

Krav til flysikkerheten ved Oslo lufthavn Gardermoen

Av Per-Arne Skogstad

Per-Arne Skogstad er luftfartsdirektør og sjef i Luftfartstilsynet

Innlegg på seminar 8. juni 2000

Innledning

[0] Takk for invitasjonen til dette seminaret og for muligheten til å presentere luftfartsmyndighetens krav og synspunkter på problemstillingen omkring sikker vinterdrift og miljøkrav. Vi har nå hørt om hvilke vanskeligheter OSL står overfor og hvilke riks-politiske retningslinjer miljøvernmyndighetene har lagt ned.

[1] Mitt foredrag vil belyse hvilke krav Luftfartstilsynet stiller til sikker drift av flyplasser generelt og hva vi har gjort i forhold til vanskelighetene rundt glatte baner spesielt. Først vil jeg imidlertid benytte anledningen til å gi en kort presentasjon av Luftfartstilsynet.

Opprettelsen av Luftfartstilsynet

[2] Luftfartstilsynet er nå Norges luftfartsmyndighet. Organisasjonen var på plass 1. januar i år, i nye egne lokaler, med egen identitet, med alle nødvendige fullmakter i forhold til myndighetsutøvelse og med et bud-

sjett og ressurser for øvrig som setter oss i stand til å håndtere det tildelte ansvarsområdet. Forholdene ligger vel til rette for at vi kan strekke oss etter målsettinger som kan bidra til enda bedre sikkerhet i luften enn tidligere.

Luftfartstilsynet har en forholdsvis flat organisering. Tyngdepunktet ligger selvsagt på normgivning og tilsyn. Tilsynsavdelingene arbeider med flytekniske, flyoperative saker og innenfor områdene flyplass, flynavigasjon og lufttrafikkjeneste samt luftfartsutdanning. Som myndighet og forvaltningsorgan har Luftfartstilsynet også en juridisk og administrativ avdeling. Ellers finnes det en kvalitetssikringsfunksjon og en informasjonsavdeling organisert i stab. Denne organiseringen gjenspeiler i stor grad hvordan vi ønsker å fremstå, nemlig som en flyfaglig kompetent etat som arbeider etter god forvaltningsskikk, og hvor flysikkerhet til enhver tid er vår hovedmålsetning. Luftfartstilsynet som myndighet er imidlertid bare en brikke i helheten. Uten et godt samarbeid med de andre aktørene i luftfarten vil det ikke være mulig å oppnå de ønskede resultater.

Krav til vintervedlikehold av flyplasser

Luftfartstilsynet har som en av sine primære oppgaver å sikre at de betalende passasjer blir fraktet trygt frem til sitt bestemmelsessted. Det er bygget inn en rekke sikkerhetsmarginer både overfor flyoperatørene og flyplassene, navigasjonssystemene og lufttrafikken for å oppnå dette.

[3] Luftfartstilsynet setter krav til sikker avvikling av trafikken ved en flyplass. I følge Bestemmelser for Sivil Luftfart, skal "vintervedlikeholdet ved en flyplass utføres på en slik måte og i et slikt omfang at lufttrafikken kan opprettholdes uten fare for flysikkerheten og med det mål at regularitet opprettholdes i størst mulig grad". Sikkerheten veier imidlertid tyngst, noe som kommer frem av de nye kravene om stengekriterier for flyplasser som Luftfartstilsynet har utgitt. [4] Det blir stilt krav til bl.a. friksjon (glatthet) og snødybde, og det skal finnes retningslinjer for når hele eller deler av ferdelsområdene på flyplassen skal stenges for trafikk. Det skal være bestemt når flyplassen skal stenges for å gjennomføre preparering og for når den må stenges for all trafikk (hvis prepareringen ikke fører til forbedrede forhold).

Flyplassene er selv ansvarlig for å drive forsvarlig og må selv velge metode for å oppnå akseptable forhold. Myndighetene kontrollerer at tiltakene er tilstrekkelige gjennom sin tilsynsvirksomhet ute på flyplassene og ved å kontrollere at det er fastlagt rutiner for vintervedlikehold, men

Luftfartstilsynet kommer ikke med løsninger for å oppnå tilfredstillende forhold på ferdelsområdene. Flyplassene står derfor i prinsippet selv fritt til å velge metoder for å oppnå de mål vi har definert.

Oslo lufthavn Gardermoen

[5] OSL må forholde seg til de krav Luftfartstilsynet setter, og kan derfor ikke tillate trafikk når det ikke er forsvarlig å drive. De tilbudte forhold må holdes på akseptabelt nivå, men hvordan dette skjer stiller som sagt Tilsynet ingen krav til. Det må foretas en avveining mellom trafikkavviklingen og valg av metoder, og noen metoder er mer formålstjenelige enn andre. Dette påvirker forhold som stenetid og regularitet. Selv om Luftfartstilsynet også må vurdere regularitet, er det imidlertid en sak mellom OSL og deres kunder (flyselskapene), passasjerene og samfunnet forøvrig. Problemstillingene rundt sikker vinterdrift er dermed først og fremst knyttet opp mot regularitet.

OSL har fastsatt stengekriterier for når hele eller deler av ferdelsområdet skal stenges og det er opp til dem å følge og håndheve dette. Luftfartstilsynet ser at OSL er i en spesiell situasjon som Norges hovedflyplass og som en internasjonal flyplass med høye krav og forventninger til regularitet og volum og at de kan trenge mer tid til å høste erfaringer. Luftfartstilsynet mener forøvrig at OSL tar sin oppgave seriøst og har selv foretatt klare forbedringer i sitt (forebyggende) sikkerhetsarbeide.

