

12/06

Beretning om tilsynet med luftfarten

**Beretning fra rigsrevisor fremsendt
til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov
om revisionen af statens regnskaber m.m.**

KØBENHAVN 2007

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisoratet@ft.dk
Hjemmeside: www.folketinget.dk

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 87-7434-275-4

Denne beretning til Folketinget henhører under lov om revisionen af statens regnskaber § 18, stk. 1, der pålægger statsrevisorerne pligt til med deres eventuelle bemærkninger at fremsende de af rigsrevisor i henhold til samme lov § 17 udarbejdede beretninger til Folketinget og vedkommende minister.

Statsrevisorerne, den 23. maj 2007

Peder Larsen Henrik Thorup Helge Adam Møller

Johannes Lebech Svend Erik Hovmand Mogens Lykketoft

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Undersøgelsens resultater	7
II. Baggrund, formål og afgrænsning	10
A. Baggrund	10
B. Formål	12
C. Afgrænsning	13
III. Statens Luftfartsvæsens (SLV) tilsyn med den civile luftfart	14
A. SLV's planlægning, justering og opfølgning på tilsynsvirksomheden	16
B. SLV's tilsyn med alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler	21
C. Transport- og Energiministeriets tilsyn med SLV	23
IV. SLV's tilsyn med Skandinavisk Tilsynskontor (STK)	24
A. SLV's tilsyn med STK	25
B. Transport- og Energiministeriets indseende i STK	29
Statsrevisorernes bemærkning	31

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lov-
bekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører
§ 28. Transport- og Energiministeriet.

Beretning om tilsynet med luftfarten

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning handler om tilrettelæggelsen af tilsynet med luftfarten. Tilsynet skal sikre, at der opretholdes et tilfredsstillende sikkerhedsniveau for luftfart i Danmark og for dansk luftfart i udlandet.

Det fremgår af Transport- og Energiministeriets rapport ”Dansk Luftfart 2015 – muligheder og udfordringer” (november 2005), at luftfartsselskaberne hidtil har valgt at have et højere sikkerhedsniveau end det, som de danske luftfartsmyndigheder kræver, og at det er meget sikkert at flyve. Luftfartserhvervet er imidlertid gennem de seneste år blevet liberaliseret. Det har medført stigende konkurrence, som betyder, at udviklingen inden for sikkerhed går mod, at sikkerhedsniveauet i luftfartsselskaberne nærmer sig det niveau, som myndighederne kræver. Da forskellen mellem faktisk og krævet sikkerhed dermed bliver mindre, stiller det øgede krav til tilsynsmyndighedens indsats.

Det fremgår derudover af rapporten ”SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger”, der fastlægger centrale principper og målsætninger for Statens Luftfartsvæsens (SLV) virksomhed, at der vil være et fortsat behov for en prioritering af tilsynsvirksomheden, bl.a. som følge af, at en række nye tilsynsopgaver skal varetages med begrænsede resurser. Tilsynsmyndighederne skal derfor arbejde med udvikling af en mere risikobaseret og fokuseret tilsynsmetodik og anvende analyser af risici for flyvesikkerheden i tilsynsplanlægningen.

Rigsrevisionen har derfor af egen drift gennemført en undersøgelse af tilrettelæggelsen af tilsynet med den civile luftfart i Danmark.

2. Det er SLV og Skandinavisk Tilsynskontor (STK), som udfører det praktiske tilsyn med den civile luftfart i Danmark.

SLV

3. Formålet med SLV’s virksomhed er at skabe grundlag for sikker civil luftfart, hvilket bl.a. sker gennem fastsættelse af regler og udøvelse af tilsyns- og analysevirksomhed.

Der er internationalt udviklet en række regler, standarder og procedurer, der danner grundlag for flyvesikkerheden ved fx at regulere luftfartøjers konstruktion og vedligeholdelse, flyselskaber og flyværksteders aktiviteter samt faglige og helbredsmæssige krav til piloter og flymekanikere. Disse internationale krav omfatter også krav til tilsynsindsatsen, herunder minimumsfrekvenser for tilsyn, som er udtryk for overordnede, internationale risikovurderinger.

4. Tilsynet omfatter alle objekter, der indgår i luftfartssystemet, herunder store kommercielle luftfartsselskaber, små private fly, lufthavne, lufttrafiktjenester samt personale, der udfører arbejde af betydning for sikkerheden i luftfart, såsom piloter, flyveledere mv.

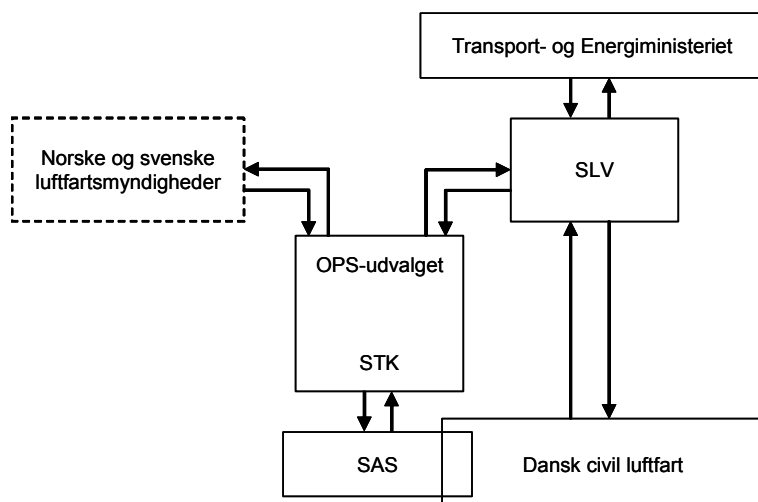
Den enkelte virksomhed er ansvarlig for at overholde de gældende regler og krav om flyvesikkerhed, ligesom det er den enkelte fartøjschef, der er ansvarlig for at påse, fx at et luftfartøj er luftdygtigt og behørigt udrustet, bemannet og lastet, samt at flyvningen i øvrigt forberedes og gennemføres i overensstemmelse med gældende regler.

STK

5. STK udfører det praktiske tilsyn med SAS, der er den største luftfartsoperatør i Danmark,

Sverige og Norge. Figur 1 er en grafisk illustration af organiseringen af tilsynet med dansk luftfart og SAS.

Figur 1. Organisering af tilsyn med luftfarten



6. Det fremgår af figur 1, at Transport- og Energiministeriet har et overordnet ansvar for tilsynet med luftfarten i Danmark. SLV's tilsynsvirksomhed omfatter alle objekter i luftfartssystemet, herunder den erhvervmæssige og ikke-erhvervmæssige luftfart. Tilsynet omfatter også de dele af SAS' virksomhed, der ikke er delegeret til STK (fx arbejdsmiljø og security).

7. Der er indgået aftale mellem Danmarks, Norges og Sveriges myndigheder om samarbejde vedrørende tilsynet med SAS, og der er etableret et samarbejdsorgan, OPS-udvalget, der behandler og samordner tilsynet med SAS og har det overordnede ansvar for tilsynet. OPS-udvalget består af repræsentanter for de 3 skandinaviske luftfartsmyndigheder, og udvalgets medlemmer har derfor det endelige ansvar for, at også den del af SAS' virksomhed, der er undergivet det fælles tilsyn, fungerer efter de nationale krav. STK er underlagt OPS-udvalget og foretager sit tilsyn efter

instruks fra OPS-udvalget. SLV har således via OPS-udvalget en tilsynsforpligtelse over for STK.

STK's tilsyn skal være på samme niveau som de nationale myndigheders tilsyn med andre selskaber.

8. Standarder for tilsyn og deraf følgende tilsynsforpligtelser for tilsynsmyndigheder som SLV er i vid udstrækning fastsat af internationale organisationer. SLV er derfor selv genstand for tilsyn (audits) fra de internationale organisationer, der ved jævnlige besøg kontrollerer, i hvilken grad SLV efterlever de gældende standarder, konventioner og regler.

9. Undersøgelsens formål er at vurdere tilsynet med den civile luftfart i Danmark. Undersøgelsen besvarer følgende spørgsmål:

- Er SLV's tilsyn med den civile luftfart tilrettelagt tilfredsstillende?

- Er SLV's tilsyn med STK tilfredsstillende?
- Er Transport- og Energiministeriets tilsyn med SLV tilstrækkeligt?
- SLV's tilsyn tager udgangspunkt i internationale og nationale krav, der er udviklet på baggrund af overordnede, internationale risikovurderinger, til bl.a. at fastsætte minimumsfrekvenser for tilsyn med forskellige tilsynsobjekter. SLV analyserer desuden på baggrund af informationer om risici i luftfarten overordnede udviklinger inden for sikkerhed i luftfarten. Herudover anvender de enkelte tilsynsansvarlige resultater af tidligere tilsyn samt informationer om havarier, hændelser og begivenheder i forbindelse med udførelsen af de enkelte tilsyn. SLV udarbejder imidlertid ikke opgørelser, der kan dokumentere, at tilsynsindsatsen faktisk lever op til internationale og nationale krav til minimumsfrekvenser for tilsynene. Desuden er hverken SLV's planlægning eller justeringer i årets løb baseret på systematiske risikovurderinger af tilsynsobjekterne eller overvejelser om, hvilken tilsynsintensitet der er den mest effektive over for det enkelte tilsynsobjekt.

10. Spørgsmålet vedrørende Transport- og Energiministeriets tilsyn behandles ikke i et selvstændigt kapitel, men besvares i sammenhæng med de 2 første spørgsmål.

11. Beretningen har i udkast været forelagt Transport- og Energiministeriet, hvis høringssvar i videst muligt omfang er indarbejdet.

Undersøgelsens resultater

Tilsynet med den civile luftfart i Danmark er samlet set tilfredsstillende. Statens Luftfartsvæsen (SLV) tilrettelæggelse af tilsynet med luftfarten kan dog i højere grad baseres på risikovurderinger. SLV har desuden ikke et solidt dokumenteret overblik over Skandinavisk Tilsynskontors (STK) tilsyn med SAS. I forlængelse heraf er Transport- og Energiministeriets tilsyn med SLV ikke tilstrækkeligt.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

SLV's tilrettelæggelse af tilsynet med den civile luftfart er tilfredsstillende. Rigsrevisionen anbefaler dog, at SLV i planlægningen af og opfølgningen på tilsynene i højere grad sikrer sig, at alle tilsynsobjekter tilses med frekvenser, der mindst svarer til internationale og nationale minimumskrav. SLV bør desuden i højere grad anvende risikovurderinger og overvejelser om tilsynsintensiteten over for de enkelte tilsynsobjekter. Rigsrevisionen anbefaler også, at Transport- og Energiministeriet indhenter opgørelser, der viser, om SLV overholder internationale og nationale krav til minimumsfrekvenser mv. for tilsyn.

- Alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler nævnes som specifikt risikoområde i luftfartsloven. SLV vil som forsøgsordning supplere sine årlige kontroller for misbrug af alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler med løbende, uanmeldte stikprøvekontroller. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at stikprøvekontroller vil give SLV et styrket overblik over, om alkohol mv. udgør en reel risiko i relation til sikkerheden i luftfarten.
- Transport- og Energiministeriet indhenter ikke opgørelser, der viser, om SLV overholder internationale og nationale krav til minimumsfrekvenser mv. for tilsyn.

SLV's tilsyn med STK er ikke tilfredsstillende. SLV bør tilvejebringe et solidt dokumen-

teret overblik over, om STK fører et tilsyn, der mindst svarer til det tilsyn, som SLV fører med den øvrige civile luftfart i Danmark, og lever op til internationale og nationale krav. Herudover modtager Transport- og Energiministeriet ikke helt basale informationer fra SLV om STK, selv om ministeriet er overordnet ansvarlig tilsynsmyndighed.

- STK forelægger ikke OPS-udvalget og SLV oplysninger om STK's tilsyn, der giver indblik i, om STK fører et tilsyn, der mindst svarer til SLV's eget tilsyn med luftfarten i Danmark. STK udarbejder heller ikke opgørelser, der viser, at STK overholder internationale og nationale krav til tilsynet.
- Transport- og Energiministeriet modtager ikke helt basale informationer fra SLV om STK, selv om ministeriet er overordnet ansvarlig tilsynsmyndighed, og SLV stiller ressourcer til rådighed for STK's tilsynsvirksomhed. Ministeriet har således ikke grundlag for at vurdere, om de tilsynsopgaver, som ministeriet har uddelegeret til SLV, og som SLV har videredelegeret til OPS-udvalget og STK, varetages efter hensigten, og i givet fald gribe ind, fx ved at tilbagekalde delegationen, hvis dette ikke er tilfældet.

II. Baggrund, formål og afgrænsning

A. Baggrund

12. Denne beretning handler om tilrettelæggelsen af tilsynet med luftfarten. Tilsynet skal sikre, at der opretholdes et tilfredsstillende sikkerhedsniveau for luftfart i Danmark og for dansk luftfart i udlandet.

Det fremgår af Transport- og Energiministeriets rapport "Dansk Luftfart 2015 – muligheder og udfordringer" (november 2005), at luft-

fartsselskaberne hidtil har valgt at have et højere sikkerhedsniveau end det, som de danske luftfartsmyndigheder kræver, og at det er meget sikkert at flyve. Luftfartserhvervet er imidlertid gennem de seneste år blevet liberaliseret. Det har medført stigende konkurrence, som betyder, at udviklingen inden for sikkerhed går mod, at sikkerhedsniveauet i luftfartsselskaberne nærmer sig det niveau, som myndighederne kræver. Da forskellen mellem faktisk og krævet sikkerhed dermed bliver mindre, stiller det øgede krav til tilsynsmyndighedens indsats.

Det fremgår derudover af rapporten "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger", der fastlægger centrale principper og målsætninger for SLV's virksomhed, at der vil være et fortsat behov for en prioritering af tilsynsvirksomheden, bl.a. som følge af, at en række nye tilsynsopgaver skal varetages med begrænsede ressourcer. Tilsynsmyndighederne skal derfor arbejde med udvikling af en mere risikobaseret og fokuseret tilsynsmetodik og anvende analyser af risici for flyvesikkerheden i tilsynsplanlægningen.

Rigsrevisionen har derfor af egen drift gennemført en undersøgelse af tilrettelæggelsen af tilsynet med den civile luftfart i Danmark.

13. Det er Statens Luftfartsvæsen (SLV) og Skandinavisk Tilsynskontor (STK), som udfører det praktiske tilsyn med den civile luftfart i Danmark.

SLV

14. Formålet med SLV's virksomhed er at skabe grundlag for sikker civil luftfart, hvilket bl.a. sker gennem fastsættelse af regler og udøvelse af tilsyns- og analysevirksomhed.

Det er FN's organisation for civil luftfart "International Civil Aviation Organization" (ICAO), der globalt fastsætter reglerne for flyvesikkerhed. I Europa har det været "Joint Aviation Authorities" (JAA) samt "European Organisation

for the Safety of Air Navigation” (EUROCONTROL), der har fastsat de mere detaljerede regionale regler inden for de rammer, der er fastsat af ICAO. I de senere år har EU, herunder ”European Aviation Safety Agency” (EASA), forestået udarbejdelse af regler, som tidligere blev varetaget af JAA og EUROCONTROL, og der er herved sket en udvikling mod stadig mere harmoniserede regler, der er bindende for de enkelte medlemslande. SLV har oplyst, at man forventer, at denne udvikling vil fortsætte i de kommende år.

De gældende regler, standarder og procedurer danner grundlag for flyvesikkerheden ved fx at regulere luftfartøjs konstruktion og vedligeholdelse, flyselskaber og flyværksteders aktiviteter samt faglige og helbredsmæssige krav til piloter og flymekanikere. Disse internationale krav omfatter også krav til tilsynsindsatsen, herunder minimumsfrekvenser for tilsyn, som er udtryk for overordnede, internationale risikovurderinger.

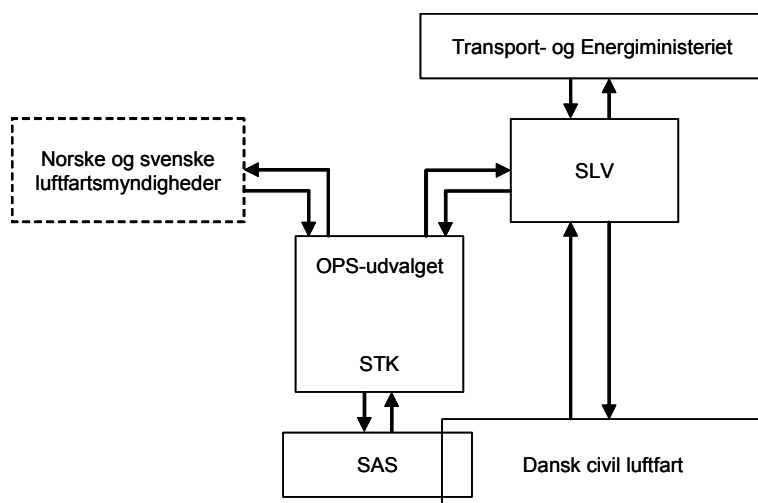
15. Tilsynet omfatter alle objekter, der indgår i luftfartssystemet, herunder store kommercielle luftfartsselskaber, små private fly, lufthavne, lufttrafiktjenester samt personale, der udfører arbejde af betydning for sikkerheden i luftfart, såsom piloter, flyveledere mv.

Den enkelte virksomhed er ansvarlig for at overholde de gældende regler og krav om flyvesikkerhed, ligesom det er den enkelte fartøjschef, der er ansvarlig for at påse, fx at et luftfartøj er luftdygtigt og behørigt udrustet, bemannet og lastet, samt at flyvningen i øvrigt forberedes og gennemføres i overensstemmelse med gældende regler.

STK

16. STK udfører væsentlige dele af det praktiske tilsyn med SAS, der er den største luftfartsoperatør i Danmark, Sverige og Norge. Figur 2 er en grafisk illustration af organiseringen af tilsynet med dansk luftfart og SAS.

Figur 2. Organisering af tilsyn med luftfarten



17. Det fremgår af figur 2, at Transport- og Energiministeriet har et overordnet ansvar for

tilsynet med luftfarten i Danmark. SLV's tilsynsvirksomhed omfatter alle objekter i luftfarts-

systemet, herunder den erhvervsmæssige og ikke-erhvervsmæssige luftfart. Tilsynet omfatter også de dele af SAS' virksomhed, der ikke er delegeret til STK (fx arbejdsmiljø og security).

18. Der er indgået aftale mellem Danmarks, Norges og Sveriges myndigheder om samarbejde vedrørende tilsynet med SAS, og der er etableret et samarbejdsorgan, OPS-udvalget, der behandler og samordner tilsynet med SAS og har det overordnede ansvar for tilsynet. OPS-udvalget består af repræsentanter for de 3 skandinaviske luftfartsmyndigheder, og udvalgets medlemmer har derfor det endelige ansvar for, at også den del af SAS' virksomhed, der er undergivet det fælles tilsyn, fungerer efter de nationale krav. STK er underlagt OPS-udvalget og foretager sit tilsyn efter instruks fra OPS-udvalget. SLV har således via OPS-udvalget en tilsynsforpligtelse over for STK.

STK er ikke en selvstændig myndighed. I formel administrativ henseende er STK en del af Luftfartsstyrelsen i Sverige og anvender derfor de derværende administrative støtteprocesser. STK's tilsyn skal være på samme niveau som de nationale myndigheders tilsyn med andre selskaber.

19. Standarder for tilsyn og deraf følgende tilsynsforpligtelser for tilsynsmyndigheder som SLV er i vid udstrækning fastsat af internationale organisationer. SLV er derfor selv genstand for tilsyn (audits) fra de internationale organisationer, der ved jævnlige besøg kontrollerer, i hvilken grad SLV efterlever de gældende standarder, konventioner og regler.

B. Formål

20. Undersøgelsens formål er at vurdere tilsynet med den civile luftfart i Danmark, herunder tilsynet med SAS. Undersøgelsens resultater er i beretningen opdelt i SLV's tilsyn og STK's til-

syn med SAS, som udøves på vegne af de skandinaviske myndigheder. Desuden omfatter undersøgelsen Transport- og Energiministeriets tilsyn med SLV.

SLV

21. Formålet med SLV's virksomhed er at skabe grundlag for sikker civil luftfart i Danmark. SLV's rapport "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger" redegør for de ændringer, luftfarten gennemgår i disse år, og de ændrede krav, disse ændringer stiller til tilsynsmyndighederne. Rapporten indeholder en nærmere beskrivelse af SLV's samlede arbejdsopgaver og redegør for de principper og målsætninger, der fremover vil blive lagt til grund for den mere detaljerede fastlæggelse af arbejdsopgaverne vedrørende de forskellige kerneaktiviteter, der skal udføres, så de opfylder de nationalt og internationalt fastsatte krav. Det bærende princip i rapporten er, at SLV's virksomhed skal have fokus på SLV's centrale opgaver og problemstillinger og skal tilrettelægges, så resurserne anvendes effektivt.

Rigsrevisionen har derfor ud fra SLV's egne målsætninger i "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger" undersøgt, om tilsynet er tilrettelagt tilfredsstillende.

STK

22. Formålet med STK er på vegne af OPS-udvalget at sikre, at SAS opfylder gældende skandinaviske krav mv. til flyvesikkerhed.

