to statlige flyplassene. Det gjenværende SLV vil ha ca. 250 ansatte, men ikke alle disse har tilknytning til tilsynsoppgaver.

Hovedbegrunnelsen for utskillelsen var å få et klart og reelt skille mellom produksjon og myndighetsfunksjoner.

SLV samarbeider med øvrige skandinaviske luftfartsmyndigheter gjennom det såkalte OPS-utvalget, samt ved de nordiske luftfartsinspeksjonsmøtene (NLIM) m.v.

Det eksisterer et formalisert samarbeid mellom SLV og Jernbanetilsynet, med jevnlig møter.

5.3.3 *Andre land*

I Europa er organiseringen av tilsynsfunksjonen innenfor jernbaneanrådet pr. i dag ikke ensartet. En del land har, som de skandinaviske landene, opprettet separate tilsynsmyndigheter, mens andre har denne funksjon f. eks. i et departement eller sammen med infrastrukturforvalter. Imidlertid vil EU-kommisjonen trolig innen nær fremtid fremme et forslag til sikkerhetsdirektiv som krever opprettelse av et tilsyn adskilt fra infrastrukturforvalter/operatør/departement.

Det offentlige tilsyn med sikkerheten i den sivile luftfarten med hensyn til ansvar og oppgaver er generelt sett svært likt i de europeiske land. Dette styres i stor grad av internasjonale bindinger. Foruten normgivende funksjon for utarbeidelse og oppdatering av luftfartslovgivning og -bestemmelser, må alle land blant annet ha funksjoner for å ivareta godkjenningssjessene beskrevet i kapittel 6.3.3. I tillegg skal det føres løpende virksomhetstilsyn med alle godkjente virksomheter og aktører.

Organiseringen for å ivareta disse funksjonene kan imidlertid variere fra land til land. De to mest vanlige modellene i Europa synes i hovedsak å være like den tidligere og den nåværende organiseringen av tilsynet med luftfarten i Norge. Det vil si en luftfartsinspeksjon som er en del av Luftfartsverket, eller et frittstående luftfartstilsyn, slik situasjonen nå er i Norge. I begge tilfeller er organet underlagt det enkelte lands transportdepartement.

Ikke alle land evner i like stor grad å oppfylle alle funksjonskravene. Land med store avvik i forhold til oppfyllelse av funksjonskravene risikeres å bli utestengt fra den internasjonale luftfarten.

Arbeidsgruppen er ikke kjent med at det er etablert en felles tilsynsmyndighet for luftfart og jernbane i den vestlige verden.

6. VURDERING AV MULIGE FORDELER OG ULEMPER VED EN SAMMENSLÅING AV STATENS JERNBANETILSYN OG LUFTFARTSTILSYNET

6.1 Innledning

Utgangspunktet for en vurdering av en sammenslåing eller annen samordning av SJT og LT er i følge mandatet at sikkerheten ikke må bli svekket i noen av sektorene, og at tilsyn skal drives på en effektiv måte. Arbeidsgruppen skal på faglig grunnlag vurdere fordeler og ulemper med en sammenslåing. Med dette som utgangspunkt har arbeidsgruppen i analysen konsentrert arbeidet om å i hovedsak analysere mulige synergier på de områdene som er tilsynsmyndighetenes hovedarbeidsoppgaver i henhold til regelverk og instruksjoner m.v., slik de er beskrevet i kapittel 3 og 4. Arbeidsgruppen har videre vurdert administrative samordningseffekter, men tillagt disse noe mindre vekt enn de rent faglige gevinster som måtte forekomme.

Arbeidsgruppen har i forbindelse med analysearbeidet bl. a. gjennomgått Statskonsults notat 2000:8 Statlig tilsyn – Problemer med dagens organisering og forslag til ny struktur for statlige tilsynsorganer. Notatet ligger til grunn for regjeringens arbeid vedrørende samordning av statlige tilsynsorganer som er en del av fornyelsesarbeidet i statsforvaltningen. Det er blant annet pekt på følgende områder som sentrale i vurderingen av sammenslåing/samordning av ulike tilsynsorganer:

- å arbeide mot harmoniserte eller felles regelverk
- å ha ansvar for felles ressursfordeling innen enheten, felles risikovurderingsordning
- å vurdere behovet for dagens konglomerat av tillatelser, konsesjoner etc
- å planlegge tilsyn ut fra et samlet utgangspunkt
- å organisere tilsynsgjennomføringen i et felles system
- å legge til rette for kompetanseoverføring mellom enhetene, både i forhold til regelverksharmonisering og opplegg for tilsynsutføring.

Regjeringen har videre uttalt at målet for samordning av tilsyn er å redusere belastningen for brukerne (tilsynsobjektene) gjennom samordnet kontroll, harmonisering og eventuelt reduksjon av regelverk og utvikling av felles tilsynsmetodikk. Samordning vil skape bredere fagmiljøer som kan høyne kvaliteten og styrke kapasiteten, samtidig som ressursbruken til internadministrasjon kan reduseres. Større organer gir bedre muligheter for å gjennomføre risikoanalyser og prioritere ressursene dit behovet er størst, noe som kan gi både økt kvalitet og effektivitet. Regjeringen vil spesielt vurdere organiseringen av de tilsynsorganer som skal ivareta sikkerhetshensynene. Befolkningen må ha tillit til at sikkerhet blir høyt prioritert. Regjeringen vil videre arbeide for bedre samordning og eventuelt sammenslåing av virksomheter som skal ivareta tilsynsoppgaver.

Det vises også til NOU 2000:24 Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet, som blant annet tar utgangspunkt i følgende områder der en mer samlet vurdering av effektiv måloppnåelse bør fokuseres:

- Analyse av forutsetninger for etterlevelse av reguleringskrav m.v.

- Strategier for regelverk m.v.
- Strategier for tilsyn m.v.
- Modeller for vurdering av risiko på tvers av reguleringsområder.

Mandatet for Havarikommisjonen for sivil luftfart, som er et uavhengig organ under Samferdselsdepartementet, er utvidet til også å omfatte undersøkelser av ulykker og hendelser i jernbanesektoren. I vurderingen i denne rapporten er det tatt hensyn til den nye ordningen.

Arbeidsgruppen har delt dette kapittel inn i følgende avsnitt, som dekker de mest sentrale problemstillinger i arbeidet med å analysere fordeler og ulemper med en sammenslåing av tilsynsmyndighetene:

- Regelverk og internasjonale rammebetingelser
- Tillatelser og godkjenningsprosedyrer
- Tilsynsmetodikk og tilsynsobjekter
- Rapportering og analyse
- Kunnskapsoverføring og kompetanse
- Behovet for fokus på sikkerhet
- Andre forhold

Før vi går inn på hvert enkelt av disse punktene, finner vi det hensiktsmessig å gi en kort beskrivelse av de felles utfordringer SJT og LT har når det gjelder arbeidet med sikkerhet innenfor jernbane og luftfart.

Felles utfordringer i arbeidet med sikkerhet innenfor jernbane og luftfart

Ett av de sentrale formålene med regelverksarbeidet og tilsynsaktiviteten i SJT og LT er å bidra til at samfunnets krav til sikkerhet er tilfredsstillende innenfor jernbane og luftfart.

I Nasjonal transportplan 2002 – 2011 (St.meld. nr. 46 (1999-2000)) er det uttrykt at i det langsiktige arbeidet med sikkerhet i transportsektoren, legger regjeringen til grunn en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde.

I tillegg til visjonen for det langsiktige sikkerhetsarbeidet er det nødvendig å definere mer kortsiktige sikkerhetsmålsettinger både innenfor jernbane og luftfart. Dette er nødvendig for at SJT og LT skal kunne bedømme om sikkerhetsutviklingen går i riktig retning i forhold til "nullvisjonen".

Jernbane og luftfart står overfor felles utfordringer når det gjelder å prioritere tilsynsinnsatsen og reaksjonene riktig i forhold til sikkerhetsgevinsten slik den oppleves av samfunnet som må betale en pris både for god og for dårlig sikkerhet.

Problematikken omkring samfunnets oppfatning av sikkerhet og risiko og de prioriteringer som tilsynene legger til grunn i det systematiske og planmessige sikkerhetsarbeidet, er den samme innen jernbane og luftfart. Tilsynene kan til en viss grad vurdere den sikkerhetsmessige gevinst ved tiltak, men ser i liten grad prislappen på det sikkerhetsarbeidet som utføres innenfor de to transportsektorene, og har i dag ingen god metode for å veie potensiell sikkerhetsgevinst mot de økonomiske kostnader ved å oppnå den.

Til syvende og sist vil det være samfunnets oppfatning av sikkerhet og risiko som vil være styrende for myndighetenes sikkerhetsarbeid, det være seg som krav om økt sikkerhet eller ved at det stilles spørsmål ved kostnadene forbundet med å opprettholde et gitt sikkerhetsnivå.

Ulykker og andre former for uønskede avvik i jernbane og luftfart synes å ha flere beslektede sider:

- I begge sektorer finnes det potensial for storulykker (dvs. ulykker som koster fem menneskeliv eller mer).
- Begge sektorer regnes som relativt komplekse sosio-tekniske systemer, hvor samvirke mellom mennesker og teknikk er en sikkerhetskritisk faktor.
- Spesielt luftfart, men også jernbane, har komplekse ulykkesmekanismer. I begge sektorer har man erkjent at det, alle gode intensjoner til tross, ligger i menneskets natur å gjøre feil fra tid til annen. Derfor søker man å bygge opp sikkerhetssystemer som forhindrer at et enkelt feilgrep fra ett menneske får katastrofale følger.
- Innenfor begge sektorer er myndighetene stadig mer oppmerksom på at systemmessige og organisatoriske feil, kan være vel så sikkerhetskritiske som aktive feil.
- Fordi jernbane- og luftfartsulykker forekommer svært sjeldent, vil det være problematisk å bruke ulykkesstatistikk alene som grunnlag for å bedømme risikonivåene. SJT og LT vil derfor i større grad enn i for eksempel veisektoren være avhengig av gode metoder og verktøy for risikoanalyse.
- I begge sektorer er man opptatt av å trekke maksimal lærdom fra hver enkelt ulykke, spesielt om de bakenforliggende organisatoriske forhold, og anvende denne lærdommen aktivt i sikkerhetssammenheng.
- Rapporter fra aktørene er et viktig element både i SJTs og LTs analysevirksomhet.

Som det framgår, er det en rekke fellestrekk med hensyn til vurderinger av sikkerhet og risiko i jernbane- og luftfartssektoren. Arbeidsgruppen forutsetter derfor at overordnede mål og prioriteringer på sikkerhets- og tilsynsområdet gjenspeiles i Nasjonal transportplan, som er Regjeringens overordnede strategidokument.

6.2 Regelverk og internasjonale rammebetingelser

6.2.1 Bakgrunn

Den internasjonale karakter som luftfarten har hatt fra sin opprinnelse, innebærer at internasjonale organer har vært premissleverandører på svært mange områder. Særlig gjelder dette regelverket. Jernbanesektoren har derimot vært preget av sterke nasjonale interesser, og det er utviklet forskjellige jernbanetekniske løsninger i ulike land bl. a. for å verne om egen jernbaneindustri, men også av forsvarshensyn. På grunn av sterke ønsker i Europa om å få mer trafikk over fra vei til bl.a. jernbane, pågår det imidlertid nå et omfattende arbeid innenfor EU for å utvikle et felles regelverk på jernbaneområdet for å bedre konkurransevnen til jernbanen.

I et deregulert marked (luftfarten ble liberalisert i EU i 1993, og utviklingen på jernbaneområdet går i den samme retningen) vil det være nødvendig med et harmonisert regelverk som er ikke-diskriminerende og som gir like konkurransevilkår

innenfor hele EØS-området. Dette omfatter både det tekniske regelverket, godkjenningsordninger, markedsovervåking m.v.

De internasjonale rammebetingelsene som er av betydning for LTs arbeidsområde, er i hovedsak de regler som utvikles innenfor ICAO, JAA, ECAC, EU og Eurocontrol. EU-regelverket innebærer at JAAs regelverk skal implementeres i det enkelte EU/EØS-medlemslands regelverk. I tillegg innebærer SAS-samarbeidet at det er naturlig og hensiktsmessig med tett kontakt og samarbeid mellom de skandinaviske land. Som nevnt er det etablert et felles skandinavisk tilsynskontor knyttet til tilsynet med SAS.