Premiærulykken 6. desember 1999

6. desember i fjor skled en DC-10 maskin med 399 passasjerer 270 m forbi baneenden her ved Gardermoen. Ingen passasjerer kom til skade og kun moderate skader ble påført flyet. Kort tid etter ulykken kom Havarikommisjonen for Sivil Luftfart (HSL) med fem foreløpige tilrådninger. [6] Luftfartstilsynet ble blant annet henstilt om å vurdere forhold rundt glatte baner og bremseeffekt generelt, samt forholdene ved OSL.

Basert på HSLs foreløpige tilrådninger nedsatte Luftfartsdirektøren et utvalg bestående av flyplassinspektører, flygerinspektører og sikkerhetsrådgivere. Utvalget hadde til oppgave å undersøke de siste års hendelser og rapportere om problemstillingen rundt glatte baner, og om friksjonsmålinger på ferdelsområdene. Spesielt konsentrerte utvalget seg om forhold ved s.k. 'nullføre' (for eksempel når underkjølt regn fryser på ferdelsområdene eller når ferdelsområdene er så kalde at nedbøren fryser på dem). Utvalget ble bedt om å komme med anbefalinger om hvilke tiltak som burde gjennomføres på kort og lang sikt.

Internasjonalt arbeides det grundig med problemstillingen og flere tunge organisasjoner, bl.a. NASA, har i flere år drevet et eget forskningsprogram om rullebanefriksjon. Det er etter hvert blitt anerkjent at friksjonsmålerutstyret ikke har en tilstrekkelig nøyaktighet for å kunne gi et godt bilde av de rådende friksjonsforhold ved en flyplass. For å oppnå ønsket sikkerhetsnivå må man derfor i stadig

større grad ha svarte rullebaner (dvs. rullebaner helt frie for snø og is).

[7] I februar i år la utvalget frem sin rapport med seks anbefalinger. På kort sikt ble det foreslått at alle flyplasser med regulær passasjertrafikk skulle etablere klare kriterier for når hele eller deler av ferdelsområdet må stenges under vinterforhold. Som dere har hørt er dette forslaget nå gjennomført. Utvalget anbefalte også at Luftfartstilsynet, innenfor de begrensningene som ligger i vår rolle, støtter OSL i forhold til planlagte tiltak, f.eks. når det gjelder utvidet bruk av kjemikalier. Anbefalingen ble gitt etter at utvalget hadde studert og vurdert flere alternativer for å bedre friksjonsforholdene på rullebaner og ferdelsområder. [8] Effekt, effektivitet, sikkerhetsgevinst, o.a. ble tatt med i vurderingene. Det syntes dokumentert at bruk av kjemikalier gjør det mulig å oppnå svarte rullebaner i langt større omfang enn ved alternative metoder, og det ble ansett som eneste reelle alternativ.

Proaktivitet

Luftfartstilsynet har også hatt en god dialog med operatører, piloter og flyplassiere om problemstillingen rundt vinterdrift og bakkeforhold. På den måten forsøker vi å være proaktive og ulykkesforebyggende.

Luftfartstilsynets hovedfokus er sikkerhet. Når risikoen for uønskede hendelser øker, må det kompenseres ved at marginene økes for at sikkerhetsnivået skal opprettholdes. Slike tiltak vil senke kapasiteten ved en fly-

plass. Ved å finne en tidsbesparende og effektiv måte å gjenopprette akseptable forhold på, vil regulariteten kunne opprettholdes. Dette er imidlertid et resultat av flyplassens vurdering og ikke Luftfartstilsynets pålegg.

Sikkerhetsansvar med miljøhensyn

[9] Flyplassene utsettes for krav til sikkerhet, regularitet og miljø fra forskjellige instanser i vårt samfunn. Sikkerhet er vårt fokus og vi ser at andre interesser grenser til dette. Det er opp til flyplassene å balansere de ulike kravene på best mulig måte, gitt de betingelsene de til en hver tid har.

Begrensninger av forskjellig slag gjør at ikke alle krav kan oppfylles samtidig. Å redusere på flysikkerhet er ikke akseptabelt for Luftfartstilsynet som ansvarlig myndighet. OSL har vist vilje og evne til å korrigere for å kunne drive forsvarlig, samtidig som vi er av den oppfatning at OSL tar sitt miljøansvar seriøst. Deres Miljøoppfølgingsprogram 2000-2004 er i den sammenheng godkjent av LT.

Både sikkerhet, miljøkrav og regularitet kan opprettholdes ved å ha en resultatorientert holdning til problemkomplekset. Vi må derfor se på realitetene som er at av alle de scenariene vi står overfor er faren for liv og helse størst ved for strenge miljøkrav til OSL. Ved å operere i randsonen av hva som er sikkert, skal det mye mindre til før sikkerhetsmarginene blir overskredet. Dette er noe Luftfartstilsynet ser og som ansvarlig myndighet er nødt til å ha et forhold til.

[10] Det er opp til OSL å velge metode for å tilfredstille Luftfartstilsynets krav. Våre undersøkelser viser at kjemikalier er mest effektive med tanke på å oppnå tilfredstillende flysikkerhet når vinterforholdene blir marginale.

[11] Luftfartstilsynet vil gjennom sitt videre arbeid forsøke å bidra til en pragmatisk og sikkerhetsmessig akseptabel løsning. Takk for oppmerksomheten.