Transport- og energiministeren har ifølge luftfartsloven hjemmel til at overlade beføjelser til at træffe afgørelser, som efter loven er tillagt ministeren eller SLV, til andre offentlige myndigheder, private organisationer eller sagskyndige.

SLV's delegering af beføjelser til STK er sket i overensstemmelse med luftfartsloven, idet SLV ifølge loven har hjemmel til delegation af

tilsynsopgaverne til en udenlandsk sagkyndig eller udenlandsk myndighed.

23. OPS-udvalget har instruktionsbeføjelse over STK, som udfører det praktiske tilsyn med SAS. OPS-udvalget, der består af cheferne for de 3 skandinaviske landes luftfartstilsyn, fører samtidig tilsyn med STK's virksomhed. SLV er dog fortsat ansvarlig for den uddelegerede virksomhed.

Rigsrevisionen har undersøgt, om SLV gennem sin deltagelse i OPS-udvalget fører et tilfredsstillende tilsyn med STK's tilsyn med SAS.

Transport- og Energiministeriet

24. Transport- og Energiministeriet har et overordnet ansvar for tilsynet med luftfarten. Ministeriet skal derfor føre tilsyn med SLV's tilsynsaktiviteter.

SLV har uddelegeret den praktiske udførelse af tilsynet med SAS til OPS-udvalget, som har videregivet ansvaret til STK. Ministeriets tilsyn med SLV skal derfor også omfatte et tilsyn med SLV's tilsyn med STK.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om ministeriet fører et tilstrækkeligt tilsyn med SLV.

25. Undersøgelsen besvarer sammenfattende følgende 3 spørgsmål:

- Er SLV's tilsyn med den civile luftfart tilrettelagt tilfredsstillende?
- Er SLV's tilsyn med STK tilfredsstillende?
- Er Transport- og Energiministeriets tilsyn med SLV tilstrækkeligt?

C. Afgrænsning

26. SLV's myndighedsudøvelse finder sted inden for områderne "Flyvesikkerhed" (safety),

"Security", "Air Traffic Management" samt "Økonomi og Performance". Beretningen omfatter alene flyvesikkerhed, fordi SLV anvender langt de fleste ressourcer på dette område.

Formålet med myndighedsområdet flyvesikkerhed er at tilvejebringe et tilfredsstillende sikkerhedsniveau for luftfarten i Danmark og for dansk luftfart i udlandet ved foranstaltninger, der har til formål at minimere risikoen for havarier og hændelser, herunder tilsyn, der skal sikre, at virksomheder og personer inden for luftfarten udøver deres virksomhed i overensstemmelse med nationale og internationale regler.

"Security" er derimod initiativer, der er rettet mod at undgå terrorhandlinger eller andre forbrydelser mod luftfartens sikkerhed.

27. SLV udfører 2 former for tilsyn med flyvesikkerheden: tiltrædelseskontroller og funktionstilsyn.

SLV's tiltrædelseskontroller har til formål at sikre, at de pågældende tilsynsobjekter på godkendelsestidspunktet lever op til gældende regler og krav, mens funktionstilsyn gennemføres for at konstatere, om dette også er tilfældet i den senere driftsfase.

Tiltrædelseskontrol gennemføres ved nye godkendelser af fx nye fly eller nyt personale. Tiltrædelseskontroller indgår ikke i SLV's årsplanlægning, da de er styret efter, hvornår de bliver efterspurgt. Dvs. de bliver gennemført, når SLV's kunder anmoder om en ny godkendelse.

Funktionstilsyn er den løbende opfølgning på tiltrædelseskontroller og omfatter fx tilsyn med, at luftfartsvirksomhedernes kontrol- og kvalitetssystemer, fly og personale hele tiden lever op til flyvesikkerhedskravene. SLV påser ved tilsynerne bl.a., at luftfartsvirksomhedernes egenkontrol af sikkerhedskravene, som udøves gennem virksomhedernes kontrol- og kvalitetssystemer, fungerer. Det undersøges bl.a. ved at kontrollere, om systemerne har indarbejdet de krav til procedu-

rer mv., som SLV stiller i forhold til flyvesikkerheden. Det skyldes, at det er luftfartsvirksomhederne, der har ansvaret for at overholde luftfartsloven.

28. Undersøgelsen af SLV omfatter alene funktionstilsyn. Ved afgrænsningen er det antaget, at risikoen for, at en aktør i luftfarten ikke lever op til sikkerhedskravene, er højere efter det tidspunkt, hvor aktøren fik sin godkendelse efter en tiltrædelseskontrol. Det er således i tidsrummet fra tiltrædelseskontrollen og til første funktionstilsyn samt mellem efterfølgende funktionstilsyn alene tilsynsobjekternes sikkerhedssystemer og egenkontrol, der gennemføres som led i virksomhedernes kvalitetssystemer, der sikrer, at sikkerhedskravene fortsat er opfyldt.

Undersøgelsen af STK omhandler SLV's overordnede tilsyn med STK.

Rigsrevisionen foretager ingen undersøgelse af Norges og Sveriges tilsyn med STK. Rigsrevisionen foretager endvidere ingen selvstændige undersøgelser af regelgrundlaget, der ligger til grund for tilsynet.

29. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter perioden 1996-2006 med særligt fokus på perioden 2004-2006. Det indhentede materiale dækker således forskellige perioder.

Undersøgelsen af SLV baserer sig bl.a. på tilsynsplaner og -rapporter samt andet grundlæggende materiale om tilrettelæggelse og udførelse af tilsyn, herunder SLV's behandling af oplysninger om udviklingen i flyvesikkerheden og beskrivelser af forretningsgange for risikostyring.

Undersøgelsen af STK, som baserer sig på materiale indhentet af SLV, omfatter bl.a. referater fra møder i OPS-udvalget, rapporter fra STK til OPS-udvalget, samarbejdsaftaler og instrukser for det skandinaviske tilsyn samt STK's manual for kvalitetsstyring.

Undersøgelsen af Transport- og Energiministeriet er baseret på en gennemgang af ministe-

riets tilsynssager samt SLV's resultatkontrakter og årsrapporter.

30. Rigsrevisionen har holdt møder og interviews med Transport- og Energiministeriet, SLV og Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane (HCLJ).

Rigsrevisionen har inddraget HCLJ og baserer undersøgelsen på bl.a. HCLJ's rapporter og statistik for havarier og hændelser. Det skyldes, at SLV's vurderinger af udviklingen i flyvesikkerheden bl.a. bygger på oplysninger fra HCLJ. Rigsrevisionens undersøgelse indeholder alene en vurdering af HCLJ's bidrag til SLV's tilsynsgrundlag i form af HCLJ's undersøgelser af og informationer om konkrete risikoområder. Rigsrevisionen foretager derfor ikke vurderinger af HCLJ's generelle opgavevaretagelse. Rigsrevisionens undersøgelse af SLV's tilsyn med alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler indeholder dog konkrete vurderinger af HCLJ's indsigt i dette område.

31. Beretningen har i udkast været forelagt Transport- og Energiministeriet, hvis høringssvar i videst muligt omfang er indarbejdet.

III. Statens Luftfartsvæsen (SLV) tilsyn med den civile luftfart

Rigsrevisionens bemærkninger

SLV's tilrettelæggelse af tilsynet med den civile luftfart er tilfredsstillende. Rigsrevisionen anbefaler dog, at SLV i planlægningen af og opfølgningen på tilsynene i højere grad sikrer sig, at alle tilsynsobjekter tilses med frekvenser, der mindst svarer til internationale og nationale minimumskrav. SLV bør desuden i højere grad anvende risikovurderinger og overvejelser om tilsynsintensiteten over for de enkelte tilsynsobjekter. Rigsrevisionen

anbefaler også, at Transport- og Energiministeriet indhenter opgørelser, der viser, om SLV overholder internationale og nationale krav til minimumsfrekvenser mv. for tilsyn.

Denne vurdering er baseret på:

- SLV's tilsyn tager udgangspunkt i internationale og nationale krav, der er udviklet på baggrund af overordnede, internationale risikovurderinger, til bl.a. at fastsætte minimumsfrekvenser for tilsyn med forskellige tilsynsobjekter. SLV analyserer desuden på baggrund af informationer om risici i luftfarten overordnede udviklinger inden for sikkerhed i luftfarten. Herudover anvender de enkelte tilsynsansvarlige resultater af tidligere tilsyn samt informationer om havarier, hændelser og begivenheder i forbindelse med udførelsen af de enkelte tilsyn. SLV udarbejder imidlertid ikke opgørelser, der kan dokumentere, at tilsynsindsatsen faktisk lever op til internationale og nationale krav til minimumsfrekvenser for tilsynene. Desuden er hverken SLV's planlægning eller justeringer i årets løb baseret på systematiske risikovurderinger af tilsynsobjekterne eller overvejelser om, hvilken tilsynsintensitet der er den mest effektive over for det enkelte tilsynsobjekt.
- Alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler nævnes som specifikt risikoområde i luftfartsloven. SLV vil som forsøgsordning supplere sine årlige kontroller for misbrug af alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler med løbende, uanmeldte stikprøvekontroller. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at stikprøvekontroller vil give SLV et styrket overblik over, om alkohol mv. udgør en reel risiko i relation til sikkerheden i luftfarten.
- Transport- og Energiministeriet indhenter ikke opgørelser, der viser, om SLV overhol-

der internationale og nationale krav til minimumsfrekvenser mv. for tilsyn.

32. Formålet med SLV's virksomhed er at skabe grundlag for sikker civil luftfart. I marts 2004 udarbejdede SLV rapporten "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger", der fastlægger SLV's opgaver og beskriver retningslinjer for, hvordan SLV's samlede virksomhed skal tilrettelægges for at fremme en sikker civil luftfart.

Vedrørende SLV's tilsynsvirksomhed fremgår det af rapporten, at der på internationalt plan er udviklet regler og kutymer om omfanget af tilsynet og de metoder, der skal anvendes. Disse regler og kutymer, der afspejler den internationale vurdering af risiko og væsentlighed på de forskellige tilsynsområder, lægger SLV til grund ved tilrettelæggelsen af tilsynsvirksomheden.

Det fremgår videre, at der fremover internationalt såvel som nationalt vil være behov for at arbejde med udvikling af en mere risikobaseret og fokuseret tilsynsmetodik.

Det betyder, at tilsynet skal fokusere på de områder, hvor det vil have den største virkning, mens andre områder undergives et mindre tilsyn. Det vil således være muligt at justere frekvensen og intensiteten af tilsynene inden for de internationalt fastsatte minimumskrav.

