

Hugleiðingar flugmálastjóra um viðhald og viðhaldsstjórnun í almannaflogi

Nokkrar umræður hafa verið undanfarið um nýlega setta reglugerð um viðvarandi lofthæfi flugvéla. Hafa nokkrir eigendur lítilla flugvéla og talsmenn félaga úr þessum hópi bæði fundið reglugerðinni allt til foráttu og ekki síður fordæmt túlkun Flugmálastjórnar við framkvæmd hennar.

Grein þessi er skrifuð til að reyna að átta sig á í hverju skoðanamunur Flugmálastjórnar og ýmissa sem hafa tjáð sig um almannaflog að undanförunu er fólgin. Vert er að varpa því fram að aðilar hljóta að vera sammála um að leita allra leiða til að viðhalda og auka flugöryggi hér á landi en um það snýst einmitt regluverk í flugi og sá agi sem einkennir flugstarfsemi.

Málsatvik frá sjónarhóli flugmálastjóra

Ágreiningur virðist fyrst og fremst snúast um reglugerð nr. 206/2007 „Um viðvarandi lofthæfi loftfara“ einkum hluta kaflans um Part-M, kröfur til loftfara í almannaflogi, túlkun Flugmálastjórnar og hvernig stofnunin fylgir reglugerðinni eftir. Einhverjir virðast telja að haldi fram sem horfi muni einkaflug nánast leggjast af og að uppeldi nýrrar kynslóðar flugmanna sé í hættu.

Gagnrýnin getur ekki hafa beinst að viðhaldi eða framkvæmd viðhalds á loftförum enda eru grundvallar kröfur þær sömu og undanfarna áratugi þ.e.a.s. um að notaðar séu viðurkenndar viðhaldsaðferðir og vottaðir íhlutir eins og fram kemur í núverandi almannaflogsreglugerð svo og eldri útgáfum.

Reglugerðin - viðhaldstjórnunin

Reglugerðin sem slík er víðtæk og almenn en gagnrýnin virðist snúast fyrst og fremst að kröfum um viðhaldstjórnun enda er um verulega breytingu á útfærslu þar á frá því sem áður var.

Megin breytingin er sú að eftirlit með framkvæmd viðhalds og staðfesting á lofthæfi loftfara er í raun færð frá Flugmálastjórn til einkaaðila. Til þess að svo megi vera er viðhaldsstjórnun skilin frá framkvæmd viðhaldsins með skýrari hætti. Eigendur eða umráðendur loftfara geta annast viðhaldstjórnun sjálfir eða falið það einhverjum öðrum. Grundvallaratriði viðhaldstjórnunarinnar er að sá sem er tilnefndur sem stjórnandi viðhalds leggi fram viðhaldsáætlun til Flugmálastjórnar Íslands og fái hana samþykkt. Slík áætlun er oftast fáeinar blaðsíður og hafa er þetta er skrifað 87 slíkar viðhaldsáætlanir verið samþykktar fyrir flugvélar minni en 2730 kg.

Stjórnandi viðhaldsins sér síðan til þess að loftfarið fái það viðhald sem því ber. Einfaldari atriði getur umráðandinn gert sjálfur samkvæmt samþykktri viðhaldsáætlun en annað þarf hann að fá gert hjá flugvirkja eða á viðurkenndu verkstæði svipað og áður.

Stjórnandi viðhaldsins þarf síðan einu sinni á ári að fá staðfest að loftfarið hafi fengið það viðhald sem því ber að fá svo að það haldi lofthæfi sínu og óhætt sé að nota það áfram. Ef um er að ræða flugvélar minni en 1200 kg getur flugvéltæknir með sérstaka heimild frá Flugmálastjórn Íslands (AR-heimild) gert það tvisvar í röð. Það hefur tekið flugvéltækni með reynslu að jafnaði hálfan dag að fá slíka heimild frá stofnuninni.

Ef loftfarið er þyngra en 1200 kg þarf að fara til svonefnds CAMO-fyrirtækis með AR-heimild til að fá slíkt staðfest. Það þarf einnig að gera á þriggja ára fresti fyrir minni loftför. Þó svo að með þessu fyrirkomulagi sé staðfesting á lofthæfi færð frá stofnuninni til einkaaðila þá er um leið lögð sú skylda á stofnunina að skoða beint sjálf allnokkur loftför á ári hverju (ACAM-skoðun) og er fjöldi þeirra milli 30-40 þar með taldar skoðanir á loftförum í atvinnuflugi. Stofnunin gerði slíkar úrtaksskoðanir á loftförum í tengslum við endurnýjun á lofthæfiskírteini áður fyrr og gerir enn fyrir loftför sem eru ekki með EASA-tegundarskírteini.