I EU arbeides det for tiden med å etablere et såkalt EU-agency, European Aviation Safety Agency (EASA), med ansvar for flysikkerheten i Europa. EASA vil trolig erstatte JAA, hvor Norge er fullverdig medlem. EASA har som formål å oppnå full harmonisering av regler knyttet til flysikkerhetsområdet i Europa. Det er grunn til å tro at EASA vil få en helt sentral rolle i Europa på flysikkerhetsområdet, med tiden også når det gjelder lufttrafikkjeneste, som nå ivaretas av Eurocontrol. Det er i utkastet til forordning nedfelt at europeiske land som ikke er medlemmer av EU skal kunne delta i agencyet. Norge ønsker å bruke EØS-avtalen som rammeverk for sin deltakelse og har innledet samtaler/forhandlinger for å etablere en tilfredsstillende tilknytningsform.

For å kunne kjøre over landegrensene med jernbane, er det utviklet EU-regelverk som setter krav til interoperabilitet/samtrafikkevne både for høyhastighetsjernbaner og for konvensjonelle jernbaner. Disse regelverkene har i stor grad omhandlet tekniske løsninger men det har vist seg at det også vil være nødvendig å arbeide videre med sikkerhets spørsmål, krav til utdanning for jernbanepersonell m.v. i et europeisk perspektiv.

Innenfor den internasjonale konvensjonen om internasjonal jernbanetransport (COTIF), som ble endret i 1999 og er underskrevet av Norge, er det fastsatt enhetlige rettsregler som beskriver den fremgangsmåte som skal følges ved godkjenning av tekniske standarder og innføring av enhetlige tekniske bestemmelser for jernbanemateriell for internasjonal trafikk. Også regler for fremgangsmåten vedrørende godkjenning av selve materiellet er fastsatt. Reglene gjelder både for rullende materiell og infrastruktur.

Et forslag til sikkerhetsdirektiv for jernbane er under utarbeidelse i EU-kommisjonen, og etter det vi kjenner til vil forslaget ta for seg prinsipper for sikkerhet på hele jernbaneområdet, så som gradvis utarbeidelse av felles sikkerhetsmål, sikkerhetsmetodikk og indikatorer, sikkerhetsstyringssystem for operatører og infrastrukturforvaltere, krav om risikoanalyser, krav om årlige sikkerhetsrapporter m.v. Det forventes også at det blir foreslått å opprette et European Rail Agency (ERA), en sikkerhetsregulator og overvåkingsmyndighet for harmonisering av jernbaneregulering på lignende måte som EASA for luftfarten.

SJT og LT tilpasser i stor grad det norske regelverket (forskrifter) til internasjonalt regelverk for hhv. jernbane og luftfart. Dette er en ny situasjon for jernbanen og i løpet av det neste tiåret vil det antagelig være lite rom for vesentlige nasjonale særbestemmelser.

Både SJT og LT har en grunnleggende positiv innstilling til å innarbeide internasjonale jernbane- og luftfartsbestemmelser i det nasjonale forskriftsverket. Dette er begrunnet i flere forhold:

- ønsket om å oppfylle internasjonale avtaler og forpliktelser,
- gjennom å tilfredsstillende internasjonale standarder, oppnår norske luftfartsvirksomheter og luftfartsaktører godkjenning, aksept og anerkjennelse i andre land, slik at det er lettere å etablere seg der de måtte ønske det,
- gjennom å tilfredsstillende internasjonale standarder på jernbaneområdet, oppnår norske trafikkutøvere på sikt at det blir enklere å gjennomføre grenseoverskridende trafikk, samt at standardisert jernbanemateriell vil være billigere enn spesialkonstruert materiell,
- en felles forskriftsstandard bidrar til at virksomheter fra ulike land konkurrerer på like vilkår,
- ved å implementere forskrifter som er utviklet av luftfartsekspertene eller jernbaneeksperter fra flere land i samarbeid, sparer det enkelte land betydelige ressurser sammenliknet med å utvikle nasjonale bestemmelser helt på egen hånd,
- tilgjengelige utredningsressurser og fagekspertise i forbindelse med forskriftsarbeidet vil trolig være langt større enn det en enkelt luftfartsmyndighet eller jernbanemyndighet disponerer over.

Luftfartsbestemmelsene er svært detaljerte og har nesten utelukkende et rent flyfaglig innhold. Dette har vært den historiske tendensen, og den internasjonale utviklingen tyder ikke på endring i overskuelig fremtid.

Utviklingen innen jernbanen går i samme retning. På grunn av den grunnleggende teknologiske sammenhengen mellom tog og jernbaneinfrastruktur, vil bestemmelser som søker å oppnå standardisering på jernbaneområdet ha en svært stor grad av jernbanefaglig innhold. Teknisk harmonisering er en forutsetning for fleksibilitet og større konkurransevne for jernbanen, som er EUs målsetting.

Både SJT og LT tilstreber å utarbeide forskrifter som, så langt det er mulig, er i overensstemmelse med gjeldende krav og praksis for utarbeidelse av norske forskrifter, herunder ivareta hensynet til god forvaltningspraksis, godt språk og brukervennlighet. Med utgangspunkt i internasjonalt regelverk, er dette en utfordring for begge etatene.

På jernbanesiden gjøres det nå et arbeid med eksisterende forskrifter for å tilrettelegge en struktur som skal gjøre det enklere å gjennomføre nye EU-direktiver og COTIF-regelverk.

6.2.2 Vurdering

Som det fremgår ovenfor, legges mange av rammebetingelsene for tilsynsmyndighetene av internasjonale organer, og muligheten for å utvikle nasjonale rammebetingelser/vilkår og regelverk er dermed begrenset. Den påvirkningsmulighet man har fra norsk side er i hovedsak i forbindelse med revisjon av internasjonalt regelverk og konvensjoner m.v. eller forslag til nye bestemmelser innenfor de internasjonale organisasjonene. Norge er et lite land både på jernbane- og luftfartssiden, og for å kunne ha mulighet til å påvirke det internasjonale arbeidet, har det vært og er av stor betydning å utvikle et nært samarbeid med de nordiske tilsynsmyndighetene på jernbaneområdet og luftfartsområdet for å utarbeide felles holdninger i forbindelse med utvikling/utarbeidelse av internasjonalt regelverk.

Innenfor jernbanen arbeides det for tiden med å utvikle et felles nordisk regelverk vedrørende utdanningskrav og helsekrav for personell i operativ sikkerhetstjeneste. Dette bl.a. for å kunne være i forkant av utviklingen i Europa, og for å kunne legge sterkere føringer på de krav som senere vil komme innenfor EU/EØS-området.

Samarbeidet med de tre skandinaviske luftfartsmyndighetene om tilsynet med SAS har medvirket til et kontinuerlig arbeid med tanke på harmonisering av regelverket i de tre landene. Etter hvert har også de øvrige nordiske land blitt deltakere i et samarbeid som har ført til at Norden har en felles representasjon ved ICAOs hovedkvarter (NORDICAO).

Videre har det nordiske samarbeidet ført til at disse landene ofte samordner sine standpunkter i det felleseuropeiske luftfartssamarbeidet innenfor EU/EØS, ECAC, JAA og Eurocontrol. Dette har ført til at det har vært større mulighet for å få gjennomslag for nordiske interesser.

Arbeidsgruppen kan ikke se at en sammenslåing mellom SJT og LT vil styrke Norges påvirkningsmuligheter og gi en større tyngde i internasjonale fora, da de internasjonale regelverkene utvikles i atskilte internasjonale miljøer for jernbane og for luftfart. Det er i stedet fagkompetansen på respektive område som er av betydning for å få gjennomslag i slike fora. Effekten av en sammenslåing vil derfor være begrenset med tanke på påvirkning av de internasjonale miljøer som fastsetter rammebetingelser og regelverk for henholdsvis jernbane og luftfart.

Arbeidsgruppen mener isteden at en videreutvikling av samarbeidet på nordisk plan og eventuelt med andre land vi naturlig sammenligner oss med innenfor sikkerhetsarbeidet på respektive områder vil kunne gi en langt større påvirkningsmulighet på internasjonalt nivå enn en sammenslåing av SJT og LT.

Når det gjelder de tekniske regelverkene for jernbane og for luftfart, er de svært fagorienterte samtidig som de henvender seg til ulike aktører. Arbeidsgruppen vurderer det derfor ikke som hensiktsmessig å slå regelverkene sammen hverken fra et generelt forenklingssynspunkt eller fra brukersynspunkt. Vi mener at en slik sammenslåing vil gjøre et allerede komplekst regelverk mer uoversiktlig og mindre brukervennlig. Da orienteringen når det gjelder innholdet i regelverket også går mot helt ulike internasjonale miljøer, er det vanskelig å se hvordan en organisatorisk sammenslåing av tilsynene vil kunne ta ut gevinster når det gjelder å forenkle eller effektivisere utviklingen av det samlede tekniske regelverket innen jernbane og luftfart. Til orientering kan nevnes at av LTs ca 115 forskrifter er det f. eks. kun én, som ikke har et innhold hvor den overordnede sikkerhetstenkingen er tett sammenvevd med et detaljert flyfaglig innhold slik at den kunne tenkes å inngå i et felles forskriftsverk for jernbane og luftfart. De øvrige 114 forskrifter er ikke egnet til å slås sammen med, eller samordnes med, andre forskrifter.

Når det gjelder utvikling av sikkerhetsforskrifter på et helt overordnet nivå, vil disse kunne basere seg på anerkjente generelle prinsipper for sikkerhetsstyring som inneholder elementer både fra risikostyring og kvalitetsstyring. En slik forskrift kan være et potensial for en samordning som sikrer en konsistent nasjonal holdning til styring av sikkerhet innenfor hele transportområdet. Bestemmelser av en slik karakter bør imidlertid etter arbeidsgruppens oppfatning fastsettes av overordnet myndighet.

6.2.3 Konklusjon

Fordi luftfarten gjennom sin tette internasjonale tilknytning allerede har et så sterk praktisk detaljorientert regelverk, og fordi jernbanen også beveger seg i en slik retning, finner ikke arbeidsgruppen at felles regelverksstrategi, harmonisering eller felles regelverk vil gi gevinster hverken for brukerne eller for å oppnå et høyere sikkerhetsnivå. Det advares i steden mot større uoversiktighet og mindre brukervennlighet dersom man forsøker å samordne praktisk detaljorienterte regelverk som retter seg mot helt forskjellige brukergrupper.

For å kunne påvirke de beslutninger som vil bli tatt i internasjonale fora, og som legger premissene også for det nasjonale regelverket, vil arbeidsgruppen understreke at høy fagkompetanse er nødvendig for å kunne delta i utviklingen av det internasjonale regelverket på respektive område. Dette, sammen med felles strategier med andre land vi sammenligner oss med, vil være av stor betydning for utviklingen av regelverket og det videre sikkerhetsarbeidet innenfor luftfart og jernbane. Arbeidsgruppen konkluderer på denne bakgrunn med at drøftingene ovenfor ikke tilsier en sammenslåing av de to tilsynene.

6.3 Tillatelser og godkjenningsprosedyrer

6.3.1 Bakgrunn

Både jernbane- og luftfartsvirksomhet som skal igangsettes eller endres, er gjenstand for omfattende myndighetsgodkjenning fra henholdsvis SJT og LT. Disse godkjennelsene er en del av tilsynsvirksomheten. Hensikten med dette er at myndighetene vil forvise seg om at virksomheten tilfredsstillende gjeldende forskrifter, spesielt på sikkerhetsområdet.

Mange av godkjenningsordningene innenfor luft- og jernbaneområdet er påkrevet i henhold til internasjonale regelverk. Godkjenningsordningene skal være gjennomsiktige, ikke-diskriminerende og hindre konkurransevridding. I mange tilfeller vil en godkjenning i et EØS-land gjelde i hele EØS-området. Det er i forbindelse med slike godkjenningsordninger utarbeidet detaljerte europeiske bestemmelser om hvilke krav som skal kunne stilles, og det nasjonale handlingsrommet er i slike tilfeller minimalt.