33. Der er 2 former for internationale regler og standarder, som SLV skal iagttage i udførelsen af tilsynsvirksomheden. For det første er der en række regler og procedurer for luftfartsaktørers overholdelse af flyvesikkerheden, som bl.a. regulerer luftfartøjers konstruktion, vedligeholdelse og måden, der flyves på. Disse regler og procedurekrav er i første omgang rettet mod luftfartsaktørerne som fx luftfartsselskaber og flyvepladser, der selv er ansvarlige for at sikre, at regler og krav overholdes. SLV's tilsyn har til formål at kontrollere, at luftfartsaktørerne lever op til dette ansvar, hvorfor disse regler til en vis

grad definerer indholdet i og fokus for SLV's tilsyn.

For det andet har der udviklet sig internationale kutymer om omfanget af tilsynet og de metoder, tilsynsmyndighederne skal anvende. Disse kutymer retter sig direkte mod SLV og omhandler bl.a. minimumskrav til frekvensen af tilsyn med forskellige luftfartsaktører. Minimumskravene er fastsat efter overordnede, internationale risikovurderinger. SLV har oplyst, at der inden for visse tilsynsområder på EU-niveau er udarbejdet ensartede formularer og lister, hvilket har til formål at sikre, at tilsyn gennemføres med en ensartet intensitet på tværs af landene.

34. Inden for rammerne af de internationale standarder for tilsynsmyndighederne kan SLV anvende tilsynsstrategier, der nationalt fastsætter tilsynsfrekvenser og tilsynsintensitet, der udnytter tilsynsressurserne mest effektivt. Det fremgår således af rapporten "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger", at målsætningen for SLV's tilsynsindsats er at sikre, at reglerne overholdes, og at tilsynsvirksomheden primært fokuserer på de områder, hvor risiko og effekt er størst.

35. SLV udarbejder hvert år en tilsynsplan. I løbet af året justeres tilsynsplanen, når tilsynsobjekter bortfalder, eller nye tilsynsobjekter kommer til. I slutningen af hvert år udarbejder SLV en tilsynsrapport, der overordnet sammenfatter det forgangne års tilsynsaktivitet og resultaterne af tilsynene.

36. Rigsrevisionen har undersøgt, om SLV gennem planlægningen af tilsyn, justeringer i planen og opfølgningen på de gennemførte tilsyn sikrer, at SLV's tilsynsvirksomhed lever op til internationale krav og er baseret på overvejelser om resurseforbrug i forhold til effekt og risiko.

Rigsrevisionen har desuden undersøgt, i hvilket omfang SLV fører tilsyn med misbrug med alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende mid-

ler, fordi dette område nævnes eksplicit som et risikoparameter i luftfartsloven.

Endelig har Rigsrevisionen undersøgt, om Transport- og Energiministeriet fører et tilstrækkeligt tilsyn med SLV.

A. SLV's planlægning, justering og opfølgning på tilsynsvirksomheden

Planlægning

Krav til minimumsfrekvenser for tilsyn

37. Det fremgår af SLV's tilsynsplan, hvilke krav til minimumsfrekvenser for tilsyn der er gældende for forskellige typer af tilsynsobjekter, samt om minimumsfrekvensen er fastsat internationalt eller af SLV. Fx er minimumsfrekvensen fastsat internationalt til 2 år inden for tilsynsområdet luftdygtighed og tilhørende funktioner, der bl.a. omfatter luftfartsselskabers tekniske organisation og vedligeholdelsesvirksomhed, mens SLV har fastsat en minimumsfrekvens på 3 år inden for tilsyn med luftfartstjenester.

38. SLV har oplyst, at et element i SLV's tilsynsstrategi er at vægte synlighed i markedet højt. Et tilsyn indebærer en række forhold, der skal kontrolleres, og som fremgår af tilsynsformularer. SLV's synlighedsstrategi indebærer, at SLV opdeler indholdet i de enkelte tilsyn på flere tilsynsbesøg, så SLV så vidt muligt besøger størstedelen af tilsynsobjekterne mindst én gang om året, selv om minimumsfrekvensen er lavere. SLV har oplyst, at SLV derved også sikrer, at tilsynsplanerne overholder kravene til minimumsfrekvenser.

39. SLV har oplyst, at tilsynsplanen udarbejdes på baggrund af oplysninger fra de enkelte tilsynskontorer om, hvilke objekter der skal foretages tilsyn med for at opfylde minimumsfrekvenserne. De enkelte tilsynskontorer oplyser desuden

om yderligere tilsynsobjekter, som de finder, der skal føres tilsyn med efter en risikovurdering og fx inddragelse af tidligere tilsynsresultater og hensynet til synlighed i markedet.

40. Rigsrevisionens undersøgelse af SLV's tilsynsplaner viste, at planerne ikke er baseret på systematiske udtræk fra SLV's systemer, og der derfor kan være en risiko for, at tilsynsobjekter utilsigtet kan falde ud af planerne.

41. SLV har oplyst, at planerne udarbejdes af medarbejdere, der har meget stor erfaring på deres tilsynsområder, og at der derfor ikke er risiko for, at tilsynsobjekter glemmes. SLV har desuden oplyst, at SLV er ved at anskaffe et nyt tilsynssystem, hvor det er hensigten, at planerne kan trækkes automatisk på grundlag af en base over tilsynsobjekter, så der ikke er risiko for, at objekter falder ud af planen. Kravspecifikation for det nye system er færdiggjort i foråret 2007.

42. Rigsrevisionens undersøgelse af tilsynsplaner viste også, at det er op til de enkelte tilsyns-

kontorer at sikre, at de fastsætter minimumsfrekvenser for tilsyn overholdes. Tilsynsplanen indeholder således ikke opgørelser, der sammenholder krav til minimumsfrekvenser med de planlagte tilsyn.

43. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at SLV arbejder på at anskaffe et tilsynssystem, der sikrer, at tilsynsplanen omfatter alle tilsynsobjekter og tager højde for krav til minimumsfrekvenser for tilsynene.

Anvendelse af risikovurderinger

44. Det fremgår af "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger", at SLV indsamler oplysninger om sikkerhed i luftfarten. Oplysningerne giver SLV mulighed for at analysere, hvilke faktorer der ligger bag havarier, hændelser og begivenheder, herunder om der er tale om menneskelige eller tekniske fejl, og om der er tale om et enkeltstående tilfælde eller en tendens. I boks 1 er givet en kort definition af havarier, hændelser og begivenheder.

Boks 1

Definition af havarier, hændelser og begivenheder

Flyvehavari

En begivenhed, der indtræffer i forbindelse med anvendelse af et luftfartøj fra det tidspunkt, hvor en person går ombord i luftfartøjet i den hensigt at flyve, og indtil alle er gået fra borde igen, og hvor:

- nogen afgår ved døden (fatalt havari) eller kommer alvorligt til skade som følge af at være i eller på luftfartøjet eller ved direkte berøring med luftfartøjet eller noget, der hører til dette, eller
- luftfartøjet udsættes for skade eller strukturelle fejl, der nedsætter strukturens styrke eller luftfartøjets flyveegenskaber, og som normalt vil nødvendiggøre en større reparation eller udskiftning af de pågældende dele, eller
- luftfartøjet savnes eller er fuldstændigt utilgængeligt.

Flyvehændelse

En begivenhed, som ikke er et havari, men som indtræffer i forbindelse med anvendelsen af et luftfartøj, og som har indflydelse på eller vil kunne få indflydelse på sikkerheden forbundet med luftfartøjets anvendelse.

Flyvesikkerhedsmæssig begivenhed

Enhver driftsforstyrrelse, fejl, mangel eller andet irregulært forhold, som har eller kan have påvirket flyvesikkerheden, og som ikke har medført et flyvehavari eller en flyvehændelse. Begivenheder er altså mindre alvorlige end hændelser, som igen er mindre alvorlige end havarier.

45. Formålet med SLV's analysevirksomhed er først og fremmest at sikre, at informationer med flyvesikkerhedsmæssig relevans bearbejdes og systematiseres, så de kan indgå i dels SLV's prioritering og målretning af den tilsynsmæssige indsats, dels i det løbende flyvesikkerhedsarbejde, der foregår ude i erhvervet.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt SLV's anvendelse af risikoanalyser i den årlige planlægning af tilsyn.

46. SLV registrerer resultater af tilsynene i de enkelte tilsynssager. SLV begyndte i 2006 på opfølgningen på tilsynsplanerne at oplyse om resultaterne af tilsynene, hvis disse havde afdækket afvigelser fra reglerne. Det er de enkelte inspektører, som fører oplysningerne på de enkelte sager.

Oplysningerne anvendes således ikke til en overordnet risikoanalyse af den civile luftfart eller til en risikovurdering af de enkelte tilsynsobjekter som fx luftfartsselskaber eller flyvepladser. SLV's planlægning af tilsyn er således ikke systematisk baseret på SLV's oplysninger om tidligere tilsynsresultater og viden om tilsynsobjekterne.

47. SLV har ultimo 2006 opdateret sit kvalitetssikringssystem med procedurer, der har til formål at sikre, at inspektørerne anvender informationer om risici i de konkrete tilsyn, så man under tilsynsbesøgene fokuserer på kendte risiko-områder ved det enkelte tilsynsobjekt.

48. Ud over resultaterne af SLV's egne tilsyn indsamler SLV til brug i risikostyringen løbende oplysninger om havarier, hændelser og flyvesikkerhedsmæssige begivenheder inden for luftfarten. Oplysningerne stammer primært fra havari- og hændelsesrapporter fra Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane (HCLJ) samt rapporter om begivenheder fra det såkaldte BL8-10-system.

49. Havarier og hændelser inden for den danske luftfart opgøres af HCLJ. Rigsrevisionens undersøgelse af SLV's anvendelse af HCLJ's havari- og hændelsesrapporter viste, at rapporterne behandles af den enkelte inspektør for at indgå som baggrundsmateriale i det løbende tilsyn. Herudover behandles havari- og hændelsesrapporter i SLV's centrale analyseenhed. Denne enheds analyser forelægges den interne gruppe til opfølgning på den flyvesikkerhedsmæssige udvikling, Safety Committee, med henblik på en vurdering af eventuelle negative tendenser og/eller beslutning om udpegning af særlige indsatsområder.

Oplysningerne indgår imidlertid ikke i en overordnet risikovurdering af de enkelte tilsynsobjekter.

50. SLV indførte BL8-10-systemet i august 2001 på baggrund af en politisk beslutning om at fremme motivationen til at indberette driftsforstyrrelser. Betegnelsen BL8-10 henviser til den bekendtgørelse, som ligger til grund for indførelsen af systemet. Formålet med BL8-10-systemet er, at flyselskaber mfl. rapporterer om alle driftsforstyrrelser, fejl, mangler eller andre irregulære begivenheder af betydning for flyvesikkerheden. BL8-10-rapporterne omfatter således begivenheder, som ikke førte til en hændelse eller et havari.