Innleiðing og framkvæmd reglugerðarinnar

Vakin var athygli á reglunum á flugöryggisfundi strax árið 2008 og bréf send til allra umráðenda einkaflugvéla og margra viðhaldsaðila haustið 2009 þar sem helstu breytingar og kröfur voru útskýrðar. Stofnunin hefur fylgt því eftir með fjölda kynningafunda og ítarlegra leiðbeininga á heimasíðu stofnunarinnar. Fyrsta skrefið var síðan tekið með því að umráðendur sendu inn viðhaldsáætlanir fyrir flugvélar sínar og hafa allar sem hafa borist verið samþykktar eða 87 alls, eins og áður sagði.

Það kemur nokkuð á óvart að það skuli gagnrýnt að eftirlit og staðfesting á lofthæfi er færð til einkaaðila og að opnað er fyrir möguleikann á því að eigendur geti annast hluta af viðhaldinu sjálfir. Þó virðist svo vera og talað er um að slíkt sé kostnaðarsamara en áður. Ef til vill kemur raunverulegur kostnaður einfaldlega betur í ljós í þessu nýja kerfi og í raun hafi fyrra eftirlit stofnunarinnar ekki verið nægjanlega öflugt eða að einhverju leyti niðurgreitt úr ríkissjóði. Stofnunin hefur spurst fyrir hve mikill kostnaður er hjá CAMO-fyrirtæki með AR réttindi að staðfesta lofthæfi og fengið þær upplýsingar að ef öll gögn eru klár og í lagi sé það um 100.000 kr. en stofnunin veit líka dæmi af kostnaði upp á 300.000 kr. fyrir loftfar sem hafði verið ágætlega viðhaldið en eitthvað skorti upp á tiltekin gögn.

Það veldur stofnunninni nokkrum vonbrigðum hve fá CAMO fyrirtæki eru fyrir hendi hérlendis sem hafa lagt það fyrir sig að þjónusta einkaflugið. Rétt er að benda á að skipta má við erlend CAMO fyrirtæki og það gerir t.d. einn flugskólanna.

Átti ekki að innleiða reglugerðina eða tiltekna hluta hennar ?

Það hefur verið stefna íslenskra flugmálayfirvalda síðan í upphafi níunda áratugarins að taka þátt í starfi Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA) og síðan arftaka þeirra Flugöryggisstofnunar

Evrópu (EASA) og þar með að taka þátt í þróun reglna og innleiða þær. Þetta hefur verið gert til að efla flugöryggi og ekki síður til að öðlast gagnkvæma viðurkenningu annarra ríkja. Gagnkvæm viðurkenning er grundvallaratriði fyrir starfsemi íslenskra flugrekenda á erlendri grund svo og fyrir réttindi flugmanna og flugvéltækna. Fram að þeim tíma giltu skírteini flugmanna aðeins á íslensk skráð loftför og skírteini flugvéltækna eingöngu hérlendis.

Flugöryggiskröfur umræddrar reglugerðar eru þróaðar hjá EASA en reglugerðin er gefin út af ESB og tekur gildi á Íslandi með því að innleiða hana í EES-samninginn. Hvað varðar innleiðingu reglugerðarinnar í EES-samninginn hefur það verið sérstaklega kannað hvort unnt hefði verið að komast hjá því að innleiða hana og var niðurstaða ráðuneyta utanríkis- og innanríkismála að óhjákvæmilegt væri að innleiða reglugerðina. Flugmálastjórn taldi einnig að þrátt fyrir það að reglugerðin sé flókin í framsetningu og óárennileg þá vildu einkaaðilar fá að annast sjálfir meira af eftirlitinu eins og reyndar kemur fram í bréfi Flugmálafélagsins til innanríkisráðuneytisins í maí 2010.

Reglugerðin nær eingöngu til loftfara með EASA tegundarskírteini. Fis, söguleg loftför, heimasíði og nokkur önnur loftför með annars konar tegundarskírteini heyra ekki undir reglugerðina. Þar sem EASA fer með forræðið er ekki að sjá að nein leið sé til að Ísland eitt og sér geti með neinum haldbærum rökum undanskilið EASA-loftför skráð á Íslandi frá reglugerðinni. Loftförum með EASA tegundarskírteini ber að viðhalda samkvæmt reglum EASA.

Flugmálastjórn Íslands hefur nýtt alla þá fresti og mögulegar undanþágur sem er að finna í reglugerðum til að gera aðlögun umráðanda þessara loftfara með EASA tegundarskírteini eins hægfara og mögulegt er. Undanþága sem stofnunin veitti síðastliðið vor um að loftför á milli 1000 kg og 1200 kg skyldi meðhöndla eins og loftför undir 1000 kg varð til þess að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) krafði stofnunina skýringa.