I tillegg til at tilsynene gjennom disse godkjenningsprosedyrene har mulighet til å forsikre seg om at virksomheten har forutsetninger for å kunne bli drevet i overensstemmelse med forskriftene, og dermed tilfredsstillende sikkerhetskravene, fungerer også disse prosedyrer som en anledning til å skaffe seg relativt inngående kunnskap om hvordan virksomheten er planlagt drevet. Denne kunnskapen danner grunnlaget for det senere løpende virksomhetstilsyn, som er myndighetenes kontroll med at virksomheten fortsatt oppfyller de krav som ble lagt til grunn for den opprinnelige godkjenningen.

6.3.2 Godkjenningsordningene i jernbanesektoren

SJT godkjenner (lisensierer) alle som skal drive jernbanevirksomhet i Norge. Jernbanevirksomhet omfatter drift og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur, trafikkkoordinering samt trafikkutøvelse. SJT skal gi tillatelse til ibruktaking av strukturelle delsystemer i h.h.t direktiv 96/48/EF.

Strukturen i jernbanesektoren er foreløpig slik i Norge at det ikke eksisterer egne uavhengige verksteder for vedlikehold av togmateriell. Det eksisterer heller ikke uavhengige utdanningsinstitusjoner for spesielle kategorier jernbanepersonell. Verksteder og undervisningsinstitusjoner er derfor i dag ikke gjenstand for egne godkjenninger.

Virksomheter som designer og produserer togmateriell er i dag ikke gjenstand for egen godkjenning. Det som godkjennes er det endelige produktet. Virksomheter som bistår infrastrukturforvaltere med utbygging og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen er heller ikke gjenstand for egen godkjenning. Det er også her det endelig produktet som godkjennes.

Godkjenning av selskaper som skal drive jernbanevirksomhet

Godkjenning er basert på at selskapet gjennom sin søknad og en ofte omfattende etterfølgende prosess kan godtgjøre at det tilfredsstillende formelle krav i jernbanelovgivningen til å få tillatelse til å drive jernbanevirksomhet og kan sannsynliggjøre at de under drift løpende vil kunne tilfredsstillende kravene til operativ virksomhet. De grunnleggende kravene styres mer og mer gjennom EØS-avtalen. En tillatelse (lisens) gitt av et EØS-land vil gjennom gjensidig godkjenning være gjeldende i øvrige EØS-land. Det pågår et arbeid for å vurdere utformingen av lisenser, slik at alle skal kunne være designet på sammen måte innefor hele EØS-området. Også spørsmålet om en lisens skal være utstedet på et felles språk er til vurdering.

Gjennom etterfølgende systemrevisjoner gjøres vurderinger av om det fortsatt er grunnlag for å opprettholde den gitte tillatelse. Det er også mulig å gi en tidsbegrenset tillatelse og ta godkjenningen i sin helhet opp til vurdering etter et gitt antall år.

Godkjenning av utenlandske jernbaneselskaper kan trafikkere i Norge

Prinsippene for hvem som kan drive trafikkvirksomhet i andre EØS-land enn sitt eget samt godkjenningsordningene for dette, er regulert gjennom EU/EØS. Dersom selskapene tilfredsstillende visse grunnbetingelser, kan de drive trafikkvirksomhet på deler av det nasjonale jernbanenettet dersom de oppnår å få sikkerhetssertifikat fra norske myndigheter. Dette utsteder SJT etter en vurdering av om selskapet er i stand til å oppfylle de spesifikke sikkerhetskrav som den norske infrastrukturen setter og til å etterleve de norske reglene for togframføring.

Godkjenning av personellkategorier som har betydning for trafiksikkerheten

SJT godkjenner/sertifiserer ikke enkeltpersoner i dag. Det tilligger virksomhetene selv å ha et internt system for dette. Tilsynet godkjenner heller ikke opplæringsplaner eller helsekrav, men virksomhetene selv skal ha fastsatt minimumskrav til opplæring og helsetilstand.

Felles helsekrav og opplæringskrav er blant de ting det arbeides med å harmonisere i EU, begrunnet i behovet for å forenkle grenseoverskridende jernbanetraffikk. Det pågår også et konkret arbeid mellom jernbanemyndighetene i Norden på dette området. På litt sikt forventes det at felles minimumskrav til helsetilstand, samt opplæringskrav blir fastsatt av myndighetene. På lengre sikt forventes det å komme slike krav i hele EØS-området.

Det forventes også en utvikling mot at selve sertifiseringen av enkelte personellkategorier foretas av egne organer og at det føres egne registre over slike sertifikatnehavere på lignende måte som innenfor luftfarten. Her vil SJT antagelig spille en rolle.

Godkjenning av rullende materiell

Godkjenning av rullende materiell foretas formelt av SJT. Det foretas både en typegodkjenning og en individgodkjenning for materiell som skal trafikkere det nasjonale jernbanenettet. Fremdeles gjennomfører Jernbaneverket vesentlige deler av arbeidet og utsteder typebevis samt vognkort for det enkelte individ. Dette omfatter også Jernbaneverkets eget rullende materiell.

Da det alt vesentlige av materiellet er bygget med henblikk på også å kunne gå i utlandet, er normene som godkjenningen baseres på, internasjonale jernbanenormer. På grunn av norsk klima, topografi og infrastrukturens faktiske beskaffenhet, vil det i tillegg komme inn en del særkrav for materiell som skal trafikkere visse strekninger i Norge.

Det tilligger den enkelte virksomhet å ha et register over eget godkjent materiell. Det foreligger i dag ikke noe sentralt register i Norge over alt godkjent jernbanemateriell. Innføringen av de nye bestemmelsene i COTIF vil medføre at et slikt register må opprettes og informasjonsmessig samordnes med tilsvarende registre i andre land. Det legges opp til at denne oppgaven vil bli tillagt SJT.

Godkjenning av jernbaneinfrastruktur

All ny og all vesentlig modifisert jernbaneinfrastruktur skal godkjennes av SJT.

Det arbeides i EU/EØS med harmonisering av jernbaneinfrastrukturen med tilliggende systemer og et direktiv som gjelder harmonisering av konvensjonelle baner er vedtatt i EU. Direktivet er EØS-relevant. Det forventes derfor at kravene det fremover skal godkjennes mot, blir mer og mer begrunnet i internasjonalt regelverk.

6.3.3 Godkjenningsordningene i luftfartssektoren

Det internasjonale luftfartssamfunnet fastla tidlige ordninger for godkjenning av materiell, personer og organisasjoner. Disse godkjenningsordningene er omfattende og detaljert sammenliknet med andre transportformer. Etablering av slike godkjenningsordninger er en viktig del av den enkelte nasjons oppfyllelse av internasjonale forpliktelser. I Norge er godkjenningsordningen fastlagt gjennom luftfartsloven med tilhørende forskrifter.

Godkjenningsordningene i luftfarten går under fellesbetegnelsen adgangskontroll. Adgangskontroll foretas ved igangsettelse av en virksomhet, samt etter endringer i virksomheten etter gitte kriterier. LT foretar adgangskontroll på flere områder og nivåer:

Typen organisasjoner som skal ha godkjenning for å drive luftfartsvirksomhet

Ved adgangskontroll av organisasjoner legges vekt på organisasjonens evne til å ivareta sikkerheten i forhold til den virksomheten som skal drives.

Følgende typer organisasjon er i dag gjenstand for adgangskontroll:

- Flyselskaper/flyoperatører
- Designorganisasjoner (organisasjoner som konstruerer luftfartøy m.m.)
- Produksjonsorganisasjoner (organisasjoner som produserer luftfartøy m.m.)
- Vedlikeholdsorganisasjoner
- Organisasjoner som produserer flymateriell
- Organisasjoner som opererer landingsplasser
- Skoler/undervisningsorganisasjoner

På sikt legges det opp til at flysikringsorganisasjoner (lufttrafikkjeneste, flynavigasjon og meteorologi) også blir gjenstand for adgangskontroll.

Godkjenning av ulike former for flyoperativ drift gjennom lisens og/eller driftstillatelse

For ervervsmessige organisasjoner foretas godkjenning av forskjellige former for flyoperativ drift. Lisens utstedes for selskaper som skal utføre lufttransport av passasjerer, post og/eller frakt. Driftstillatelse utstedes til virksomheter som skal drive:

- Rundflyging
- Slippflyging
- Foto- og reklameflyging
- Overvåkingsflyging
- Slepeflyging
- Skoleflyging

Godkjenning av personellkategorier som har betydning for trafiksikkerheten

I luftfarten legges det stor vekt på utvelgelse og godkjenning av personell som skal fylle ulike funksjoner. På bakgrunn av medisinsk, teoretisk og praktisk prøving utsteder, utvider og/eller fornyer LT en rekke forskjellige former for sertifikater og bevis:

- Luftfartssertifikater og -bevis for flygende personell
- Flytekniske sertifikater og bevis
- Flygelederautorisasjoner

I tillegg autoriserer, godkjenner eller aksepterer LT annet nøkkelpersonell i luftfartsvirksomhetene.

Godkjenning av flymateriell

Luftfartøy, motor, propell og annet flymateriell skal være prøvet og godkjent på følgende nivåer:

- Typesertifisering - gjennomgåelse av konstruksjonsanalyser, beregninger, tegninger, prøver, etc. for å slå fast om nye typer luftfartøy, motorer, propeller eller hjelpeaggregater tilfredsstillende gjeldende luftdyktighets- og miljøkrav. Typesertifisering er en svært omfattende og kostbar prosess.
- Utstedelse av det første luftdyktighetsbevis - kontroll av at et luftfartøyindivid, en enkeltmotor eller en enkelt propell er produsert i overensstemmelse med spesifikasjonene i typesertifikatet.
- Utstedelse av det første miljødyktighetsbevis - kontroll av at et komplett luftfartøy tilfredsstillende gjeldende krav til begrensning av støy og utslipp.
- Fornyelse av luftdyktighetsbevis - er en årlig prosess for å fastslå at luftfartøyet, motoren eller propellen er vedlikeholdt, reparert og modifisert slik at den fortsatt er i overensstemmelse med spesifikasjonene i typesertifikatet.
- Fornyelse av miljødyktighetsbevis - prosess som iverksettes dersom et komplett luftfartøy har gjennomgått endringer som kan tenkes å ha endret egenskapene med hensyn til støy eller utslipp.

Godkjenning av infrastruktur, samt kommunikasjons-, navigasjons- og overvåkingsutstyr

LT utfører adgangskontroll og løpende virksomhetstilsyn med flyplasser, helikopterlandingsplasser og helikopterdekk. Kommunikasjons-, navigasjons- og radarutstyr på bakken er også gjenstand for prøving, godkjenning og periodiske fornyelser.

6.3.4 Vurdering

Hoveddelen av de norske godkjenningsordningene innenfor luftfart- og jernbaneområdet er fastsatt i h.h.t. internasjonalt regelverk som Norge er bundet opp av. Foruten sikkerhetsaspektet, er godkjenningsordningene begrunnet med at slike ordninger skal være gjennomsluttelige, ikke-diskriminerende og ikke konkurransevridende.

Arbeidsgruppen har forstått det slik at en av grunnene for ønsket om sammenslåing av tilsynene generelt har vært å redusere konglomeratet av godkjenningsordninger. En sammenslåing av SJT og LT vil ikke redusere antall godkjenningsordninger. De fleste er som nevnt påkrevet i henhold til internasjonale regelverk. Vi vil understreke at godkjenningsordningene er et viktig verktøy for tilsynsmyndighetene i arbeidet med å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå innenfor respektive sektor. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil en reduksjon av antall godkjenningsordninger kunne innebære en svekkelse av sikkerheten innenfor luftfarts- og jernbaneområdet.

I beskrivelsen over framgår det for øvrig at det er relativt store forskjeller i de to tilsynene med hensyn til utstedelse av tillatelser samt forskjeller i godkjenningsordningene. LTs utstedelse av tillatelser og godkjenninger retter seg for eksempel mot svært mange objekter, jf. også nærmere omtale av tilsynsobjekter i kap. 3 og 4. En svært omfattende del av virksomheten retter seg blant annet mot enkeltpersoner. I denne forbindelse finner arbeidsgruppen det riktig å påpeke at fullstendigheten av de nasjonale godkjenningsordningene har vært et hovedelement i de kontrollene blant annet ICAO og JAA har hatt i form av revisjoner av Luftfartstilsynet

for å kartlegge i hvilken grad Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser på luftfartsområdet. På jernbanesiden er det færre objekter som er gjenstand for tildeling av tillatelser og godkjenninger og det er per i dag en svært liten del av aktivitetene som retter seg mot enkeltpersoner.

