



Innst. 126 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Dokument 8:3 S (2015–2016)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Fredrik Grøvan, Olaug V. Bollestad, Rigmor Andersen Eide og Geir Sigbjørn Toskedal om obligatoriske promilletester for piloter og kabinpersonale

Til Stortinget

Sammendrag

I representantforslaget fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om regelendring som sikrer at piloter og kabinpersonale promilletestes før hver flyvning.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om obligatoriske alkotester av piloter og kabinpersonale gjennom installasjon av alkoholås i fly eller ved hjelp av regelendring som sikrer at kontroller implementeres i rutineene før hver flyvning.
3. Stortinget ber regjeringen ta en lederrolle internasjonalt i arbeidet med å sikre nulltoleranse for alkoholmisbruk i luftfarten.
4. Stortinget ber regjeringen sørge for at obligatorisk promilletesting av piloter og kabinpersonale før flyvning kommer på agendaen i de nordiske land ved å ta saken opp i Nordisk ministerråd, med formål å få i stand et felles nordisk regelverk.»

For nærmere begrunnelse for forslaget vises til dokumentet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Are Helseth, Kjell-Idar Juvik, Magne Rommetveit, Eirik Sivertsen og Karianne O. Tung, fra Høyre, Torill Eidsheim, lederen Linda C. Hofstad Helleland, Nils Aage Jegstad og Helge Orten, fra Fremskrittspartiet, Tor André Johnsen, Åse Michaelsen og Morten Stordalen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Janne Sjelmo Nordås, og fra Venstre, Abid Q. Raja, viser til representantforslaget og vedlagte uttalelse, datert 28. oktober 2015, fra Samferdselsdepartementet v/statsråden i saken.

Komiteen vil bemerke at ifølge Luftfartstilsynet er det svært sjelden at det oppleves luftfartshendelser i Norge hvor det avdekkes misbruk av rusmidler. Komiteen mener det er nødvendig med gode rutiner for kontroll med rusmiddelmissbruk i transportsektoren, og viser til at en ordning med obligatorisk rusmiddeltesting av besetningsmedlemmer nå er til vurdering av Luftfartstilsynet. Komiteen vil imidlertid bemerke på generelt grunnlag at nye regulerings- og kontrollgrep bør formålsbegrenses.

Komiteen støtter statsrådets initiativ der Luftfartstilsynet er bedt om å gjøre en vurdering av situasjonen rundt rusmiddelmissbruk i luftfarten, og av hvilke nye kontrollgrep som kan være aktuelle. Komiteen mener at det er viktig at denne vurderingen og mulige kontrollformer tar for seg flere rusmidler enn alkohol.

Komiteen viser til statsrådets svarbrev der det fremkommer at på kort sikt vil det være mest nærliggende å gjennomføre alkotest. Et slikt pålegg vil kunne gjennomføres av flyselskapene selv, eller sik-

kerhetspersonell på flyplassen. Komiteen vil bemerke at dette er et kontrollgrep som forutsetter lovendring. Det er samtidig slik at det arbeides på europeisk nivå gjennom EASA med felleseuropeiske regler for sporadisk rusmiddeltesting av besetningsmedlemmer. Komiteen er tilfreds med at norske myndigheter vil følge nøye med på det arbeidet som gjøres på europeisk nivå, og at vår innsats rettes inn mot disse prosessene.