Fer stofnunin offari í að innleiða og túlka reglugerðina?

Reglugerðin var innleidd í íslenskan rétt síðar en í hún tók gildi í ríkjum ESB einfaldlega vegna þess að það tekur venjulega nokkra mánuði að innleiða slíkar reglur formlega í EES samninginn. Hins vegar eru allar dagsetningar varðandi gildistöku einstakra ákvæða þær sömu og fyrir ESB-ríkin. Slík gildistaka hefur verið viðhöfð við innleiðingu reglna um flug í EES samninginn og ljóst að oftast hafa þeir sem hafa atvinnu af flugi viljað sitja strax við sama borð og samkeppnisaðilar á Evrópska efnahagssvæðinu og fram til þessa hafa samningamenn ESB ekki heldur ljáð máls á öðrum dagsetningum. Það er innanríkisráðuneytið sem síðan innleiðir reglugerðina sem slíka og Flugmálastjórnar Íslands að framfylgja henni. Með slíkar niðurnegldar dagsetningar á stofnunin ekki margra kosta vól á frestunum.

Eftirlitsmenn EASA koma á eins til tveggja ára fresti til að taka stofnunina út til að fylgjast með hvort reglugerðir hafa verið innleiddar og þeim framfylgt á eðlilegan hátt. Flugmálastjórn hefur framfylgt þeirri stefnu að fylgja eftir nýjum reglugerðum þannig að alls ekki komi til alvarleg frávík af hálfu eftirlitsmanna EASA en slík frávík eru send framkvæmdastjórninni og

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Fram til þessa hefur stofnunin ekki fengið nein alvarleg frávík af þessu tagi.

Í dag eru rúmlega 60 loftför undir 2730 kg með gilt staðfest lofhæfi af þeim 87 sem hafa fengið samþykka viðhaldsáætlun. Hvers vegna um 25 loftför hafa ekki gilt lofhæfivottorð er erfitt að segja til um en það er ekki vegna þess að Flugmálastjórn Íslands hafi metið þær ólofthæfar. Hugsanlega eru þau í viðhaldi, eins má vera að ekki sé ætlunin að nota þau í vetur og bíði þau einfaldlega eftir að farið sé yfir þeirra viðhaldsmál næsta vor en ekki er hægt að útiloka að sum loftför hafi ekki fengið það viðhald sem þeim bar eða að viðhald sé ekki nægilegt að mati þeirra einkaaðila sem hafa heimild til að staðfesta lofhæfi þeirra.

Flugmálastjórn skoðar beint um 10-15 minni loftför á ári. Misjafnt var hve mikið fannst að frávíkum, oftast voru þau minni háttar og ekkert kom fram sem ekki var unnt að bæta fljótt og vel úr. Eitt loftfar er þó enn ólofthæft eftir slíka skoðun.

Það er því fráleitt að halda því fram að stofnunin fari offari í túlkun reglugerðarinnar. Fyrir þá sem hafa áhuga á vinnubrögðum stofnunarinnar er rétt að rekja eitt tiltekið dæmi um skoðun. Í gögnum loftfarsins var sagt að engin breyting hefði verið gerð á loffarinu. Eftirlitsmaður stofnunarinnar benti á að um borð væri fjarskiptabúnaður sem augljóslega væri kominn til síðar en frá upphafsvottun flugvélarinnar og því um frávík að ræða. Það var ekki véfengt. Ábyrgðamaður viðhaldsstjórnunar, í þessu tilefni eigandinn, ritað skýringar sem voru um ½ síða A4 þar sem m.a. kom fram að tækið væri búíð að vera yfir 10 ár í flugvélinni án nokkurra vandkvæða, hver hefði líklega sett það í og að engin gögn væru til um þá ísetningu. Stofnunin taldi þessa skýringu nægjanlega og samþykkti lofhæfi loftfarsins eftir að viðkomandi tæki hafði verið bætt á lista yfir breytingar.

Það er eitt loftfar sem stofnunin hefur séð ástæðu til svipta lofhæfistaðfestingarvottorði í bili. Það er mótorsviffuga en umráðandi gat ekki sýnt fram á vottun tiltekins íhluta né að viðurkennd aðferð hefði verið viðhöfð við breytingar og viðgerðir á loftfarinu. Það er grundvallaratriði að sýnt sé fram á að þessi atriði séu í lagi og kemur umræddri reglugerð um viðhaldsstjórnun ekkert við. Kröfur um að viðhald og rekjanleiki séu með þessum hætti er að finna bæði í núverandi almannaflysreglugerð svo og eldri útgáfum hennar. Þessi atriði bíða úrlausna og er varla mikill vandi að bæta úr.