6.3.5 Konklusjon

Godkjenningsordningene er et viktig verktøy i tilsynsmyndighetenes arbeid med å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå. En forenkling og/eller reduksjon av antall godkjenningsordninger vil etter arbeidsgruppens vurdering kunne innebære en svekkelse av sikkerhetsnivået. Videre vil arbeidsgruppen i denne sammenheng understreke at behandling og avgjørelser om tildeling av en lisens m.v. i de fleste tilfeller vil kreve særskilt fagkompetanse innenfor jernbane-/luftfartsområdet. Innenfor luftfarten er dette et krav som er pålagt internasjonalt.

Mange godkjenningsordninger som er beskrevet ovenfor, både på jernbane- og luftfartssektoren, er slike ordninger som er påkrevet i internasjonale konvensjoner eller gjennom EØS-avtalen og er gjensidige godkjenninger. Begrunnelsen er, foruten sikkerhet, bl a. å hindre diskriminerende behandling i et konkurransemarked. Også krav til selve utformingen m.v. av godkjenninger/lisenser vil i fremtiden bli ytterligere harmonisert på internasjonalt nivå.

Etter en nærmere gjennomgang av omfanget av godkjenningsordninger innenfor luftfart og jernbane kan ikke arbeidsgruppen se at en sammenslåing av SJT og LT skulle kunne gi gevinster med hensyn til forenkling eller reduksjon av antall godkjenningsordninger.

6.4 Tilsynsmetodikk og tilsynsobjekter

Tilsynsmetodikken som benyttes, følger både innenfor jernbanen og luftfarten det som i dag er internasjonal anerkjent tilnærming på området. Generelt har Norge ligget langt fremme når det gjelder tenkning omkring systemtilsyn, og slike tilsyn benyttes i stor grad. I særlig grad føres det tilsyn med aktørenes egen sikkerhetsstyring.

6.4.1 Tilsynet i SJT

Tilsynsformer

SJT har i sin instruks at det skal føres tilsyn i form av systemrevisjoner og inspeksjoner med de virksomheter som omfattes av jernbaneloven. I praksis gjennomføres tilsyn på flere ulike måter hvorav systemrevisjoner er den mest omfattende:

Systemrevisjoner gjennomføres ved at et lite revisjonsteam (2-3 personer) fastslår om foretaket har etablert de nødvendige administrative prosedyrer etc. (styringssystem) for å ivareta lovgivningens krav til styring av sikkerhet samt om den praktiske utøvelsen gir de forventede sikkerhetsresultater. Den enkelte revisjon tar for seg et begrenset område. Det vanligste er at revisjonsgruppen gjennomgår den delen av foretakets styringssystem som er relevant for det området som er under revisjon og vurderer om selve systemet er dekkende i forhold til lovgivningens krav. Deretter intervjues utvalgte personer for at

revisjonsgruppen skal kunne danne seg et bilde av om styringssystemet er kjent blant dem som faktisk utfører de aktuelle oppgaver, om det betraktes som relevant og hensiktsmessig og om det følges. Det inngår som regel å gå gjennom dokumentasjon som viser at prosedyrene faktisk følges.

Resultatet av en revisjon er en rapport der det fremkommer om det er funnet mangler i virksomhetens styring av sikkerheten i forhold til lovgivningens krav. Dette fremkommer som avvik. Det kan dreie seg både om selve styringssystemet og om den praktiske utøvelsen. Revisjonsrapporten kan også inneholde anbefalinger til forbedringer.

Den enkelte systemrevisjon gjennomføres etter en fastsatt prosess som starter med planlegging og sammensetting av revisjonsgruppe, varsling til det aktuelle foretaket (tilsynsobjektet), detaljplanlegging av revisjonen og ofte kommunikasjon med foretaket underveis for å avklare hvilken dokumentasjon som er relevant og hvilke personer som bør intervjues. Selve revisjonen starter med et oppstartsmøte hvor den aktuelle ledelse og de som skal intervjues orienteres om revisjonen, omfanget og hvordan den vil bli gjennomført. Så gjennomføres dokumentgranskningen og intervjuene, revisjonsgruppen gjør sine vurderinger og har til slutt et oppsummeringsmøte med de involverte. Deretter utarbeides revisjonsrapporten som sendes foretaket for kommentar før den endelig ferdigstilles. Senere oppfølging av at de avvik som er funnet blir korrigert, inngår som en del av revisjonsarbeidet.

Ledelsesmøter gjennomføres som et formelt møte der ledelsen i det aktuelle foretaket redegjør for arbeidet med å ivareta trafikksikkerheten. Ledelsesmøter avholdes regelmessig, normalt årlig, og har en mindre stram form enn revisjoner. Det utgis formell rapport etter et ledelsesmøte og saker som er kommet opp blir gjenstand for videre oppfølging.

Tilsynsmøter er formelle møter mellom SJT og det aktuelle foretaket som gjennomføres for å få informasjon om en konkret problemstilling. Det utgis formell rapport etter et tilsynsmøte.

Inspeksjoner utføres som kontroll av en avgrenset aktivitet eller gjenstand for å fastslå om den utføres i overensstemmelse med forskriftskrav eller er i overensstemmelse med forskriftskrav. Det utgis formelle rapporter etter inspeksjoner.

Oppfølging av innrapporterte uønskede hendelser inngår også som en del av tilsynsaktivitetene. Hvilke hendelser som følges spesielt opp, avgjøres etter en vurdering av hendelsens alvorlighetsgrad.

Tilsynet utarbeider årlige revisjonsplaner som omfatter systemrevisjoner, ledelsesmøter og planlagte inspeksjoner. Tilsynsmøtene og oppfølgingen av spesielle uønskede hendelser er av en slik karakter at det ikke er hensiktsmessig å planlegge dem på årsbasis. Disse gjennomføres når aktuelle problemstillinger oppstår.

Det er intensjonen at prinsippene og metodikken som benyttes skal være transparent og forutsigbar og i samsvar med anerkjente prinsipper og praksis. Revisjonsprosedyrene for SJT er derfor bygget på prinsippene i NS-ISO 10011 som er den internasjonale standarden for gjennomføring av kvalitetsrevisjoner. Revisjonsprosedyrene i SJT er også så langt mulig harmonisert med "Styrende dokumenter for tilsyn" som er

utarbeidet av de ulike myndigheter med ansvar for tilsyn med HMS-lovgivningen slik at de reviderte foretak skal finne det enklere å forholde seg til de ulike myndigheter som gjennomfører tilsyn med jernbanevirksomheter.

For å etablere en god revisjonsgruppe, bør alle deltagere ha kunnskap om revisjonsmetodikk og fagkunnskap om det området som undersøkes. Revisjonslederen vil som regel være den som har ansvaret for det metodiske og kjenner jernbanevirksomheten generelt, mens de resterende i gruppen er fagrevisorer med spesiell jernbanefaglig kompetanse på det området revisjonen dreier seg om. Slik fagrevisorkompetanse kan tilsynet ha internt eller leie inn eksternt for den aktuelle revisjonen.

Norge ligger langt framme når det gjelder å ta i bruk internkontrolltenkning og systemrevisjonsmetodikk. Det er således ikke internasjonale krav innenfor jernbanesektoren når det gjelder hvorledes det enkelte lands myndigheter skal forvisse seg om at foretakene faktisk følger det internasjonale regelverket. Det er derfor i stor grad opp til jernbanemyndighetene selv å bestemme det metodiske i sin fremgangsmåte. Dette regner vi imidlertid med vil endre seg.

Tilsynsobjekter på jernbaneområdet

SJT fører tilsyn med kjøreveisforvaltning, trafikkstyring og trafikkvirksomhet. I dette ligger også tilsyn med den konkrete kjøreveien (underbygning, overbygning, signal- og sikringssystemer) og det rullende materiellet (lokomotiv, motorvogner, passasjervogner og godsvogner samt arbeidsvogner for vedlikehold etc.).

Banenett/strekninger som er omfattet av tilsyn er:

- Statens jernbanenett og trafikkutøverne på dette
- Sporveier og tunnelbaner
- Museumsbaner og bruksbaner

Til sammen føres det tilsyn med i underkant av 20 tilsynsobjekter. Tilsynet med Jernbaneverket, NSB BA og AS Oslo Sporveier utgjør hovedtyngden i SJTs tilsynsarbeid.

6.4.2 Tilsynet i LT

LT fører i grove trekk systemtilsyn på samme måte som SJT. I tillegg til å intervju utvalgte personer og foreta dokumentasjonsgransking, legger LT trolig noe større vekt på fysiske stikkprøvekontroller av materiell og prosesser enn SJT. Dette gjøres for å verifisere at sikkerhetsstyringen fungerer i praksis. Eksempler på slike stikkprøvekontroller er luftfartøybesiktelser, delelagerkontroll, bisitting i cockpit under flyginger (route checks), kontroll av flyplasser, etc.

I luftfarten er tilsynet delt inn i to hovedaktiviteter: adgangskontroll og virksomhetstilsyn. Adgangskontroll fører til godkjenning når en luftfartsvirksomhet skal igangsettes, samt ved utvidelser eller andre spesifikke endringer. Virksomhetstilsynet utføres for å kontrollere at selskapet fortsatt er i stand til å opprettholde den opprinnelige standarden som ble godkjent ved adgangskontrollen.

Ved adgangskontroll er innslaget av fysisk stikkprøvekontroll normalt større enn ved virksomhetstilsyn. For eksempel må alle flygere avlegge ferdighetsprøve med LTs kontrollant til stede for å få utstedt sertifikat.

Tidligere var tilsynet med luftfarten nesten utelukkende detaljorientert. Det fungerte stort sett som en enkel form for kvalitetskontroll. Inspektøren besiktiget for eksempel et fly. Feil og mangler (avvik) ble anmerket. Verkstedet rettet opp feilene, rapporterte tilbake om dette, og saken var stort sett ute av verden.

Feilene ble i liten grad betraktet som mulige symptomer på at organisasjonens systemer (prosesser, prosedyrer, rutiner, etc.) ikke ga tilstrekkelig beskyttelse mot gjentakelse. Tilsynsformen var derfor ikke særlig effektiv i forebyggende øyemed. Etter hvert som luftfarten økte i omfang, og luftfartøyene ble mer kompliserte, avtok detaljtilsynets effektivitet ytterligere. Det ble dessuten svært ressurskrevende.

De skandinaviske luftfartsmyndighetene var langt fremme da de på slutten av 70-tallet introduserte ideen om det langt mer forebyggende systemtilsynet. "Den skandinaviske modellen" er mer å sammenlikne med moderne kvalitetssikring, hvor man mer i forkant forsøker å fastslå om systemer, prosesser, prosedyrer og rutiner er gode nok.

Systemtilsynet innenfor luftfarten skiller seg nok likevel ut fra tilsvarende former for tilsyn i andre sektorer ved at det trolig inneholder et større element av kvalitetskontroll eller fysisk tilsyn. LTs tilsyn styres primært av den internasjonale utviklingen. Både ICAO og JAA gir relativt sterke føringer for hvordan tilsynet skal utføres, både med hensyn til innhold og hyppighet. Dersom ikke LT retter seg etter anmerkninger fra disse, risikerer Norge å miste den gjensidige aksept av norske godkjennelser i henhold til JAA-bestemmelsene.

I forhold til SJT har LT langt flere, og mer differensierte tilsynsobjekter. Fordi det er så stor forskjell på de forskjellige formene for luftfart, vil tilsynsmetodikken måtte tilpasses de enkelte aktivitetene. Den vil derfor variere relativt mye.

6.4.3 Vurdering

Det er ovenfor avdekket flere ulikheter i de to virksomhetenes praktiske tilsynsmetodikk. SJT og LT har for eksempel forskjellige utgangspunkt for sammensettingen av sine revisjonsteam for utførelse av systemtilsyn. LT legger stor vekt på at alle medlemmene skal ha flyfaglig ekspertise som utgangspunkt. Nye inspektører rekrutteres på grunnlag av sin fagekspertise på dette området. Etter ansettelse gis de opplæring i kvalitetsrevisjon i henhold til NS-ISO 10011, samt spesielle tilleggskrav luftfarten stiller. I 2000 gjennomførte ICAO revisjon av LT, og det ble anmerket som avvik at LT ikke hadde et tilstrekkelig antall flyoperative inspektører som oppfylte standardkravene til flygererfaring.