BL8-10-indberetningerne gennemgås af den enkelte tilsynsansvarlige, hvorved de indgår i forberedelsen af de enkelte tilsyn. Rapporterne behandles desuden løbende i den centrale analyseenhed med henblik på at afdække områder med en negativ udvikling. Disse analyser forelægges løbende Safety Committee, der vurderer, om særlig indsats er nødvendig. Ud over BL8-10-analyser foretager analyseenheden, enten på anmodning eller på eget initiativ, mere dybtgående analyser af et givet problemområde. Analyseenheden vurderer, om sådanne analyser skal tilsendes det(de) relevante fagkontor(er) eller forelægges Safety Committee.

Oplysningerne indgår imidlertid ikke i en overordnet risikovurdering af de enkelte tilsynsobjekter.

51. SLV har oplyst, at SLV's tilsynsstrategi vedrørende synlighed i markedet er mere resursekrævende, end hvis tilsynene blev gennemført ved enkeltbesøg med frekvenser, der svarer til internationale og nationale minimumskrav. SLV kan imidlertid ikke opgøre, hvor mange ekstraresurser der anvendes på synlighedsstrategien. SLV kan heller ikke oplyse, hvad effekten af synlighedsstrategien er, eller om alternative strategier ville give mere effekt for de samme resurser.

52. Rigsrevisionen anbefaler, at SLV fremover mere systematisk baserer den årlige planlægning på risikovurderinger af fx større luftfartsselskaber, så de faktiske tilsynsfrekvenser i højere grad afhænger af disse risikovurderinger under overholdelse af de fastsatte krav til minimumsfrekvenser. Derved kunne SLV's tilsynsressurser i overensstemmelse med SLV's rapport "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger" målrettes de områder af markedet, hvor de vil have den største virkning, mens andre områder undergives et mindre tilsyn.

53. SLV har oplyst, at SLV har en klar målsætning om, at tilsyn i højere grad skal udføres på baggrund af risikovurderinger. Flere lande arbejder med udvikling af risikovurdering rettet mod enkeltobjekter, og specielt USA har været førende på dette område, men selv for denne førende luftfartsnation er det alene muligt at nærme sig dette trinvis. Udviklingen vil derfor fortsat ske internationalt, men dette arbejde skal følges op på det nationale niveau, herunder i Danmark.

Den øgede anvendelse af risikovurderinger i tilsynsplanlægningen er derfor en målsætning på dette område, og SLV deltager aktivt i udviklingen heraf.

54. Rigsrevisionen er enig i, at SLV bør arbejde med at øge anvendelsen af risikovurderinger i tilsynsplanlægningen.

Valg af tilsynsintensitet

55. SLV har oplyst, at det er muligt at justere frekvensen og intensiteten af tilsynene inden for de internationalt fastsatte minimumskrav.

Det fremgår af SLV's kvalitetsledelsessystem, at det løbende skal vurderes, hvorvidt det enkelte tilsynsobjekt skal underlægges normalt eller skærpet tilsyn. Det fremgår videre, at skærpet tilsyn kan komme på tale, hvor særlige forhold taler for det. Som eksempler på særlige forhold nævnes organisatoriske ændringer, idriftsættelse af nye flytyper samt aktuelle begivenheder, som kan forårsage en forøget sikkerhedsrisiko.

Det fremgår også, at skærpet tilsyn kan iværksættes generelt over en bred front eller på mere specifikke områder. Det skærpede tilsyn iværksættes, når det anses for relevant og altså ikke nødvendigvis i forbindelse med den årlige planlægning.

Herudover fremgår det af systemet, at tilsynsaktiviteten over for et tilsynsobjekt i særlige tilfælde kan reduceres, hvis objektets egne systemer er særligt velfungerende. En sådan reduktion skal være skriftligt begrundet og må aldrig resultere i, at tilsynsaktivitetens omfang bliver mindre, end internationale regler tilsiger.

56. Undersøgelsen viste således, at SLV's kvalitetsledelsessystem ikke indeholder nærmere kriterier for, hvad der skal til, for at forskellige typer af tilsynsobjekter sættes under skærpet eller reduceret tilsyn. Systemet stiller heller ikke krav om skriftlighed om de konkrete begrundelser for, at et tilsynsobjekt sættes under skærpet tilsyn, eller for at tilsynsaktiviteten igen reduceres til normalt tilsyn.

Undersøgelsen viste også, at SLV ikke har defineret, hvad et skærpet og et reduceret tilsyn

indebærer, eller hvor mange ressourcer der skal anvendes på de 2 tilsynstyper i forhold til et normalt tilsyn. SLV har således oplyst, at et normalt tilsyn i visse tilfælde kan kræve flere ressourcer end et skærpet tilsyn over for et tilsvarende tilsynsobjekt, og at der i større omfang bør indgå overvejelser om resurseforbrug i forhold til effekt og risiko.

57. Rigsrevisionens undersøgelse af SLV's tilsynsplaner viste, at det ikke fremgår af planerne, om et tilsynsobjekt er underlagt skærpet, normalt eller reduceret tilsyn. Planerne indeholder derfor heller ikke overvejelser om, hvilken tilsynsintensitet der er den mest effektive over for det enkelte tilsynsobjekt.

Justering af planen i årets løb

58. SLV's tilsynsplan justeres løbende over året efter input fra de tilsynsansvarlige. SLV har oplyst, at justeringerne fx kan skyldes, at nye tilsynsobjekter kommer til, og tilsyn med andre objekter derfor må udsættes. Justeringerne kan også skyldes, at ikke-aktuelle tilsynsobjekter fjernes fra planen og derved frigiver ressourcer til, at andre tilsynsobjekter underlægges et skærpet tilsyn.

59. Rigsrevisionens undersøgelse af SLV's justeringer af planen viste, at SLV ikke har klare kriterier for, hvordan tilsynsressourcer omprioriteres i forbindelse med justeringerne, så krav til minimumsfrekvenser overholdes, og ressourcerne anvendes effektivt.

SLV lægger således ikke eksplicite risikovurderinger til grund for, hvilke tilsyn der udsættes i tilfælde af, at nye tilsynsobjekter kommer til, eller hvilke tilsyn der skal skærpes i tilfælde af, at der frigøres ressourcer. Det er desuden op til den enkelte tilsynsansvarlige at sikre, at udsættelsen af tilsyn ikke resulterer i, at krav til minimumsfrekvenser for tilsynene fraviges.

60. Rigsrevisionen anbefaler, at SLV udarbejder faste procedurer for justering af tilsynsplanen i årets løb, der i overensstemmelse med SLV's rapport "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger" sikrer, at justeringerne sker ud fra overvejelser om resurseforbrug i forhold til effekt og risiko.

Årlig opfølgning på gennemførte tilsyn

61. I slutningen af hvert år udarbejder SLV en tilsynsrapport, der overordnet sammenfatter det forgangne års tilsynsaktivitet og resultaterne af tilsynene.

62. Rigsrevisionens undersøgelse af SLV's tilsynsrapporter viste, at rapporterne ikke indeholder opgørelser, der viser, at den gennemførte tilsynsindsats overholder krav til minimumsfrekvenser for tilsyn. Rapporterne indeholder heller ikke opgørelser over, om tilsynet med de enkelte tilsynsobjekter har været skærpet, normalt eller reduceret.

63. SLV har oplyst, at de årlige tilsynsplaner bliver udarbejdet under hensyn til de internationale krav om tilsynsfrekvenser. Tilsynsrapporten, der opgør, i hvilket omfang tilsynsplanen er fulgt, er derfor ifølge SLV også dokumentation for, hvorvidt krav til minimumsfrekvenser af tilsyn er overholdt.

64. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hverken de oprindelige tilsynsplaner, de justerede tilsynsplaner eller tilsynsrapporterne indeholder opgørelser, der kan dokumentere, at tilsynsindsatsen lever op til internationale og nationale krav til minimumsfrekvenser for tilsynene. Undersøgelsen viste også, at hverken SLV's planlægning eller justeringer i årets løb er baseret på systematiske risikovurderinger af tilsynsobjekterne eller overvejelser om, hvilken tilsynsintensitet der er den mest effektive over for det enkelte tilsynsobjekt.

B. SLV's tilsyn med alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler

65. Alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler nævnes eksplicit i luftfartsloven som et risikoparameter. Lovens § 50 fastsætter således krav til ædruelighed mv. og kontrol heraf over for den enkelte certifikatindehaver. Der er en grænse på 0,20 promille for indhold af alkohol i blodet.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, i hvilket omfang dette risikoområde indgår i SLV's tilrettelæggelse af tilsynsvirksomheden.

66. Trafikstyrelsen har i samarbejde med øvrige myndigheder i skandinaviske lande oprettet Nordic Medical Working Group, der i maj 2005 udarbejdede en rapport om bevidsthedsforstyrrende midler som risikofaktor i jernbanetrafikken.

Rapporten peger på, at antallet af beskæftigede med misbrugsproblemer er steget de sidste årtier, hvorfor der er kommet øget fokus på den menneskelige risikofaktor. Det fremgår videre af rapporten, at der ofte rettes fokus på tekniske sikkerhedsløsninger, selv om erfaringerne viser, at ulykker kan have en mere kompleks kausalitet. Alkohol- og stofmisbrug udgør en alvorlig trussel for sikkerheden, ikke alene i jernbanesektoren, men generelt i trafikken, herunder luftfarten. Rapporten anbefaler, at den menneskelige faktor kommer til at spille en mere afgørende rolle i fremtidige analyser af årsager til afvigelse, fejl og ulykker. Ifølge arbejdsgruppen er misbrugsproblemer systematisk underrapporteret.

67. Menneskelige faktorer er hovedårsagen til flyvehavarier. Rigsrevisionen har derfor undersøgt HCLJ's registreringer af og dermed viden om alkohol som bagvedliggende årsag til havarier og hændelser. Rigsrevisionen har ligeledes undersøgt SLV's viden herom og fokus herpå ved funktionstilsyn.

68. HCLJ har oplyst, at HCLJ ikke registrerer antallet af gennemførte obduktioner i forlængelse af fatale havarier, herunder om der i den forbindelse er gennemført retskemiske analyser for at afdække en eventuel tilstedeværelse af alkohol eller andre bevidsthedsforstyrrende midler. Endvidere ved HCLJ ikke, om der i forbindelse med samtlige fatale havarier de seneste 10 år i øvrigt er foretaget retskemiske analyser.

69. Transport- og energiministeren oplyste den 1. maj 2006 til Folketingets Trafikudvalg, at SLV ikke siden 2002 har foretaget en løbende opgørelse inden for misbrugsområdet. SLV overvejer i forbindelse med overgangen til digitalisering af sagsbehandlingen, hvordan SLV bedre kan følge udviklingen i antallet af sager om misbrug.