Allt þetta vekur upp þá spurningu hvort andúð sú sem virðist vera hjá sumum á „nýja kerfinu“ hafi yfirleitt nokkuð með það kerfi að gera. Getur það verið að sumum af þessum 25 loftförum sem hafa ekki lofhæfistaðfestingar vottorð en hafa viðurkennda viðhaldsáætlun hafi einfaldlega verið breytt án þess að grundvallaratriði varðandi slíkt hafi verið virt? Vonandi er eingöngu skorti á gögnum um að kenna en ekki að breytingarnar hafi verið gerðar án þess að styðjast við samþykkt gögn eða að þær séu beinlínis hættulegar. Ef eingöngu er um skort á gögnum að ræða ætti að vera fljótlegt að bæta úr því samanber dæmið hér að ofan.

Flugmálastjórn Íslands hefur þá skyldu gagnvart almennum borgurum að tryggja að fylgt sé reglugerðum um viðvarandi lofhæfi og borgarar verða að geta treyst eftirlitsstofnunum sínum.

Ef talið er að stofnunin gangi of langt í túlkun sinni á reglugerðinni er sá möguleiki fyrir hendi að fá sérfræðinga frá Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA) nú þegar til að gera úttekt á störfum stofnunarinnar á þessu sviði.

Hvað er til ráða ?

Stofnuninni er kunnugt um að Flugöryggisstofnun Evrópu mun fljótlega gefa út álit um reglugerð þessa vegna almannaflugs eftir töluverða gagnrýni samtaka í einkaflugi. Það verður þó að teljast harla ólíklegt að vikið verði frá megin kröfum um að viðhaldsstjórnun í almannaflugi verði með allt öðrum hætti en í atvinnuflugi, þó svo útfærslan í almannaflugi sé öll miklu einfaldari. Ein af ástæðunum er sú að loftför notuð við kennslu og þjálfun tilheyra almannaflugi og ekki eðlilegt að flugmenn framtíðarinnar alist upp og hljóti þjálfun eftir kröfum sem eru í eðli sínu öðruvísi en í atvinnuflugi. En vonandi verður til einfaldari og aðgengilegri reglugerð fyrir almannaflug með loftförum undir 2730 kg.

Flugmálastjórn Íslands getur ekki vikist undan því að framfylgja þeim kröfum sem gerðar eru í umræddri reglugerð og hefur engar heimildir til að veita afgerandi undanþágur. Heimildir sem voru í eldri reglugerðum þar sem sagði að stofnunin gæti veitt undanþágur ef gætt er sambærilegs flugöryggis eru einfaldlega ekki lengur fyrir hendi.

Einfaldast er líklega fyrir þá sem stunda almannaflug að nýta sér kosti reglugerðarinnar og ljúka aðlögun að henni. Þegar liggja fyrir 87 samþykktar viðhaldsáætlanir sem líklega var erfiðasti hjallinn. Með viðhaldsáætluninni hafa umráðendur loftfara gott tæki til að stjórna viðhaldi og flugvirkjum og öðrum þeim sem fyrir þá starfa. Flugmálastjórn gæti staðið fyrir námskeiðum hugsanlega með leiðbeinendum úr flugiðnaðinum þar sem lögð er áhersla á að lýsa hvernig einfaldast er í raun að laga sig að reglugerðinni, hafa gagn af henni en sneiða hjá hinum mýmörgu möguleikum og afbrigðum.

Þeir sem síðan vilja fá útrás fyrir sköpunargleði sína geta gert það í samræmi við reglugerð um heimasmiði. Taka má fram að það er bæði dýrt og mjög formlegt ef ætlunin er að virkja sköpunargáfuna í tengslum við loftför með EASA-tegundarskírteini.

Sú reglugerð sem nú er í gildi um viðhaldsstjórnun loftfara er sameiginleg niðurstaða margra ríkja. Flugöryggisstofnun Evrópu er að kanna hvaða breytingar megi gera til að koma til móts við álit ýmissa samtaka í almannaflugi og Flugmálastjórn hefur þegar tekið í gildi vissar tilslakanir í þessu samhengi fyrir loftför á milli 1000 og 1200 kg.

Í þessu ljósi er mikilvægt að hagsmunaaðilar í flugi verji sjónarmið sín og komi þeim á framfæri eins og gert hefur verið. Það er hinsvegar afar mikilvægt að það verði ekki til þess að draga úr metnaði sem einkennt hefur flugstarfsemi á Íslandi. Hvað varðar kröfur um viðhaldsstjórnun gildir eins og annað að leita þarf skynsamlegra lausna sem tryggja flugöryggi en um leið falli þær að því umhverfi sem við á. Sömu sjónarmið gilda á Íslandi og öðrum ríkjum hvað þetta varðar.