Komiteen støtter utgangspunktet om at Luftfartstilsynet først må gjøre ferdig utredningen om misbruk av rusmidler i luftfarten før det er aktuelt å gjennomføre regelendringer. Komiteen mener det imidlertid er viktig at det vurderes muligheter for en midlertidig styrket kontrollinnsats innenfor rammen av dagens regelverk.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere muligheten for en midlertidig styrket kontrollinnsats knyttet til rusmiddelmisbruk i luftfarten i påvente av Luftfartstilsynets utredning.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre, vil bemerke at luftfarten i Norge er preget av høy sikkerhet og videre at alle aktører innen luftfarten jobber med god sikkerhet som formål. Flertallet mener at arbeidet med sikkerhet i luftfarten dreier seg om en rekke faktorer, herunder krav til materiell og betingelser for flypersonell. Flertallet vil bemerke at ettersom flytrafikken er grenseoverskridende er det av stor betydning at det er størst mulig grad av felles regler i internasjonal luftfart. Flertallet vil understreke at sikkerheten i norsk luftfart er god, noe som underbygges av at i 2014 ble ingen passasjerer alvorlig skadet i den kommersielle lufttrafikken. Flertallet vil imidlertid påpeke at den uheldige episoden i august, med berusede besetningsmedlemmer, er en viktig påminnelse om at sikkerhetsarbeid er en kontinuerlig prosess, og at bruk av rusmidler er en sikkerhetsutfordring for flere deler av transportsektoren.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta en lederrolle internasjonalt i arbeidet med å sikre nulltoleranse for alkoholmisbruk i luftfarten.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at promilletesting av piloter og kabinpersonale før flyvning

kommer på agendaen i de nordiske land ved å ta saken opp i Nordisk ministerråd, med formål å få i stand et felles nordisk regelverk.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener det trengs nytt regelverk og bedre rutiner for å fange opp piloter og kabinpersonale som er påvirket av alkohol før en flyvning. Disse medlemmer mener det ikke kan overlates til tilfeldighetene hvorvidt promille blir oppdaget før en flyvning, og disse medlemmer viser til at det i dag ikke finnes lovpålagte rutiner for kontroll. Disse medlemmer mener dagens system i for stor grad avhenger av tips fra publikum eller tilfeldige politikontroller. Disse medlemmer mener dagens system er altfor sårbart og at det derfor må innføres strengere regulering hvor blant annet nye kontrollrutiner inngår. Disse medlemmer viser til statsrådets svarbrev hvor det gjøres rede for Luftfartstilsynets foreløpige innspill til representantforslaget, og hvor Luftfartstilsynet peker på at det kan være grunn til å anta at rusmisbruk blant besetningsmedlemmer utgjør en viss sikkerhetsrisiko i Norge. Det fremgår av statsrådets svarbrev at obligatorisk rusmiddeltesting av besetningsmedlemmer før flyging, slik det foreslås i representantforslaget, er ett av tiltakene Luftfartstilsynet vurderer.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere regelendringer som sikrer at promillekontroller av piloter og kabinpersonale implementeres i rutinen før flyvning, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Luftfartstilsynet mener en slik test trolig vil være mest aktuelt for flygere som tjenestegjør på passasjerfly. Dette medlem er enig med Luftfartstilsynet i at det på kort sikt vil være mest aktuelt med testing i form av pusteprobe i alkometer. Alkotest av besetningsmedlemmer vil enten kunne gjennomføres i det enkelte flyselskaps regi, eller rutinemessig av det ordinære sikkerhetspersonellet på flyplassen. Dette medlem viser til statsrådets svarbrev hvor det fremgår at dersom Luftfartstilsynet skal pålegge aktørene å gjennomføre en slik test, antas det å ville kreve en endring av dagens lovhjemmel i luftfartsloven. Dette medlem mener de nødvendige lovhjemler må komme på plass for å sikre muligheten for rutinemessig kontroll. Dette medlem mener derfor at forslaget om regelendringer slik det er formulert i representantforslaget er høyst relevant og nødvendig.

Dette medlem mener rutinemessige alkoholtester kan skje gjennom installasjon av alkoholå i fly

eller ved hjelp av regelendring som sikrer at kontroller implementeres i rutinene før hver flyvning.