70. SLV har oplyst, at SLV's viden om den menneskelige faktors indflydelse på området er omfattende og opdateret. Alkoholens indflydelse på den menneskelige præstationsevne er kendt. SLV har oplyst, at der inden for luftfarten har været fokus på den menneskelige faktor i en årække. SLV har foranlediget etablering af et Human Factors Udvalg, og i midten af 1990'erne implementerede SLV krav om undervisning og eksamination af piloter i human factors. I disse uddannelser er misbrug en del af pensum, ligesom dette område også indgår i eksamination af luftfartspersonale. SLV har tillige afholdt misbrugsseminarer med deltagelse af misbrugseksperter, faglige organisationer og andre interesse-rede.

71. SLV har videre oplyst, at der udføres en systematisk kontrol med at sikre, at erhvervspiloter eller andre med et overforbrug af fx alkohol ikke varetager opgaver, der vedrører flyvesikkerhed. Det sker på grundlag af analyser af de blodprøver, der udtages ved helbredsundersøgelser for erhvervspiloter og flyveledere. Helbredsundersøgelserne er indført den 1. juni 1999 i for-

bindelse med, at Danmark indførte JAR-FCL på personcertificeringsområdet. I 2002 blev det besluttet at teste for overforbrug af alkohol og andre rusmidler som et led i de undersøgelser, der foretages. Helbredsundersøgelserne omfatter dog ikke piloter inden for den private flyvning, hvor de fleste havarier og hændelser foregår.

72. SLV modtager endvidere oplysninger fra Kriminalregistret, hvis der sker domfældelser af certifikatindehavere vedrørende bl.a. spirituskørsel, hvilket automatisk resulterer i, at SLV vurderer, om et certifikat skal fratages indehaveren.

SLV har oplyst, at i perioden 2000-2006 er 35 certifikatindehavere således indkaldt til alkoholundersøgelse på grund af spiritus- eller promillekørsel efter færdselsloven. I 3 tilfælde siden 1993 er der nægtet udstedelse af certifikat på grund af domme for spiritus- og promillekørsel efter færdselsloven.

73. SLV har oplyst, at SLV har udgivet folderen ”Flyvning og Alkohol – Uforenelige størrelser”. Det fremgår af folderen, at det er hensigten, at den enkelte certifikatindehaver på grundlag af viden og forståelse formulerer sin egen alkoholpolitik, så alkohol ikke kommer i konflikt med betroede funktioner i luftfarten, herunder flyvesikkerheden.

74. SLV har også oplyst, at der ikke er noget krav til luftfartsselskaberne om at udføre stikprøver mv. De fleste større luftfartsselskaber har dog selv etableret systemer, også kaldet ”fortroende systemer”, hvor der udpeges personer, som en eventuel misbruger kan henvende sig til. Den ”fortroende” har pligt til dels at sikre den bedst mulige løsning for misbruger, dels at sikre, at denne ikke gør tjeneste, før problemet er afhjulpet. Systemet bygger på tillid og anonymitet.

SLV foretager ikke registreringer af antallet af disse frivillige systemer, herunder antallet af brugere af systemerne.

75. SLV foretager heller ikke stikprøvekontroller for alkohol eller andre bevidsthedsforstyrrende midler. Luftfartsloven indeholder adgang til at foretage stikprøvekontrol, men det fremgår af loven, at det er en politimæssig opgave at foretage udåndingsprøver.

76. SLV har oplyst, at hvis SLV i forbindelse med en inspektion får mistanke om, at en pilot har overtrådt luftfartslovens regler vedrørende alkohol, vil politiet blive tilkaldt, for at der kan foretages en udåndingsprøve med henblik på konstatering af, hvorvidt maksimumsgrænsen på 0,20 promille for indhold af alkohol i blodet er overholdt.

SLV har i perioden 1997-2002, hvor der blev foretaget en opgørelse af sager, behandlet i alt 68 sager, hvor alkohol eller misbrug havde ført til en helbredsmæssig underkendelse. Siden 2002 er der ikke foretaget en løbende opgørelse, hvilket havde sammenhæng med indførelse af ændrede administrative procedurer. Fra og med maj 2006 er den løbende opgørelse imidlertid genoptaget.

77. SLV har i forbindelse med afslutningen af Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at det er besluttet, at der forsøgsvis skal indføres stikprøvekontroller for alkohol af erhvervspiloter. Transport- og Energiministeriet har således drøftet dette med Justitsministeriet, og man er her blevet enige om at indføre denne forsøgsordning i 2007 med 50-60 stikprøvekontroller.

Procedurene for udførelse af disse prøver er under udarbejdelse af Rigspolitiet og SLV.

78. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SLV har en overordnet viden om betydningen af alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midlers betydning for luftfartssikkerhed generelt. SLV vil som forsøgsordning supplere sine årlige kontroller for misbrug af alkohol og andre bevidsthedsforstyrrende midler med løbende, uan-

meldte stikprøvekontroller. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at stikprøvekontroller vil give SLV et styrket overblik over, om alkohol mv. udgør en reel risiko i relation til sikkerheden i luftfarten.

C. Transport- og Energiministeriets tilsyn med SLV

79. Transport- og Energiministeriets tilsyn med SLV føres primært gennem et koncerndedelsesinformationssystem (KILT-systemet) samt resultatkontrakter og årsrapporter. KILT-systemet er baseret på det såkaldte balanced scorecard-princip, der skal sikre en balance i virksomhedens målformulering og afrapportering. Rigsrevisionen har indgående beskrevet KILT-systemet i beretning nr. 13/03 om Trafikministeriets koncerntstyring.

Både i KILT-systemet og i SLV's resultatkontrakter indgår der inden for kundeperspektivet mål for SLV's indsats i relation til flyvesikkerhed.

80. Det fremgår af SLV's rapport "SLV 2004+ – Opgaver og målsætninger", at målsætningen for SLV's tilsynsindsats er at sikre, at internationale og nationale regler overholdes, og at tilsynsvirksomheden primært fokuserer på de områder, hvor risiko og effekt er størst.

81. Rigsrevisionens gennemgang af Transport- og Energiministeriets tilsynssystemer over for SLV viste, at hverken KILT-systemet eller årsrapporterne tilvejebringer ministeriet informationer, om SLV overholder internationale og nationale krav til tilsyn.

82. Rigsrevisionen har gennemgået Transport- og Energiministeriets tilsynssager. Gennemgangen viste, at ministeriet løbende følger op på udviklingen i SLV's mål vedrørende flyvesikkerheden via KILT-systemet. Ministeriet foretager

imidlertid ikke en dokumenteret vurdering af SLV's samlede årlige målopfyldelse i forbindelse med sagsbehandlingen ved afgivelsen af SLV's årsrapport. Ministeriet har desuden som hovedregel ikke skriftlig dokumentation, der begrundes, hvorfor ministeriet tiltræder, at SLV's mål vedrørende flyvesikkerheden tiltrædes som opfyldte i årsrapporten.

Mangel på skriftlig dokumentation gælder desuden inden for andre områder omfattet af resultatkontrakten som fx krav til SLV's produktivetsforbedringer. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at denne dokumentation heller ikke findes i SLV.

83. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transport- og Energiministeriets tilsyn med SLV bør sikre ministeriet indsigt i og dokumentation for, at SLV lever op til resultatkontraktens krav til indsats for flyvesikkerheden, fordi SLV's egen afrapporteringer om resultatkontrakten sker på et meget overordnet niveau.

84. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at SLV's resultatkontrakt og årsrapport godkendes og underskrives efter indgående behandling i ministeriet. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet i sagsbehandlingen ikke skriver referater mv., fordi det er den endelige rapportering og ikke processen, som ministeriet finder interessant.

Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet forudsætter, at SLV overholder gældende lovgivning, herunder internationale og nationale krav til minimumsfrekvenser for tilsyn.

Ministeriet oplyser dog også, at det i resultatkontrakten for 2007 er medtaget, at SLV skal fremsende såvel tilsynsplaner som tilsynsrapporter om tilsynsindsatsen mv. til ministeriet.

85. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at SLV's tilsynsplaner og tilsynsrapporter heller ikke indeholder opgørelser, der viser, om SLV overholder internationale og nationale krav til tilsyn.

86. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at det vedrørende flyvesikkerheden er korrekt, at departementet fortrinsvis følger udviklingen på et overordnet niveau, dvs. ved at følge udviklingen i antallet af havarier og hændelser. Endvidere modtager departementet redegørelser fra SLV vedrørende BL8-10-indberetninger, som i øvrigt af hensyn til flyvesikkerheden danner udgangspunkt for resultatkrav i resultatkontrakten. Endelig deltager departementet i SLV's halvårige møder med brugerne. På det overordnede niveau følger departementet således den flyvesikkerhedsmæssige effekt af SLV's tilsyn og virksomhed i øvrigt.

87. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet hverken i KILT-systemet, gennem årsrapporterne eller i den øvrige sagsbehandling vedrørende SLV's tilsynsvirksomhed indhenter oplysninger om, hvorvidt SLV overholder internationale og nationale krav til tilsyn, herunder om antallet af objekter, SLV fører tilsyn med, om dækningsgraden af SLV's tilsyn, samt om SLV overholder krav til minimumsfrekvenser for tilsyn. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at ministeriet ikke kan dokumentere, hvorfor ministeriet tiltræder SLV's årsrapporter.

88. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet bør modtage opgørelser fra SLV, der viser, at SLV overholder internationale og nationale krav til tilsynet med luftfarten.

IV. SLV's tilsyn med Skandinavisk Tilsynskontor (STK)

Rigsrevisionens bemærkninger

SLV's tilsyn med STK er ikke tilfredsstillende. SLV bør tilvejebringe et solidt dokumenteret overblik over, om STK fører et tilsyn, der mindst svarer til det tilsyn, som SLV fører

med den øvrige civile luftfart i Danmark, og lever op til internationale og nationale krav. Herudover modtager Transport- og Energiministeriet ikke helt basale informationer fra SLV om STK, selv om ministeriet er overordnet ansvarlig tilsynsmyndighed.

Denne vurdering er baseret på:

- STK forelægger ikke OPS-udvalget og SLV oplysninger om STK's tilsyn, der giver indblik i, om STK fører et tilsyn, der mindst svarer til SLV's eget tilsyn med luftfarten i Danmark. STK udarbejder heller ikke opgørelser, der viser, at STK overholder internationale og nationale krav til tilsynet.
- Transport- og Energiministeriet modtager ikke helt basale informationer fra SLV om STK, selv om ministeriet er overordnet ansvarlig tilsynsmyndighed, og SLV stiller ressourcer til rådighed for STK's tilsynsvirksomhed. Ministeriet har således ikke grundlag for at vurdere, om de tilsynsopgaver, som ministeriet har uddelegeret til SLV, og som SLV har videredelegeret til OPS-udvalget og STK, varetages efter hensigten, og i givet fald gribe ind, fx ved at tilbagekalde delegationen, hvis dette ikke er tilfældet.