SJT valgte i forbindelse med etableringen å legge spesialisering innen både kvalitetsrevisjon og sikkerhetsrevisjon til grunn for sine revisjonsledere, som etter ansettelse gis opplæring i spesifikke forhold knyttet til jernbaneverksamhet. I tillegg knytter SJT til seg jernbanefaglig ekspertise, både interne og eksterne, i den enkelte revisjonsgruppe. Teknikken innenfor jernbaneområdet blir imidlertid mer og mer sammensatt og kompleks. For å kunne opprettholde sikkerhetsnivået innenfor

jernbaneområdet vil det derfor være nødvendig å legge større vekt på jernbanefaglig kompetanse i revisjonsteamene fremover og SJT vil derfor i det fremtidige tilsynsarbeidet gå i retning av LTs tilsynsmetodikk.

Fordi LTs systemrevisjoner fordrer at alle medlemmene i revisjonsteamet har flyfaglig ekspertise, er det lite trolig at SJTs revisorer kan delta i LTs team uten at de har fått grundig tilleggsutdanning innen luftfart. På samme måte er det lite trolig at LTs revisorer kan tilføre SJTs vesentlig bedre kunnskaper om systemtilsyn. Omskiftbarheten mellom systemrevisjonspersonellet i SJT og LT vil derfor antakelig være minimal på det rent praktisk utførende plan.

Et argument som har blitt brukt ved tidligere sammenslåing av tilsyn, er å minske belastningen for tilsynsobjektene. Dette ble bl.a. påpekt i forbindelse med sammenslåing av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Produkt- og elektrisitetstilsynet. Dette er en grunn for sammenslåing som ikke er aktuell i denne sammenhengen, da SJT og LT av naturlige grunner fører tilsyn med helt forskjellige objekt, som også i sin art er svært ulike.

6.4.4 Konklusjon

De overordnede problemstillingene knyttet til tilsynsmyndighetenes tilnærming til tilsynsmetodikk synes i utgangspunktet å ha likhetstrekk. Imidlertid anses fagkompetansen på respektive tilsynsområdet som meget viktig for opprettholdelse av sikkerhetsnivået. En endring av denne praksisen vil etter arbeidsgruppens vurdering isteden kunne svekke sikkerheten i begge sektorene. Tilsynsobjektene er dessuten forskjellige slik at belastningen for brukerne ikke vil bli mindre gjennom en sammenslåing. For øvrig må det tas hensyn til de føringer som legges internasjonalt på LTs tilsynsarbeid.

På denne bakgrunn kan ikke arbeidsgruppen se at dette er et område der sammenslåing vil innebære særlige gevinster hverken for brukerne eller gjennom et økt sikkerhetsnivå i begge tilsynene. Bruk av felles generell revisjons- og systemkompetanse på helt overordnet nivå kan være positivt for videre utvikling av tilsynsmetodikk, men er etter arbeidsgruppens vurdering av helt marginal betydning for SJTs og LTs tilsynsarbeid.

6.5 Rapportering og analyse

En avgjørende faktor i sikkerhetsarbeidet er gode kunnskaper om ulykker og andre uønskede hendelser. For å kunne bygge opp en slik kunnskapsdatabase, er man avhengig av systematiske og velfungerende rapporteringsrutiner. På bakgrunn av analyse av slik informasjon arbeider tilsynene med forbedringer og videreutvikling av sine aktiviteter.

Analysevirksomheten er svært mangeartet og vil variere fra vurdering av enkeltulykker og -hendelser for å trekke lærdom av disse for videre bruk i forbyggende virksomhet, til større risikoanalyser for å forsøke å fastlegge sårbarheten og sikkerhetsnivåene i de forskjellige formene for jernbanevirksomhet og luftfart. Den praktiske gjennomføringen av de fleste former for analyse fordrer stor fagkunnskap innenfor henholdsvis jernbane

og luftfart. Metoder og verktøy for gjennomføring av analyser vil imidlertid trolig følge de samme overordnede prinsipper enten det gjelder jernbane eller luftfart.

Tradisjonelt har statistikk over antall ulykker i en virksomhet vært brukt som det eneste målet på sikkerheten i en virksomhet. Dersom virksomheter har hatt få ulykker har man gått ut i fra at sikkerheten har vært god, mens mer ulykkesutsatte virksomheter har blitt regnet som mindre sikre.

Innenfor luftfart og jernbane er det sjelden det skjer store ulykker. Derfor er ulykkesstatistikk alene ikke nødvendigvis et godt mål på sikkerheten i slike virksomheter. Det kan ofte være vanskelig å fastslå om en eller flere ulykker egentlig skyldes økt risiko i virksomhetene eller om det er snakk om tilfeldige statistiske variasjoner. På samme måte vil ikke fravær av ulykker være ensbetydende med at ulykkesrisikoen er eliminert.

I Norge er omfanget av ulykker innenfor luft- og jernbanetransport så beskjedent i statistisk forstand at rene statistiske analyser ikke alene er tilstrekkelig for å fastslå risikonivåene.

Statistisk analyse kalles gjerne *kvantitativ* analyse. *Pålitelighetsanalyser* av komponenter og systemer basert på test- og erfaringsdata kommer også inn under begrepet kvantitativ analyse. *Kvalitativ* analyse er rent faglige vurderinger (såkalte ekspertvurderinger) av hvilke risikoer som finnes, samt hvilke nye som kan tenkes å oppstå, innenfor en aktivitet. Det inngår også i kvalitative analyser å forsøke å bedømme størrelsen på risikoene.

Moderne risikoanalyse består av en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ analyse, og må tilpasses den konkrete aktiviteten analysen er rettet mot.

6.5.1 Jernbanesektoren

Innenfor jernbanesektoren stilles det krav til den enkelte utøver at det skal etableres et system for intern rapportering, registrering og oppfølging av ulykker og tilløp til ulykker.

I tillegg stilles det krav om at det uten ugrunnet opphold skal sendes melding til SJT når det inntreffer hendelser i trafikkavviklingen som medfører at noen blir drept eller skadet, materiell, sporanlegg eller eiendom får betydelig skade eller farlig gods slippes ut i miljøet. Hendelser i trafikkavviklingen som under små endrede rammer ville medført det samme, skal også meldes til SJT. Til sammen mottok SJT i underkant av 500 slike meldinger i 2000.

SJT gjennomgår meldingene når de kommer inn, og dersom de vurderes som alvorlige, vil SJT følge spesielt opp at virksomheten iverksetter hensiktsmessige tiltak for å unngå gjentakelse.

Det stilles også krav til virksomhetene at de skal sende en årlig sikkerhetsrapport til SJT. På bakgrunn av informasjonen i disse rapportene, utarbeider SJT årlig statistikk for hele jernbaneverksamheten.

I dag er det de enkelte virksomhetene, særlig Jernbaneverket, NSB BA og Flytoget AS som har databasene for å utføre analyser i større omfang av registrerte uønskede hendelser. SJT har ennå ikke etablert slike analyseverktøy. Det innkommende materialet blir først og fremst kvalitativt vurdert og danner sammen med virksomhetenes egne analyser, grunnlag for beslutning angående hvilke områder SJT skal ha særskilt fokus på.

SJT vil i løpet av et par år etablere et eget system for registrering og analyse av uønskede hendelser. Dette henger sammen med etablering av en felles havarikommisjon for jernbane og luftfart, samt forventede nye forskrifter om å stille analyseresultater og statistikk til rådighet for havarikommisjonen. I tillegg pågår det også et arbeid i EU for å samordne informasjon når det gjelder både aktivitetsvolum og sikkerhetsmessige forhold innen jernbane, slik at det forventes å komme krav om rapportering til sentrale jernbaneregistre i EU. Dette medfører at i tillegg til egne behov, må SJT ha en database og et analyseverktøy som også dekker behovene for informasjon til havarikommisjonen og i henhold til EU/EØS. En regner med at alle jernbanenasjoner i EØS-området etter hvert vil etablere databaser etter en felles informasjonsstruktur for å ivareta behovet for samordnet rapportering og felles grunnlag for analyser.

6.5.2 Luftfartssektoren

Luftfarten har et omfattende system for avdekking, dokumentering, rapportering og oppfølging av avvik. Det er kun de overordnede prinsipper som beskrives her:

Definisjon av avvik

Definisjonene bygger i Norge, som i de fleste andre land på ICAO Annex 13 hvor det er definert kriterier for å gradere avvik etter tilfellets konsekvenser, eller potensielle konsekvenser. Avvik inndeles i følgende hovedkategorier:

- Luftfartsulykker
- Alvorlige luftfartshendelser
- Luftfartshendelser
- Driftsforstyrrelser

Rapporteringsveier

Hovedaktørene i de mange forskjellige rapporteringssystemene er:

Virksomhetene (flyselskaper, flyverksteder, flysikringstjeneste, lufthavner, etc)

- Intern rapportering innenfor organisasjonens egen avviksbehandling
- Ekstern rapportering/kommunikasjon vis-a-vis myndighetene
- Ekstern rapportering/kommunikasjon vis-a-vis fabrikantene
- Kommunikasjon vis-a-vis andre virksomheter

Undersøkellesmyndighetene

- Rapportering/kommunikasjon vis-a-vis nasjonal tilsynsmyndighet
- Rapportering/kommunikasjon vis-a-vis andre lands undersøkelsesmyndigheter og internasjonale organisasjoner (f.eks. ICAO)

Tilsynsmyndighetene

- Rapportering/kommunikasjon vis-a-vis nasjonal undersøkelsesmyndighet

- Rapportering/kommunikasjon vis-a-vis andre tilsynsmyndigheter (gjelder spesielt myndighetene i land som produserer flymaterieell brukt i vedkommende land, som utsteder luftdyktighetspåbud for nasjonale produkter og videreformidler til brukere og myndighetene i alle land som anvender disse).
- Rapportering/kommunikasjon vis-a-vis internasjonale organisasjoner (f.eks ICAO, EU, ECAC, JAA)

Fabrikanter (og deres underleverandører)

- Rapportering/kommunikasjon vis-a-vis virksomheter som bruker produktene, primært gjennom utstedelse av servicemeddelelser som foreskriver inspeksjoner eller modifikasjoner på egne produkter.
- Rapportering/kommunikasjon vis-a-vis typesertifiserende myndighet.
- Rapportering/kommunikasjon vis-a-vis internasjonale organisasjoner

Et nytt EU-direktiv om obligatorisk rapportering av hendelser og ulykker i luftfarten innebærer bl. a. at informasjon om ulykker og hendelser vil bli samlet i en felleseuropeisk database, ECCAIRS.

LT mottar i et normalår i størrelsesorden 1 300 – 1 400 rapporter om ulykker, hendelser og driftsforstyrrelser. Driftsforstyrrelser utgjør 85 – 95 prosent av rapportmengden.

Analysevirksomhet

Tradisjonelt har analysevirksomheten innen luftfartssektoren i varierende grad blitt utført av aktørene nevnt i avsnittet om rapportering etter følgende hovedlinjer:

- Analyse av hvert enkelt avvik for å trekke mest mulig lærdom, og bruke dette i forbyggende virksomhet.
- Statistisk analyse av ulykkes- og hendelsesrater for å avdekke trender (sikkerhetsindikatorer).
- Risiko- og pålitelighetsanalyser i forbindelse med konstruksjon eller modifikasjon av luftfartøyper.

Det internasjonale luftfartssamfunnet er i løpet av de siste par tiår blitt mer bevisst behovet for videreutvikling av analysevirksomheten. Spesielt gjelder dette risikoanalyser som et hovedelement i risikobasert tilsyn. Det eksisterer flere internasjonale fora hvor metoder og verktøy fremlegges og diskuteres.

LT har tilgang til flere databaser:

- NORCAS - LTs database som blant annet inneholder luftdyktighetsinformasjon, informasjon om sertifikatnehavere og informasjon om godkjente organisasjoner.
- NORDAIDS - Den felles nordiske databasen med informasjon om ulykker og hendelser.
- ECCAIRS - EUs nye database som skal inneholde informasjon om ulykker, hendelser og driftsforstyrrelser.