Dette medlem viser videre til at luftfarten er en internasjonal bransje, og dette medlem er derfor enig med forslagsstillerne i at Norge bør ta en lederrolle i arbeidet med å sikre nulltoleranse for alkoholmisbruk.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere regelendringer som sikrer at promillekontroller av piloter og kabinpersonale implementeres i rutinene før flyvning, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til representantforslaget og merknadene og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I

Stortinget ber regjeringen vurdere muligheten for en midlertidig styrket kontrollinnsats knyttet til rus-

middelmisbruk i luftfarten i påvente av Luftfartstilsynets utredning.

II

Stortinget ber regjeringen ta en lederrolle internasjonalt i arbeidet med å sikre nulltoleranse for alkoholmisbruk i luftfarten.

III

Stortinget ber regjeringen sørge for at promilletesting av piloter og kabinpersonale før flyvning kommer på agendaen i de nordiske land ved å ta saken opp i Nordisk ministerråd, med formål å få i stand et felles nordisk regelverk.

IV

Dokument 8:3 S (2015–2016) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Fredrik Grøvan, Olaug V. Bollestad, Rigmor Andersen Eide og Geir Sigbjørn Toskedal om obligatoriske promilletester for piloter og kabinpersonale – vedlegges protokollen.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 8. desember 2015

Linda C. Hofstad Helleland

leder

Åse Michaelsen

ordfører

Vedlegg**Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til transport- og kommunikasjonskomiteen, datert 28. oktober 2015****Representantforslag 3 S (2015-2016) - Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Fredrik Grøvan, Olaug V. Bollestad, Rigmor Andersen Eide og Geir Sigbjørn Toskedal om obligatoriske promilletester av piloter og kabinpersonale**

Jeg viser til brev av 13. oktober 2015 fra transport- og kommunikasjonskomiteen, vedlagt representantforslag 8:3 S (2015-2016) om obligatoriske promilletester for piloter og kabinpersonale. I brevet er det foreslått fire konkrete tiltak.

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om regelendring som sikrer at piloter og kabinpersonale promilletestestest før hver flyvning.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om obligatoriske alkotester av piloter og kabinpersonale gjennom installasjon av alkoholåser i fly eller ved hjelp av regelendring som sikrer at kontroller implementeres i rutinene før hver flyvning.
3. Stortinget ber regjeringen ta en lederrolle internasjonalt i arbeidet med å sikre nulltoleranse for alkoholmisbruk i luftfarten.
4. Stortinget ber regjeringen sørge for at obligatorisk promilletesting av piloter og kabinpersonale før flyvning kommer på agendaen i de nordiske land ved å ta saken opp i Nordisk ministerråd, med formål å få i stand et felles nordisk regelverk.

Jeg har følgende merknader til forslagene:

1. *Stortinget ber regjeringen fremme forslag om regelendring som sikrer at piloter og kabinpersonale promilletestestest før hver flyvning.*

Luftfarten i Norge preget av høy sikkerhet. Det innebærer langsiktig og grundig arbeid fra alle aktørene innen luftfarten. En viktig del av dette er at man unngår misbruk av alkohol og andre rusmidler blant piloter og kabinpersonale. Hendelsen i august i år, hvor fire av en besetning på fem hos Baltic Air var beruset, til dels sterkt beruset også, er en påminnelse om at arbeidet med nulltoleranse for alkoholmisbruk og misbruk av andre rusmidler i luftfarten ikke kan tas for gitt.

Dette er en problemstilling jeg tar alvorlig. På bakgrunn av hendelsene i Air Baltic ga jeg derfor Luftfartstilsynet tidligere i høst i oppdrag å sette i

gang et arbeid for å vurdere situasjonen rundt bruk av rusmidler i norsk luftfart, samt vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle. Dette arbeidet er foreløpig i startfasen. Jeg har også drøftet politiets rutiner og hyppighet for promillekontroller på flyplasser med justisministeren, og dette vil bli fulgt opp.