89. Luftfartsmyndighederne i Danmark, Norge og Sverige har oprettet et samarbejdsorgan, kaldet OPS-udvalget. OPS-udvalget skal føre flyvesikkerhedsmæssigt tilsyn med SAS, behandle principielle flyvesikkerhedsmæssige spørgsmål, koordinere udarbejdelse og fastsættelse af nationale bestemmelser og forestå den samlede koordination af de 3 myndigheders virksomhed om SAS.

90. Tilsynet med SAS blev på vegne af OPS-udvalget indtil 1968 udført af personale fra de nationale myndigheder. Med tiden blev SAS en

større og mere kompleks virksomhed, og der opstod behov for en tilsynsenhed, der kunne forestå den daglige opgavevaretagelse. OPS-udvalget besluttede, på baggrund af en reorganisering i SAS, at oprette STK fra 1. oktober 1969. STK skal på vegne af OPS-udvalget føre flyvesikkerhedsmæssigt tilsyn med SAS. Målet er at sikre opfyldelsen af gældende skandinaviske bestemmelser og vilkår samt opnå og opretholde fastlagte niveauer for flyvesikkerhed og kvalitet.

91. SLV har oplyst, at STK's tilsyn med SAS skal leve op til de samme internationale retningslinjer for tilsyn med luftfart som de nationale skandinaviske myndigheder. De internationale retningslinjer efterlader dog rum for et skøn, så de enkelte nationale myndigheder kan omsætte retningslinjerne til mere eller mindre strenge krav til tilsynsaktiviteterne. For luftfartsselskaber er der dog fastsat detaljerede krav af bl.a. EU for såvel operative som tekniske forhold, hvilket sætter snævre grænser for udøvelse af et skøn ved tilrettelæggelsen af tilsynsvirksomheden.

SLV har videre oplyst, at SAS' virksomhed reguleres af de 3 nationale regelsæt. Der har dog af flyvesikkerhedsmæssige årsager været en gensidig forståelse af, at det var den strengeste regel i de respektive lande, der skulle danne grundlag for virksomheden, og det har også været udgangspunktet for gennemførelsen af tilsynet, der

skal ske på samme niveau som for rent nationale selskaber.

92. Rigsrevisionen har undersøgt, om SLV gennem deltagelsen i OPS-udvalget har sikret sig indsigt i, om STK fører et tilsyn med SAS på samme niveau som for rent nationale selskaber.

Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om Transport- og Energiministeriet gennem sit tilsyn med SLV har haft tilstrækkeligt indseende i STK's virksomhed.

A. SLV's tilsyn med STK

93. Som den øvrige erhvervsmæssige luftfart er SAS underlagt krav om egenkontrol. Det er således SAS' ansvar at sikre, at selskabet til enhver tid lever op til reglerne for flyvesikkerhed. STK's tilsyn med SAS er derfor primært rettet mod at sikre, at denne egenkontrol virker, hvilket bl.a. indebærer, at STK fører tilsyn med, at SAS' kontrol- og kvalitetssystemer fungerer.

94. SAS underrettede i februar 1999 de skandinaviske luftfartsmyndigheder om, at SAS siden 1996 havde foretaget ureglementerede flyvninger. Det skyldes, at SAS på grund af en brist i selskabets kontrol- og kvalitetssystemer ikke havde inspiceret 26 fly af typen DC-9 som foreskrevet, idet en del af et luftdygtighedsdirektiv var blevet overset. Indholdet i luftdygtighedsdirektiver fremgår af boks 2.

Boks 2 Luftdygtighedsdirektiver

Luftdygtighedsdirektiver, Airworthiness Directives (AD'er), udstedes af den myndighed, som har certificeret de pågældende flytyper. AD indeholder typisk en ændring eller en tilføjelse til vedligeholdelsesrutiner og foreskriver typisk inspektion, justering eller udskiftning af komponenter af væsentlig betydning for sikkerheden. AD indføres på baggrund af driftserfaringer eller eventuelt stedfundne havarier og hændelser. Luftfartøjer, for hvilket AD'er ikke efterkommes, er ikke vedligeholdt korrekt og vil derfor i henhold til luftfartslovens § 22 ikke være luftdygtige. SLV har oplyst, at flyvning med sådanne luftfartøjer derfor er ulovlige.

95. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at både STK og SLV siden 1999 flere gange af SAS er

gjort opmærksom på, at SAS fortsat foretager et betydeligt antal ureglementerede flyvninger.

SLV har oplyst, at SAS i perioden juni 2003 - november 2005 foretog ca. 6.000-10.000 ureglementerede flyvninger med fly, der formelt ikke var luftdygtige. SLV har desuden oplyst, at SAS i 2006 foretog ca. 2.300 ureglementerede flyvninger, fordi disse var udført med luftfartøjer, der ikke overholdt gældende luftdygtighedsdirektiver. Fx havde SAS ikke eftersat motorerne på 3 fly af typen Airbus 330 som foreskrevet.

96. SLV har oplyst, at det var SAS, der i alle tilfælde gjorde STK opmærksom på den manglende overholdelse af luftdygtighedsdirektiver.

STK's tilsynsstrategi og tilsynsressurser

97. Rigsrevisionen finder det, bl.a. på baggrund af SAS' ureglementerede flyvninger, vigtigt, at SLV sikrer sig en grundig indsigt i, om STK fører et tilsyn med SAS, der som minimum svarer til det tilsyn, som SLV fører med andre luftfartselskaber. Rigsrevisionen har derfor sammenlignet STK's og SLV's tilsynsstrategier og fordeling af tilsynsressurser.

98. SLV har oplyst, at der i JAA og EU er fastsat detaljerede krav for såvel operative som tekniske forhold og dermed også klare krav til selskabernes systemer. Der er endvidere af disse or-

ganisationer udarbejdet detaljerede retningslinjer for, hvorledes et tilsyn tilrettelægges og gennemføres. Disse regler er samtlige tilsynsmyndigheders fælles referenceramme. Det er på dette grundlag, at STK udfører sit tilsyn. SLV har modtaget planer for tilsynet, der er planlagt udført med et nærmere fastsat interval, og som opfylder de fastsatte krav. På det tekniske område er det i EU fastsat, at der skal anvendes det samme system vedrørende formularer, og der anvendes derfor ensartede formularer og lister.

99. SLV har oplyst, at STK's strategi for tilsynet med de enkelte luftfartøjer er anderledes end SLV's, idet STK i højere grad end SLV baserer sig på dokumentbaserede tilsyn frem for fysiske inspektioner. SLV har oplyst, at det skyldes, at SAS er så stor en virksomhed, at der på trods af den mindre andel af fysiske inspektioner konstant er STK-inspektører, der er synlige for SAS. Det er derfor muligt for STK at opnå synlighed gennem anvendelsen af relativt færre tilsynsressurser end SLV.

100. Rigsrevisionen har opgjort resurseforbruget til tilsyn med tunge fly i henholdsvis SLV og STK i 2006. Tilsynet udføres af 2 former for inspektører: flyveoperative inspektører og flyvetekniske inspektører. Inspektørernes arbejdsfelt er kort beskrevet i boks 3.

Boks 3

Arbejdsfelt for flyveoperative og flytekniske inspektører

Flyveoperationel inspektør

Inspektionsarbejdet omfatter bl.a. gennemgang af dokumentation, fx luftfartsselskabernes Operations Manual, inspektion af flyvning, herunder selskabernes planlægning, gennemførelse og eventuel opfølgning i forbindelse med udvalgte flyvninger.

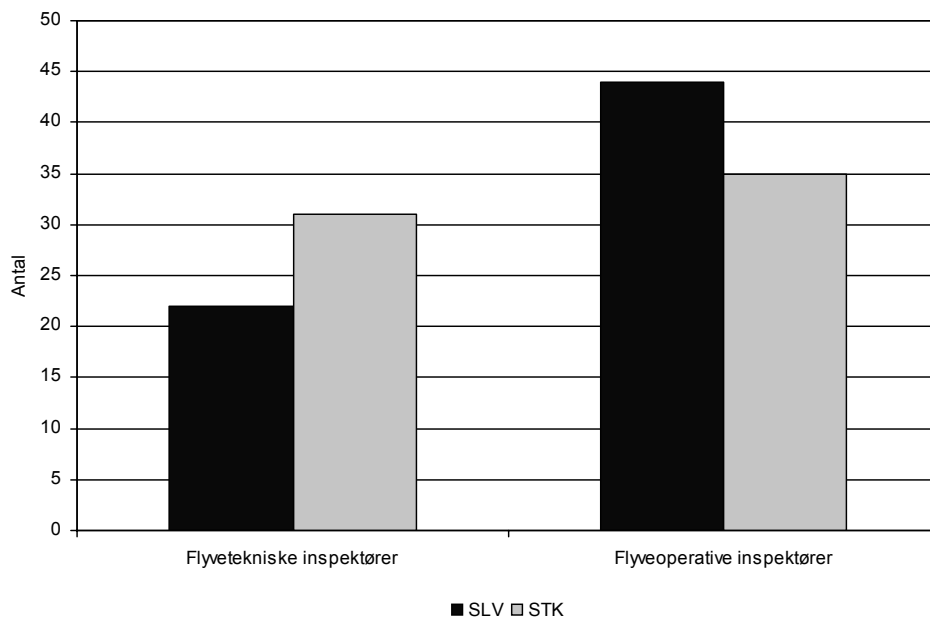
Flyteknisk inspektør

Inspektionsarbejdet omfatter bl.a. sagsbehandling og fysisk kontrol i forbindelse med godkendelse af luftfartøjers luftdygtighed. Det gælder både fysisk inspektion af luftfartøjer og gennemgang af dokumentation, herunder tekniske manualer og vedligeholdelsesdokumentation. Hertil kommer godkendelse af autoriserede værksteder, der indebærer såvel fysisk inspektion som gennemgang af dokumentation.

101. Arbejdsbelastningen i form af antal tunge fly, som den enkelte inspektør skulle føre tilsyn

med i henholdsvis SLV og STK i 2006, fremgår af figur 3.