I tillegg finnes det en rekke forskjellige nettstedsteder med flysikkerhetsinformasjon til bruk i analysevirksomhet.

6.5.3 *Vurdering*

Utviklingen mot styrket internasjonal rapportering, informasjonsutveksling og analysevirksomhet i både jernbane- og luftfartssektoren gjør at arbeidsgruppen vanskelig kan finne gevinster ved opprettelse av nasjonale systemer for å betjene begge sektorene. Det antas å være langt mer hensiktsmessig fortsatt å arbeide innenfor den respektive sektors internasjonale miljøer. I tillegg til at begge tilsynene risikerer å miste de betydelige gevinster som ligger i de internasjonale rapporterings- og analysesystemene, ville opprettelsen av et velfungerende tverrsektorielt nasjonalt system trolig bli svært komplisert og kostbart.

Dette utelukker imidlertid ikke at resultatene av sikkerhetsanalyser i jernbane og luftfart med fordel kunne sammenholdes med tanke på fastsettelse av overordnede nasjonale sikkerhetsmålsettinger og sikkerhetsstrategier.

Arbeidsgruppen antar dessuten at SJT og LT trolig kan ha gjensidig nytte av et samarbeid med hensyn til samordnede strategier på for eksempel følgende områder:

- avveining mellom hensynene til offentlighet og fortrolighet i forbindelse med avviksrapporteringen fra tilsynsobjektene.
- bruk av sanksjoner og straff i forbindelse med rapporterte avvik.

Sett på bakgrunn av at ulykker og hendelser i begge sektorer nå utredes av en felles havarikommisjon, ville det være naturlig å vurdere eventuelle gevinster i erfaringsutveksling/dialog mellom de to tilsynene når det gjelder behandling av høringsutkast til havarirapporter og tilrådinger fra Havarikommisjonen.

EU har lagt fram forslag til direktiv om rapportering av hendelser innen sivil luftfart. Direktivet krever et uavhengig organ til å undersøke ulykker og hendelser, og fastsetter grunnleggende prinsipper for undersøkelse av hendelser i sivil luftfart. Forslaget omfatter blant annet obligatorisk rapporteringsplikt. Det foreligger også planer om opprettelse av uavhengige granskningskommisjoner i EU/EØS-området på jernbaneområdet. Hvilke krav som vil stilles til rapportering m.v. er ennå ikke kjent og det er derfor vanskelig per i dag å fastslå hvilken eventuell nytte et formalisert samarbeid mellom SJT og LT på dette området vil kunne gi.

6.5.4 *Konklusjon*

Arbeidsgruppen finner ikke at det eksisterer et godt grunnlag for å utvikle felles nasjonale rapporteringsrutiner, databaser og analysemetoder. De sektorspesifikke internasjonale miljøene anses å være viktigere arenaer for samarbeid og utvikling. Gruppen tilrår derfor ikke et utvidet, formalisert samarbeid mellom SJT og LT om praktisk gjennomføring innenfor disse områdene. Gruppen mener imidlertid at tilsynene kan tenkes å ha gjensidig utbytte av nærmere samarbeid på de metodiske områdene. Siden disse overordnede problemstillingene ikke knytter seg spesielt til jernbane- eller luftfartssektoren, bør i tilfelle slikt samarbeid også utvikles mot andre sektorer.

6.6 Kunnskapsoverføring og kompetanse

6.6.1 Bakgrunn og vurdering

Innledningsvis vises til at det under kapittel 3.3 er gitt en samlet oversikt over ulike typer kompetanse innenfor henholdsvis SJT og LT.

Den delen av kompetansen som er rettet mot det jernbanetekniske/jernbaneoperative området og mot det flytekniske/flyoperative området er så spesialisert innenfor sine områder at den ikke vurderes som overflyttbar mellom områdene uten betydelig omskolering. Dette vil gjelde den overveiende delen av personellet.

Når det gjelder bl.a. juridisk kompetanse, regner vi med at denne i større grad vil være overflyttbar mellom de to sektorene. Juristene er i større grad engasjert i problemstillinger knyttet til offentlig forvaltning, EU/EØS-rett og prinsipielle forhold rundt lov- og forskriftsutarbeidelse og rundt forvaltning av forskrifter. I tillegg kommer i noen grad strafferett, erstatningsrett og avtalerett. Innenfor områdene nasjonal og internasjonal luftfartslovgivning og jernbanelovgivning vil den juridiske kompetansen med moderate kostnader kunne flyttes mellom jernbane- og luftfartsområdet.

Den rent sikkerhetsfaglige og kvalitetsfaglige kompetansen vil trolig være lik, eller nært beslektet, for begge sektorer. Fordi den jernbanespesifikke eller luftfartsspesifikke fagkompetansen utgjør en såvidt stor andel av den kompetanse som fordres for å kunne utføre revisjoner i tilsynssammenheng, anses en eventuell sammenslåing av tilsynene ikke å gi gevinster i form av økt fleksibilitet med hensyn til organisasjonens personell disponering på tilsynsområdene.

Kompetansen med hensyn til analysevirksomhet i forbindelse med behandling av ulykker, hendelser og andre uønskede avvik, samt øvrig analysevirksomhet, antas å være mer ombyttbar, selv om det også her fordres en relativt høy grad av fagkompetanse.

I hvilken grad felles utnyttelse av likeartet kompetanse vil bidra til en effektivisering når det gjelder størrelsen på den samlede bemanningen, er avhengig av hvilke type oppgaver denne kompetansen er knyttet til. Oppgaver som dreier seg om utvikling av strategier for tilsyn med sektorene, videreutvikling av tilsynsmetodikk, av metoder for kartlegging av risiko og for prioritering av innsatsområder samt videreutvikling av forskjellig annen analysemetodikk og statistisk databearbeidelse, antas i noen grad å kunne utføres felles for jernbane og luftfart, og vil på sikt kunne innebære et potensial for effektivisering eller samlet kvalitetsheving.

I utgangspunktet kan det tenkes at det vil være enklere å rekruttere medarbeidere til en større tverrfaglig organisasjon enn hva som er tilfelle for f.eks. et uavhengig SJT. Vi regner imidlertid med at dette i større grad vil gjelde for jurister, økonomer og andre administrative stillinger enn for de som krever luftfarts- eller jernbanekompetanse. Siden det særlig er for den sistnevnte gruppen man har opplevd rekrutteringsproblemer, legger ikke arbeidsgruppen stor vekt på dette momentet i vurderingen av en eventuell sammenslåing av SJT og LT.

SJT er en liten tilsynsetat som er meget sårbar i tilfelle det skjer uforutsette hendelser, og utsetter personalet for store påkjenninger. En sammenslåing av etatene vil innebære at SJT blir mindre sårbar på de administrative områder. Disse områdene utgjør imidlertid en svært liten del av SJT. På de jernbanefaglige områdene vil sårbarheten etter vår vurdering være uendret, siden man på kort varsel ikke kan nyttiggjøre seg kompetanse fra luftfartssiden.

Ved en sammenslåing av to etater, der en er forholdsvis stor og en relativt liten, vil dette kunne innebære en oppsplitting av miljøet, særskilt på jernbaneområdet, noe som kan lede til en svekkelse av det arbeidet som er bygget eller bygges opp i forhold til tilsynsobjektene på jernbaneområdet.

6.6.2 Konklusjon

Sett under ett, vurderes en sammenslåing av de to tilsynene ikke å innebære potensial for effektivisering når det gjelder flyfaglig/jernbanefaglig personell, mens det er potensial for en begrenset effektivisering eller kvalitetsheving når en vurderer utnyttelse av personellet på det juridiske, sikkerhetsfaglige og revisjonsfaglige området, samt for administrative funksjoner. P.g.a. den ulike størrelsen mellom SJT og LT anses det å være minimale besparelser personalmessig og budsjettmessig ved en sammenslåing. Dette er derfor et moment som ikke kan tillegges særlig vekt i en samlet vurdering av eventuell sammenslåing av SJT og LT, jf. arbeidsgruppens mandat.

6.7 Behovet for fokus på sikkerhet

6.7.1 Bakgrunn og vurdering

Arbeidsgruppen vil peke på undersøkelseskomisjonens rapport vedrørende Åsta-ulykken (NOU 2000:30) som blant annet gir uttrykk for at departementet (og Stortinget) har gitt andre transportformer mer oppmerksomhet enn jernbaneområdet. Etter denne ulykken er det skapt en felles forståelse av at det også må fokuseres mer på sikkerheten på jernbaneområdet.

Luftfartsvirksomheten er preget av sterk konkurranse mellom aktørene. Det er også hensikten å legge til rette for økt konkurranse innen jernbanesektoren for å gjøre denne transportformen mer kostnadseffektiv og dermed bidra til at den blir et bedre alternativ til den transport som foregår på veiene. I en situasjon hvor aktørene arbeider intensivt for å redusere kostnader, blir det meget viktig at både jernbanesektoren og luftfartssektoren opplever myndighetenes sterke og vedvarende fokus på sikkerheten.

Organisatorisk og ledelsesmessig tilrettelegging bør i utgangspunktet kunne muliggjøre at sikkerheten ivaretas på en tilfredsstillende måte innenfor et felles tilsyn for jernbane og luftfart, med en leder. Arbeidsgruppen viser imidlertid til at det spesielle fokus på sikkerhet delvis foregår gjennom den løpende tilsynsvirksomheten, men ikke minst ved at den øverste ledelsen i SJT og LT vedvarende synliggjør sitt sikkerhetsengasjement og at dette oppleves å rette seg mot den enkelte virksomhet.

Jernbaneverket og Luftfartsverket er i en lignende situasjon som trafikkoperatørene når det gjelder arbeidet med å redusere kostnader, da deres budsjetter er begrensede og det er et sterkt press for også å effektivisere det offentlige oppgaver. Da både Jernbaneverket og Luftfartsverket er betydelige bidragsytere nå det gjelder sikkerhetsnivået innenfor jernbane og luftfart i Norge, er det av betydning at disse også opplever myndighetenes fokus på sikkerheten innenfor sine respektive områder.

Erfaringen er at når det hender større ulykker, tar dette tilsynsmyndighetenes hele og fulle oppmerksomhet i lang tid. Arbeidsgruppen ser derfor med bekymring på at ulykker og alvorlige hendelser innenfor ett område skal medføre at den vedvarende oppmerksomheten på sikkerhet innenfor det andre området vil bli svekket i perioder.

6.7.2 Konklusjon

Sikkerhetsarbeid krever langsiktighet og vedvarende oppmerksomhet i begge sektorer. Arbeidsgruppen finner det sannsynlig at behovet for tidvis økt fokusering på jernbanesikkerhet kan svekke fokus på sikkerhetsarbeidet innenfor luftfartsområdet og vice versa ved en sammenslåing. Da det også er stor forskjell på arbeidsvolumet og de ressurser som forvaltes i SJT og LT, er arbeidsgruppen redd for at det ved en sammenslåing kan være vanskelig for den øverste ledelse å prioritere sikkerheten i begge sektorene tilstrekkelig høyt til enhver tid. Uavhengig av organisering vil en sammenslåing, etter arbeidsgruppens vurdering, innebære en risiko for at den ene sektoren i perioder eller på sikt utilsiktet kan komme i bakgrunnen i forhold til den andre sektoren når det gjelder fokus på sikkerhet.

Arbeidsgruppen konkluderer på bakgrunn av ovenstående med at sikkerheten innenfor henholdsvis jernbanen og luftfarten best ivaretas ved å opprettholde to selvstendige tilsyn.

6.8 Andre forhold

6.8.1 Oppbygging og utvikling

Både SJT og LT har vært i en oppbyggings- og utviklingsfase og har nedlagt mye arbeid i å finne en hensiktsmessig arbeidsform og rolleavklaring/samspill i forhold til de sentrale aktørene i respektive sektorer, samt få til den nødvendige synlighet. At en sammenslåing mellom SJT og LT kan gi uheldige konsekvenser med tanke på synlighet og rolleforståelse, kan ikke utelukkes. Dette er av betydning for kvaliteten i sikkerhets- og tilsynsarbeidet.