I et foreløpig innspill til dette representantforslaget viser Luftfartstilsynet til at en i utgangspunktet veldig sjelden opplever luftfartsulykker og andre luftfartshendelser i Norge hvor det avdekkes misbruk av alkohol eller andre rusmidler. Historiske data viser likevel at det på verdensbasis forekommer en ulykke med passasjerfly hvert andre til tredje år som kan relateres til påvirkning av alkohol/medikamenter. Luftfartstilsynet kjenner ikke til at det foreligger undersøkelser eller statistikk om rusmiddelmissbruk i tjeneste blant flygere i norske luftfartsselskaper. Basert på undersøkelser og statistikk over forekomst av alkoholpåvirkning blant amerikanske flybesetningsmedlemmer, samt over forholdet mellom ulike former for rusmidler blant norske bilister, mener Luftfartstilsynet likevel at det kan være grunn til å anta at rusmisbruk blant besetningsmedlemmer utgjør en viss sikkerhetsrisiko i Norge.

Obligatorisk rusmiddeltesting av besetningsmedlemmer før flyging, slik representantene foreslår, er ett av tiltakene Luftfartstilsynet vurderer. En slik test vil, ifølge tilsynet, trolig være mest aktuell for flygere som tjenestegjør på passasjerfly, ettersom det er her skadepotensialet for en ulykke vil være størst. Samtidig vil nok den generelle aksepten av et slikt tiltak også vil være størst her.

På kort sikt vil testing i form av pusteprøve i et alkometer være mest nærliggende å gjennomføre. Alkotest av besetningsmedlemmer vil enten kunne gjennomføres i det enkelte flyselskapets egen regi (f.eks. i crew-rom på flyplass), eller rutinemessig av det ordinære sikkerhetspersonellet på flyplassen. Dersom Luftfartstilsynet skal pålegge aktørene å gjennomføre en slik test, antas det å ville kreve en endring av dagens lovhjemmel i luftfartsloven.

Når det gjelder spørsmålet om obligatorisk alkotest, viser Luftfartstilsynet til at det europeiske flysikkerhetsbyrået, EASA, i en rapport etter ulykken med Germanwings Flight 9525 i sommer, blant annet anbefaler at det utarbeides felleseuropeiske regler som pålegger sporadisk rusmiddeltesting av besetningsmedlemmer. Denne rapporten er sent over til EU-kommisjonen som vil vurdere hvilke regulatoriske tiltak det skal arbeides videre med.

Luftfartstilsynet ser også på utfordringer med andre rusmidler enn alkohol. Her er det, ifølge tilsynet, større utfordringer rent teknisk med å avdekke påvirkning. Det foreligger i dag psykomotoriske testmetoder som er egnet til å avdekke nedsatt funksjonsevne generelt. Påvirkning av alkohol eller andre rusmidler, samt også utmattethet ("fatigue"), er eksempler som en slik test forventes å avdekke. En slik test består i at personen bes om å utføre noen oppgaver, gjerne elektronisk på et nettbrett. Testen vil ikke ta lang tid og antas å ikke ville kreve store ressurser å gjennomføre. Per i dag kjenner ikke Luftfartstilsynet til at disse psykomotoriske testene er validert for flyging.

Som nevnt er Luftfartstilsynets arbeid fortsatt i startfasen. Oppsummert ser Luftfartstilsynet per i dag for seg at muligheten for testing av besetningsmedlemmer før flyging kan være et aktuelt tiltak som bør utredes nærmere. På kort sikt kan en alkometer-test i regi av selskapene eller annet sikkerhetspersonell på flyplassen være aktuelt. For å fange opp andre former for ruspåvirkning vil Luftfartstilsynet vurdere psykomotorisk test en mulig løsning på lang sikt. Luftfartstilsynet viser til at tilsynets utredningen rundt misbruk av rusmidler i luftfarten bør vurdere rettslige forhold, faktiske og praktiske forhold, samt flymedisinske forhold.