Figur 3. Tunge fly pr. inspektør i SLV og STK i 2006



Note: SLV har oplyst, at det faktiske resurseforbrug i STK i 2006 har været under det budgetterede på grund af tidsforbrug til rekruttering og udskiftning af personale. Endvidere har de 2 senest ansatte inspektører i STK i 2006 25 % operativ tjeneste i andre flyselskaber end SAS med henblik på vedligeholdelse af kompetence. Det antal fly, som den enkelte inspektør i STK skulle føre tilsyn med, er således reelt højere, end det fremgår af figuren. SLV har videre oplyst, at SLV ikke har statistisk materiale til nøjagtig opgørelse af de anførte antal årsværk for SLV og STK, hvorfor oplysningerne er baseret på kvalificerede skøn.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SLV.

102. Det fremgår af figur 3, at hver flyveteknisk inspektør i SLV i 2006 i gennemsnit skulle føre tilsyn med 22 tunge fly, mens en tilsvarende inspektør i STK skulle føre tilsyn med gennemsnitligt 31 tunge fly. Det fremgår også af figuren, at hver flyveoperativ inspektør i SLV i 2006 skulle føre tilsyn med 44 tunge fly, mens en tilsvarende inspektør i STK skulle føre tilsyn med 35 tunge fly.

Figuren illustrerer således, at STK's tilsyn inden for de flyvetekniske inspektørers område i 2006 var mindre resursekrævende end SLV's tilsyn inden for det samme område. Inden for de flyveoperative inspektørers område var STK's tilsyn imidlertid mere resursekrævende end SLV's.

103. SLV har også oplyst, at der ikke er nogen simpel sammenhæng mellem antallet af inspektører og antallet af luftfartøjer, når der sammenlignes mellem STK og SLV. Det skyldes bl.a., at SLV fører tilsyn med i øjeblikket 12 selskaber. Det betyder, at SLV skal føre tilsyn med 12 driftstilladelser, mens STK kun skal føre tilsyn med SAS' driftstilladelse. Endvidere giver oprettelsen og sammenlægningen af selskaber SLV en til tider betydelig arbejdsbelastning, som ikke forekommer i STK's arbejde.

104. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at STK benytter en anderledes strategi for tilsyn med de enkelte luftfartøjer end SLV.

Undersøgelsen viste også, at STK fordeler tilsynsressourserne på en anden måde end SLV. Det er på den baggrund Rigsrevisionens opfattelse, at SLV ikke umiddelbart kan vurdere, om STK's tilsyn med SAS er på samme niveau som SLV's tilsyn med den øvrige danske luftfart.

Tilsynsinformation om STK

105. SLV har oplyst, at STK løbende rapporterer til OPS-udvalget om udførte tilsyn og deres resultater. Disse rapporter, der behandles på OPS-udvalgsmøderne, danner grundlag for indgående drøftelser om sikkerhedsniveauet og de konkrete foranstaltninger, der skønnes hensigtsmæssige i relation til de konstaterede fejl og mangler. Disse spørgsmål drøftes ligeledes på regelmæssige møder med repræsentanter for SAS.

OPS-udvalget og dermed STK bistås af en række underudvalg, der er sammensat af eksperter fra de nationale myndigheder, der også vurderer STK's rapporter til OPS-udvalget. De nationale myndigheder har endvidere afsat ressourcer for STK, og på det tekniske område deltager de pågældende i udførelsen af tilsynsindsatsen. Gennem dette opnås således et direkte kendskab til de anvendte tilsynsmetoder, og om STK anvender de samme metoder som de, der anvendes i det nationale tilsyn.

SLV er på den baggrund af den opfattelse, at de skandinaviske myndigheder har en god indsigt i sikkerhedsniveauet i SAS.

106. Rigsrevisionen har gennemgået samtlige referater fra møder i OPS-udvalget i perioden 1998-2006 og samtlige rapporter fra STK til OPS-udvalget i perioden 2004-2006.

Undersøgelsen viste, at STK løbende rapporterer til OPS-udvalget om udførte tilsyn og deres resultater. STK udarbejder imidlertid ikke rapporter, der giver et samlet overblik over resultaterne af tilsynet med SAS eller over sammenhængen mellem ressourcer, indsats og resulta-

ter. SLV kan derfor ikke samlet dokumentere sin indsigt i, om SAS-fly, der letter fra danske og andre skandinaviske lufthavne, er underlagt et tilsyn, der mindst svarer til det tilsyn, som SLV underlægger den øvrige civile luftfart.

Undersøgelsen viste også, at STK ikke udarbejder opgørelser, der viser, at STK lever op til internationale krav til minimumsfrekvenser for tilsyn.

107. Herudover viste undersøgelsen, at STK i perioden 1999-2006 løbende havde konkrete problemer med resurseangel og høj arbejdsbelastning. OPS-udvalget besluttede i september 2001, at OPS-udvalgets underudvalg skulle foretage en vurdering af STK's resurseforbrug ved tilsynet med SAS sammenlignet med de nationale selskaber. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at denne vurdering ikke foreligger.

I efteråret 2004 blev der nedsat en arbejdsgruppe med henblik på at foretage en sammenligning af udførelsen af arbejdsopgaver i STK og den svenske myndigheds tilsynssektion. Rapporten blev udarbejdet i november 2004. Rapporten har dog ikke været behandlet i OPS-udvalget, og der er ikke udført tilsvarende sammenligninger mellem STK og henholdsvis de danske og norske myndigheders arbejde.

108. De nationale tilsynsmyndigheder udarbejdede i 2005 en rapport om STK, hvor der igen blev sat spørgsmålstegn ved, hvorvidt STK var tilstrækkeligt bemanded til at varetage hele tilsynet med et så stort selskab som SAS. Man fandt derfor, at OPS-udvalget mere konkret burde definere omfang og volumen på de virksomhedstilsyn, som skulle udføres i SAS, og STK's bemandsingsplan måtte herefter tilpasses målsætningen, så der var sammenhæng mellem ressourcer og indsats.

109. SLV har oplyst, at OPS-udvalget ikke har fulgt anbefalingen fra den afsluttende rapport. STK udarbejder dog planer for tilsyn på tilsva-

rende måde som SLV, og OPS-udvalget orienteres om gennemførelse af planlagte tilsyn, herunder eventuelle problemer af bl.a. resurse-mæssig art.

110. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at STK ikke har forelagt OPS-udvalget og SLV oplysninger om tilsynet med SAS, der giver indblik i, om STK fører et tilsyn med SAS, der mindst svarer til SLV's eget tilsyn med luftfarten i Danmark, og som lever op til internationale krav.

111. SLV har oplyst, at det er korrekt, at STK ikke udarbejder rapporter, der giver et samlet overblik over resultaterne af tilsynet med SAS eller over sammenhængen mellem ressourcer, indsats og resultater. SLV er derfor enig med Rigsrevisionen i, at den skriftlige dokumentation for tilsynet med STK kan forbedres.

112. Rigsrevisionen finder, at SLV gennem sin deltagelse i OPS-udvalget bør tilvejebringe et solidt dokumenteret overblik over sammenhængen mellem STK's tilsynsindsats og resultater, så SLV sikrer sig samlet dokumentation for, at SAS-fly mindst er underlagt et tilsyn, der svarer til det tilsyn, SLV underlægger den øvrige civile luftfart, og som lever op til internationale krav.

B. Transport- og Energiministeriets indseende i STK

113. Transport- og Energiministeriet oplyste i 1999 til SLV, at ministeriet fandt forholdet med SAS' ureglementerede flyvninger alvorligt, og at ministeriet derfor gav sagen høj prioritet.

114. Rigsrevisionens gennemgang af de relevante tilsynssager i Transport- og Energiministeriet viste imidlertid, at ministeriet efter 2000 ikke modtog oplysninger om STK ud over en redegørelse af 22. februar 2002 fra SLV vedrørende det flyvesikkerhedsmæssige tilsyn med SAS til Folketingets Trafikudvalg.

115. Det fremgår af det fællesskandinaviske aftalegrundlag for STK, at STK skal afgive årsberetning og aflægge årsregnskab.

STK har dog i perioden 2001-2006 hverken afgivet årsberetninger eller aflagt årsregnskaber, der kan sikre SLV og herigennem Transport- og Energiministeriet et overordnet indseende med STK.

116. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at STK er et historisk samarbejde mellem luftfartsdirektøerne. Det er SLV, der har delegeret en del af tilsynsopgaven til STK. Ministeriet anser derfor STK for at være et rent SLV-anliggende. Dette er også baggrunden for, at ministeriet ikke modtager årsberetninger mv. fra STK.

117. Rigsrevisionens undersøgelse af Transport- og Energiministeriets indseende med STK har samlet vist, at ministeriet ikke modtager helt basale informationer fra SLV om STK. Ministeriet har således ikke grundlag for at vurdere, om de tilsynsopgaver, som ministeriet har uddelegeret til SLV, og som SLV har videredelegeret til OPS-udvalget og STK, varetages efter hensigten, og i givet fald gribe ind, fx ved at tilbagekalde delegationen, hvis dette ikke er tilfældet.

Rigsrevisionen, den 16. maj 2007

Henrik Otbo

/Claus Vejøl Thomsen

Statsrevisorernes bemærkning

Denne beretning er undergivet rigsrevisorlovens regler om en efterfølgende redegørelse fra ministre og rigsrevisors bemærkninger hertil. Statsrevisorernes endelige stillingtagen vil finde sted i forbindelse med afgivelsen til Folketinget af den endelige betænkning over statsregnskabet.

Formålet med Transport- og Energiministeriets tilsyn med luftfarten er at sikre, at der oprettholdes et tilfredsstillende sikkerhedsniveau. Det praktiske tilsyn med den civile luftfart udføres af Statens Luftfartsvæsen (SLV) og Skandinavisk Tilsynskontor (STK). STK fører tilsyn med SAS.

Beretningen viser, at SLV's tilrettelæggelse af tilsynet er tilfredsstillende. Dog bør SLV i højere grad kunne dokumentere, at tilsynene lever op til nationale og internationale krav om tilsynsfrekvenser, risikovurderinger mv.

Beretningen viser også, at SLV's tilsyn med STK er utilfredsstillende. SLV har således ikke kendskab til, om STK fører et tilsyn med SAS, der som minimum svarer til det tilsyn, som SLV fører med andre luftfartsselskaber, eller om STK overholder nationale og internationale krav til tilsyn af luftfarten.

Statsrevisorerne kritiserer, at Transport- og Energiministeriet har forsømt at indhente oplysninger fra SLV og STK, der kan give indblik i, om tilsynene med luftfarten er tilfredsstillende, og om de lever op til nationale og internationale krav.

Statsrevisorerne skal understrege, at transport- og energiministeren, uanset delegation af tilsynsopgaven, er øverste ansvarlige på området. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at ministeren ikke har sørget for at have det nødvendige grundlag for at vurdere, om de uddelegerede opgaver er løst reglementeret og efter hensigten. Således er der ikke fulgt tilfredsstillende op på, at SAS siden 1999 har foretaget ureglementerede flyvninger med fly, der formelt set ikke var luftdygtige.