6.8.2 Felles havarikommisjon

På bakgrunn av de alvorlige jernbaneulykker og hendelser som har vært i senere tid er mandatet for Havarikommisjonen for sivil luftfart utvidet til også å omfatte undersøkelser av ulykker og hendelser i jernbanesektoren. I forbindelse med å utvide HSLs virkeområde vil det bli ansatt personell med jernbanefaglig kompetanse. Den generelle kompetanse HSL har på undersøkelsesmetodikk, vil også kunne anvendes ved undersøkelse av jernbaneulykker. Begge sektorer hører inn under

Samferdselsdepartementet, som vil følge opp tilrådingene fra havarikommisjonen gjennom de underliggende tilsynsetatene SJT og LT. Oppfølging er det viktigste bidrag til å utnytte resultatet av det arbeidet som nedlegges i å undersøke ulykker og hendelser. Å gi tilrådingene uten å ha et organisert apparat til å følge opp disse har lite for seg sett fra et trafiksikkerhets- og ressurs synspunkt. Et samarbeid mellom tilsynsmyndighetene kan innebære en videreutvikling av analysearbeidet og økt kompetanse i forbindelse med oppfølging av ulykker.

6.8.3 *Organisering i andre land*

Arbeidsgruppen har undersøkt organisering og utvikling på tilsynsområdet i de skandinaviske landene, jf. nærmere omtale i kapittel 5. Det foreligger ikke planer om samordning/sammenslåing av motsvarende tilsynsorgan i disse landene. Det bør her påpekes at tilsyn med jernbane gjennom egne myndigheter i Europa er av nyere dato (ikke gjennomført i alle land). Frem til nå har det vært vanlig å i stor grad føre tilsyn med den egne virksomheten. Arbeidsgruppen har ikke funnet noen land i Europa som har gjennomført en sammenslåing av jernbanetilsyn og luftfartstilsyn, og det er derfor ikke mulig å hente erfaring om fordeler og ulemper fra andre land.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Som det fremgår av vurderingene i kapittel 6, jf. kap. 8 Konklusjoner, tilrår ikke arbeidsgruppen en sammenslåing av Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. Det har således ikke vært aktuelt for arbeidsgruppen å vurdere nærmere de økonomiske eller administrative konsekvenser. Foreslått samarbeidsform, jf. kap. 8, forventes ikke å innebære økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

8. KONKLUSJONER

Arbeidsgruppen har i vurderingen av fordeler og ulemper ved en sammenslåing av SJT og LT særlig lagt vekt på potensialet for sikkerhetsmessige gevinster for begge tilsynene samt muligheten for å øke brukervennligheten for tilsynsobjektene.

Arbeidsgruppen har konsentrert arbeidet omkring det som er antatt å være de mest sentrale problemstillingene i forbindelse med en evt. sammenslåing. Disse har vært:

- Regelverk og internasjonale rammebetingelser
- Tillatelse og godkjenningsprosedyrer
- Tilsynsmetodikk og tilsynsobjekter
- Rapportering og analyse
- Kunnskapsoverføring og kompetanse
- Behovet for fokus på sikkerhet.

Luftfartens regelverk bygger i stor utstrekning på detaljerte internasjonale bestemmelser, og jernbanens regelverk beveger seg også i denne retningen. En harmonisering eller et felles regelverk vil etter arbeidsgruppens oppfatning hverken innebære et økt sikkerhetsnivå eller gi gevinster for brukerne. Arbeidsgruppen vil isteden advare mot større uoversiktighet og mindre brukervennlighet dersom man forsøker å samordne praktisk detaljorientert regelverk. For å kunne være en aktiv premissleverandør og kunne delta i utviklingen av de internasjonale rammebetingelsene vil arbeidsgruppen understreke at deltakelse i internasjonale fora vil kreve høy fagkompetanse på respektive områder. Dette, sammen med felles strategier med andre land vi sammenligner oss med, vil være av stor betydning for utviklingen av regelverket og det videre sikkerhetsarbeidet innenfor jernbane og luftfart. Arbeidsgruppen har ikke funnet at regelverksutforming og muligheter for påvirkning av internasjonale rammebetingelser er områder der en sammenslåing kan gi særskilte gevinster.

Mange av godkjenningsordningene, og utformingen av disse, innenfor jernbane og luftfart er påkrevet gjennom internasjonale konvensjoner eller gjennom EØS-avtalen og er gjensidige godkjenninger. Begrunnelsen er foruten sikkerhetsaspektet, bl a. å hindre diskriminerende behandling i et konkurransemarked. Arbeidsgruppen vil understreke at godkjenningsordningene er et viktig verktøy i tilsynsmyndighetenes arbeid med å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå, og behandling av slike søknader i de fleste tilfeller vil kreve særskilt fagkompetanse innenfor respektive område. Innenfor luftfarten er fagkompetanse dessuten et krav som er pålagt internasjonalt. Arbeidsgruppen har ikke funnet særskilte tverrsektorielle synergier på dette området.

Vedrørende tilsynsmetodikk mener arbeidsgruppen at fagkompetanse på respektive område er viktig i revisjonsteamene for å opprettholde sikkerhetsnivået. Innenfor luftfarten legger dessuten de internasjonale rammebetingelsene føringer på revisjonsteamenes sammensetning. En sammenslåing av SJT og LT vil heller ikke redusere belastningen for tilsynsobjektene, da disse av naturlige grunner er forskjellige. Synergien ved en sammenslåing ser derfor ut til å være svært begrenset. Videre går utviklingen mot styrket internasjonal rapportering, informasjonsutveksling og analysevirksomhet i både jernbane- og luftfartssektoren. Dette gjør at arbeidsgruppen

vanskelig kan finne gevinster i å forlate disse til fordel for opprettelse av nasjonale systemer for å betjene begge sektorene.

Ulikhetene mellom de to sektorene begrenser dessuten mulighetene for kortsiktig utveksling av deler av personellet. Den overveiende delen av personellet, de som har jernbaneteknisk/jernbaneoperativ respektiv flyteknisk/flyoperativ kompetanse er så spesialiserte innenfor sine områder at den ikke vurderes som overflyttbar mellom områdene uten betydelig omskolering.

Det sterkeste argumentet mot en sammenslåing er imidlertid, etter arbeidsgruppens vurdering, at dette vil kunne ta bort noe av dagens sterke fokus på sikkerhet innenfor henholdsvis jernbanen og luftfarten. Etter arbeidsgruppens vurdering vil en sammenslåing isteden kunne innebære en risiko for at den ene sektoren i perioder eller på sikt utilsiktet kan komme i bakgrunnen i forhold til den andre når det gjelder fokus på sikkerhet. Gruppens vurdering er at fokus og oppmerksomhet på sikkerhet per i dag best opprettholdes i adskilte organisasjoner.

Videre samarbeid

Arbeidsgruppen ser imidlertid for seg flere områder der informasjonsutveksling og et utvidet samarbeid vil være konstruktivt for det videre sikkerhetsarbeidet innenfor transportsektoren som helhet. Ikke minst gjelder dette på overordnet sikkerhetstenkning og formidling av myndighetenes ambisjoner og forventninger når det gjelder sikkerhet i ulike deler av transportsektoren, herunder komme med innspill til Regjeringens strategidokument på transportområdet, Nasjonal transportplan, der sikkerhet vil være en viktig del av planen. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det opprettes et forum med representanter fra transporttilsynenes ledelse og med ansattes organisasjoner for å drøfte videre samarbeid. Det løpende samarbeidet vil kunne skje i arbeidsgrupper eller lignende som nedsettes etter behov.

Taubanetilsynet

På bakgrunn av de vurderinger og konklusjonen som er fremkommet ovenfor vedrørende sammenslåing av SJT og LT, har arbeidsgruppen ikke funnet det hensiktsmessig å foreta en nærmere vurdering av Taubanetilsynet i denne sammenhengen. Mesteparten av taubanene i Norge er skitau, skitrekke og stolheiser. Slike baner har naturlig nok ikke noen samferdselspolitisk betydning, men er anlegg for idretts- og turistformål, og hører derfor ikke inn under transporttilsyn. Arbeidsgruppen er enig i den vurdering som Statskonsult har kommet frem til i sitt notat 2000:8 Statlig tilsyn, der Taubanetilsynet foreslås slått sammen med andre HMS-tilsyn. Arbeidsgruppen forutsetter at organisatorisk innplassering av Taubanetilsynet derfor vil bli tatt opp av AAD i det videre arbeid med oppfølging av Sårbarhetsutvalgets innstilling.

Oppsummering

På bakgrunn av en samlet vurdering konkluderer arbeidsgruppen med at sikkerheten innenfor henholdsvis jernbanen og luftfarten best ivaretas dersom tilsynsvirksomhetene fortsatt opprettholdes i SJT og LT, organisert som selvstendige etater. Arbeidsgruppen foreslår at det opprettes et forum mellom transporttilsynene for å drøfte nærmere samarbeid.

Arbeidsgruppens konklusjoner er enstemmige.

VEDLEGG 1 - LISTE OVER FORKORTELSER

I rapporten er bl. a. følgende forkortelser benyttet:

LT	Luftfartstilsynet
SJT	Statens jernbanetilsyn
JBV	Jernbaneverket
SD	Samferdselsdepartementet
HSL	Havarikommisjonen for sivil luftfart
BSL	Bestemmelser for sivil luftfart
JAA	Joint Aviation Authority
JAR	Joint Aviation Regulations
ICAO	International Civil Aviation Organization
OTIF	Convention concerning International Carriage by Rail
COTIF	Intergovernmental Organisation of International Carriage by Rail
ECAC	European Civil Aviation Conference
EASA	European Aviation Safety Agency
ERA	European Rail Agency
CEN	Den europeiske standardiseringsorganisasjon
CENELEC	Den europeiske komité for elektroteknisk standardisering
UIC	International Union of Railways

VEDLEGG 2 - REGELVERK PÅ LUFTFARTSOMRÅDET

Oversikt over BSL-seriene (Bestemmelser for sivil luftfart):

- BSL A - Administrative bestemmelser (1 forskrift)
- BSL B - Flytekniske bestemmelser (21 forskrifter)
- BSL C - Luftfartssertifikater og bevis (43 forskrifter)
- BSL D - Driftsbestemmelser (38 forskrifter)
- BSL E - Bestemmelser om luftfartsanlegg og bakketjeneste (8 forskrifter)
- BSL F - Trafikkbestemmelser for luftfart (1 forskrift)
- BSL G - Bestemmelser om lufttrafikkjeneste (10 bestemmelser/instrukser)
- BSL H - Bestemmelser om telekommunikasjon (1 forskrift)
- BSL-MET - Forskrift for flyværtjenesten (1 forskrift)
- BSL-FLYNAV - Forskrift for flynavigasjonstjenesten (1 forskrift)

Oversikt over utgitte LDP:

Oversikten er ikke tatt med av plasshensyn.

Oversikt over utgitte JAR'er (de som er utgitt som BSL-JAR er merket med stjerne):

- JAR-1 Definitions and Abbreviations
- JAR-21* Certification Procedures for Aircraft, Products and Related Parts
- JAR-22 Sailplanes & Powered Sailplanes
- JAR-23 Normal, Utility, Aerobatic and Commuter Category Aeroplanes
- JAR-25 Large Aeroplanes
- JAR-27 Small Rotorcraft
- JAR-29 Large Rotorcraft
- JAR-36 Aircraft Noise
- JAR-145* Approved Maintenance Organisations
- JAR-APU Auxiliary Power Units
- JAR-AWO All Weather Operations
- JAR-E Engines
- JAR-FCL Part 1 Flight Crew Licensing (Aeroplane)
- JAR-FCL Part 2 Flight Crew Licensing (Helicopter)
- JAR-FCL Part 3 Flight Crew Licensing (Medical)
- JAR-FCL Part 4 Flight Crew Licensing (Flight Engineers)
- JAR-P Propellers
- JAR-OPS Part 1* Commercial Air Transportation (Aeroplanes)
- JAR-OPS Part 3 Commercial Air Transportation (Helicopters)
- JAR-STD 1A Aeroplane Flight Simulators
- JAR-STD 2A Aeroplane Flight Training Devices
- JAR-STD-3A Flight and Navigation Procedures Trainers
- JAR-STD 1H Helicopter Flight Simulators
- JAR-TSO Joint Technical Standard Orders
- JAR-26 Additional Airworthiness Requirements for Operators
- JAR-66 Certifying Staff
- JAR-147 Maintenance Training Organisations
- JAR-VLA Very Light Aeroplanes
- JAR-MMEL/MEL Minimum Master Equipment List /Master Equipment List

Oversikt over Aeronautical Information Circulars (AIC) og andre publikasjoner det føres tilsyn etter:

- AIC A - utgis av Luftfartsverket. Inneholder administrativ informasjon, samt forskrift om avgifter (takstregulativet). Distribueres internasjonalt og har både engelsk og norsk tekst.
- AIC B - utgis av Luftfartsverket. Inneholder flyteknisk og flyoperativ informasjon, samt veiledende informasjon til forskrifter og annen informasjon.
- AIC N - utgis av Luftfartstilsynet. Inneholder administrativ, flyteknisk og flyoperativ informasjon, veiledende informasjon til forskrifter, forskrift om gebyrer (gebyrregulativet), samt kunngjøring om høring av norske forskrifter og JAR-forskrifter.
- AIC I - utgis av Luftfartstilsynet. Inneholder administrativ og flyoperativ informasjon. Distribueres internasjonalt og har både engelsk og norsk tekst.

I tillegg utgir Luftfartsverket AIP-serien som består av 5 bind. De gir praktisk informasjon som er nødvendig for den som skal fly i Norge. Her finnes bl.a. detaljert informasjon om hver enkelt flyplass. Både engelsk og norsk tekst.

NOTAM/NAIS (Notice to Airmen / Norwegian Aeronautical Information System) er et supplement til AIP-serien. Informasjonen om flyplassene oppdateres fortløpende via NOTAM-systemet. NAIS er et databasesystem for formidling av NOTAM. Tjenestene leveres av Luftfartsverket.

Luftfartsverket har utgitt følgende bestemmelser i form av håndbøker:

- HLT - Håndbok for lufttrafikk-tjenesten
- HOK - Håndbok for operativ kunngjøringstjeneste
- HET - Håndbok for elektrotekniske tjenester

Oversikt over Chicagokonvensjonens annekser

- ANNEX 1 - Personnel Licensing
- ANNEX 2 - Rules of the Air
- ANNEX 3 - Meteorological Service for International Air Navigation
- ANNEX 4 - Aeronautical Charts
- ANNEX 5 - Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations
- ANNEX 6 - Operation of Aircraft
- ANNEX 7 - Aircraft Nationality and Registration Marks
- ANNEX 8 - Airworthiness of Aircraft
- ANNEX 9 - Facilitation
- ANNEX 10 - Aeronautical Telecommunications
- ANNEX 11 - Air Traffic Services
- ANNEX 12 - Search and Rescue
- ANNEX 13 - Aircraft Accident and Incident Investigation
- ANNEX 14 - Aerodromes
- ANNEX 15 - Aeronautical Information Services
- ANNEX 16 - Environmental Protection
- ANNEX 17 - Security
- ANNEX 18 - The Safe Transport of Dangerous Goods by Air

Oversikt over EU-rettsakter vedrørende sivil luftfart og deres implementering i Norge
 Oversikten bygger på EØS-avtalens vedlegg XIII, kap. VI om sivil luftfart, ajourført opp til 1. april 2001. Se EF-traktaten (nå Amsterdamtraktaten) art. 80 nr. 2 og EØS-avtalen art. 47 nr. 2.

Forordninger, jf. EØS-avtalen art. 7 lit. a):

EU-ref.	Tittel	Norsk implementering	Endring, EU-ref.	Norsk implementering	Bemerkninger
2343/90	om luftfartsselskapers adgang til å delta i ruteflyging innenfor EØS og om deling av setekapasiteten mellom luftfartsselskaper på rute-flyginger mellom EØS-statene.	Forskrift 15.07.1994 nr. 691 § 1 nr. 1	2408/92	Se EU-ref. 2408/92	Kun art. 2 (e) (ii) og anneks I som står igjen. Se 2408/92 art. 15.
2299/89	om regler for bruk av edb-baserte reservasjonssystemer	lov 23.06.2000 nr. 54	3089/93 0323/99	lov 23.06.2000 nr. 54	Konkurransen tilsynet håndhever 2299/89 art. 11-20.
0294/91	om fraktflyging mellom EØS-statene	Forskrift 15.07.1994 nr. 691 § 1 nr. 3	2408/92	Se EU-ref. 2408/92	Kun art. 2 (b) og annekset som står igjen. Se 2408/92 art. 15.
2408/92	om EØS-luftfartsselskapers adgang til flyruter innenfor EØS-området.	Forskrift 15.07.1994 nr. 691 § 1 nr. 4			
95/93	om fastsettelse av felles regler for fordeling av tidsluker på lufthavnene i EØS-området.	Forskrift 15.07.1994 nr. 691 § 1 nr. 5.			
2407/92	om lisenser til luftfartsselskaper.	Forskrift 15.07.1994 nr. 691 § 1 nr. 8			
3922/91	om harmonisering av tekniske krav og administrative fremgangsmåter i sivil luftfart.	Forskrift 15.07.1994 nr. 691 § 1 nr. 7	Kommisjonsforordninger 1069/1999 2871/2000	Forskrift 15.07.1994 nr. 691 § 1 nr. 7	Kan ikke se at 2871/2000 er tatt inn i EØS-avtalen, til tross for at den er publisert som EØS-relevant tekst. Se Kommisjonens forslag til EASA – COM(2000)595 final.
0925/99	om registrering og bruk i Fellesskapet av visse typer sivile subsoniske jettfly som er blitt ombygd og omsertifisert for å oppfylle standardene i del II kapittel 3 i bind 1 av vedlegg 16 til	lov 21.12.2000 nr. 123			

EU-ref.	Tittel	Norsk implementering	Endring, EU-ref.	Norsk implementering	Bemerkninger
	konvensjonen om internasjonal sivil luftfart, 3. utgave (juli 1993)				
2027/97	om luftfartsselskapers erstatningsansvar ved ulykker	lov 30.10.1998 nr. 66			
295/91	om fastsettelse av felles regler for en erstatningsordning ved nektete ombordstigning i regelbundet luftfart.				Kongen gitt fullmakt til å gi forskrift i luftfartsloven § 16-1, se lov 4. mai 2001 nr. 18. Kan ikke se at denne fullmakten er brukt.
3975/87	om prosedyre for anvendelsen av konkurranseregler på luftfartsselskaper				Håndheves av Konkurransetilsynet.
4261/88	om klage, søknad og høringer etter rådsforordning 3975/87				Håndheves av Konkurransetilsynet.
2409/92	om takster og rater i lufttrafikk				Håndheves av Konkurransetilsynet.

Direktiver, jf. EØS-avtalen art. 7 lit. b):

EU-ref.	Tittel	Norsk implementering	Endring, EU-ref.	Norsk implementering	Bemerkninger
96/0067	om lufthavnrelaterte tjenester	Forskrift 03.11.2000 nr. 1096			Luftfartstilsynet har utarbeidet utkast til egen forskrift om myndighetskrav.
93/0065	om definisjon og bruk av kompatible tekniske spesifikasjoner ved innkjøp av ATM-utstyr og systemer.	Forskrift 02.06.1995 nr. 517	97/0015 00/2082	Forskrifter 17.07.1998 nr. 624 og 06.04.2001 nr. 320	
94/0056	om etablering av grunnleggende prinsipper vedrørende undersøkelse av sivile luftfartsulykker og -hendelser.	Forskrift 18.06.1993 nr. 539			
92/0014	om begrensning i bruk av fly omfattet av del II kapittel 2 i bind 1 av vedlegg 16 til konvensjonen om internasjonal sivil luftfart, 2. utgave 1988	Forskrift 19.07.1993	98/0020 99/0028	Forskrift 19.07.1993	
91/0670	om gjensidig	Forskrift 08.11.1994			

EU-ref.	Tittel	Norsk implementering	Endring, EU-ref.	Norsk implementering	Bemerkninger
	godkjenning av sertifikater for utøvelse av funksjoner i sivil luftfart	nr. 992			
98/0034	om informasjonsprosedyre med hensyn til tekniske standarder og forskrifter		98/0048		<p>Ikke listet under kapittel VI i vedlegg XIII til EØS-avtalen, da den ikke gjelder særlig for luftfart.</p> <p>Ikke implementert ved egen forskrift da den retter seg kun mot forvaltningen.</p> <p>Luftfartstilsynet vurderer for tiden å ta inn de krav direktivet stiller i prosedyre om utarbeidelse av forskrifter.</p>

Felles uttalelse fra de ansattes representanter i Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet til vurdering av sammenslåing / samarbeid mellom etatene

Introduksjon

Med bakgrunn i mandatets føringer om også å utrede de personalmessige konsekvenser, har vi som representanter for de ansattes organisasjoner diskutert en rekke problemstillinger som vurderes som relevante i denne sammenheng. De **viktigste** områder vi ønsker å fokusere på er oppsummert nedenfor i kortfattet temaform, og må avhengig av valgt modell, utredes/avklares videre i henhold til gjeldende avtaleverk i statlig sektor. Vi tar forbehold om at også andre problemstillinger vil kunne aktualiseres avhengig av den videre prosess.

1 Sikkerhetsaspektet

Begge etater er i en oppbyggingsfase, og står fortsatt overfor store utfordringer på det sikkerhetsmessige område innenfor sine sektorer.

En sammenslåing vil avlede ressurser og fokus fra disse sikkerhetsmessige utfordringene. Dette vil i særskilt grad påvirke negativt Jernbanetilsynets organisasjon og virke, pga. den størrelsesmessige differens (LT 136 ansatte respektive SJT 11 ansatte) organisasjonene i mellom.

2 Personalmessige forhold

Det er vår gjennomgående erfaring at en sammenslåing skaper organisasjonsmessig uro. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at LT- / SJT-personell med viktige faglige funksjoner vil avslutte arbeidsforholdet og søke seg over til andre mer attraktive stillinger. Det vises til allerede eksisterende rekrutteringsproblemer i begge etater innenfor faglig relaterte stillingskategorier.

3 Faglige forhold

Ved en sammenslåing vil en påpeke muligheten for "faglig anonymisering", i den mening at de flyfaglige- respektive jernbanefaglige miljøer utad mot publikum og brukere, i en viss grad kan miste sin synlighet. Det er også viktig at de ansatte kan identifisere seg med sine respektive fagmiljøer, og at disse fortsatt blir ivaretatt og kan utvikles videre uavhengig av den modell som velges.

4 Samlokalisering

En sammenslåing vil medføre en samlokalisering, som også i en kortere periode vil trekke ressurser bort fra de faglige oppgaver hver etat arbeider med.

5 Hovedavtalen i Staten og Tilpassningsavtaler

Det forutsettes at dersom en sammenslåing vil være aktuelt, skal prosessen bli ivaretatt i.h.t. Hovedavtalen i Staten, og eventuelle tilpassningsavtaler i respektive etat, og at ”*Rammeavtale for omstillingsarbeid i Staten*” legges til grunn for omstillingsprosessen. En forutsetter videre at overnevnte avtaleverk også legges til grunn i tilpasset grad ved etablering av en samarbeidsmodell.

6 Lønnsmessige forhold

En sammenslåing av etatene vil resultere i en forventning om en harmonisering av lønnsnivået, spesielt for ansatte innenfor spesifikke faggrupper, f.eks. tilsynspersonell. Det vil også kunne eksistere andre aspekter tilknyttet ansattes tilsetningsforhold, f.eks. særaldersgrenser, som må avklares.

Konklusjon

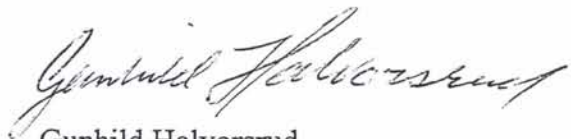
Ut fra vårt mandat vil vi konkludere med at en samarbeidsmodell vil være klart å foretrekke framfor en sammenslåing. For øvrig støtter vi rapportens hovedkonklusjoner.

Uansett modell, vil vi samtidig vise til ADDs skriv av 24.07.2001, hvor det sterkt presiseres viktigheten av at de angjeldende fagforeningene og de ansatte tas med i omstillingsarbeidet fra begynnelsen av, og i hele prosessen fram til slutføring.

Oslo, 23.08.2001



Frank Gulliksen
Luftfartstilsynet



Gunhild Halvorsrud
Statens Jernbanetilsyn

MIKROMARC

JERNBANEVERKET
BIBLIOTEKET



10TU00708