Som nevnt tar jeg spørsmålet om misbruk av rusmidler i luftfarten på alvor. Likevel mener jeg at gjennomgangen over viser at det på dette tidspunkt er for tidlig å fremme forslag om regelendring som sikrer at piloter og kabinpersonale promilletestestet før hver flyvning. Luftfartstilsynet er i startfasen med en utredning rundt misbruk av rusmidler i luftfarten på bakgrunn av hendelsene i Air Baltic tidligere i år. Samtidig er det satt i gang et arbeid på EU-nivå rundt samme problemstilling med bakgrunn i ulykken med Germanwings Flight 9525. Jeg mener derfor at vi må avvente resultatene av disse prosessene før regjeringen fremmer forslag om regelendringer på dette området.

2. *Stortinget ber regjeringen fremme forslag om obligatoriske alkotester av piloter og kabinpersonale gjennom installasjon av alkoholå i fly eller ved hjelp av regelendring som sikrer at kontroller implementeres i rutinene før hver flyvning.*

Alkoholå har allerede vært tatt i bruk for bussjåfører og bilister med ansvar for passasjerer, og det kan argumenteres med at flygere av passasjerfly bør ha minst like strenge krav. Ifølge Luftfartstilsynet fører imidlertid flere forhold til at bruk av alkoholå i sivile

luftfartøyer i dag ikke fremstår som et realistisk tiltak.

Utstyr for bruk ombord i sivile luftfartøyer må sertifiseres etter strenge internasjonale standarder. Etter det Luftfartstilsynet kjenner til finnes det i dag ikke slike apparater som er sertifisert for bruk i luftfartøyer. Denne mangelen på sertifisering medfører at selskaper som eventuelt skulle ønske å ta i bruk slikt utstyr frivillig, vil være forhindret fra det. Kostnadene for luftfartsnæringen med å utvikle, sertifisere og senere utruste luftfartøyer med nytt utstyr, er erfaringsvis svært høye.

Norske myndigheter kan heller ikke på egen hånd vedta bestemmelser som påbyr bruk av slikt utstyr. Kravene til utstyr om bord i luftfartøyer er i dag fastsatt i forordning (EU) nr. 965/2012, som igjen er basert på kravene i standarder fra FNs internasjonale luftfartsorganisasjon, ICAO. Etter dette felleseuropeiske regelverket har ikke norske myndigheter anledning til å vedta nasjonale tilleggskrav. Et arbeid med å påby slike løsninger vil således måtte skje gjennom det europeiske flysikkerhetsbyrået EASA, eventuelt også gjennom ICAO. Luftfartstilsynet kjenner ikke i dag til at det pågår noe slikt initiativ hverken i EASA eller ICAO.

Luftfartstilsynet anbefaler på denne bakgrunn at man på det nåværende tidspunktet ikke arbeider videre med forslaget om alkoholå i luftfartøy, ettersom alkohol- eller rusmiddeltesting som nevnt i punkt 1 over, anses som et mer nærliggende og praktisk gjennomførbart tiltak.

Jeg slutter meg til Luftfartstilsynets vurdering og vurderer således at det ikke er formålstjenlig at regjeringen fremmer forslag om obligatoriske alkotester av piloter og kabinpersonale gjennom installasjon av alkoholå i fly eller ved hjelp av regelendring som sikrer at kontroller implementeres i rutinene før hver flyvning.

3. *Stortinget ber regjeringen ta en lederrolle internasjonalt i arbeidet med å sikre nulltoleranse for alkoholmisbruk i luftfarten.*

La meg understreke at det fra norske myndigheter allerede er nulltoleranse for alkoholmisbruk i luftfarten. Luftfartstilsynet er allerede i gang med å vurdere situasjonen og aktuelle tiltak i tilknytning til bruk av rusmidler i norsk luftfart. Samtidig er det satt i gang et arbeid på EU-nivå for å vurdere å pålegge sporadisk rusmiddeltesting av besetningsmedlemmer. Jeg tar disse spørsmålene alvorlig, og norske myndigheter vil følge nøye med på det arbeidet EU gjør på dette området. Vi vil her ha et nyttig utgangspunkt i det arbeidet som nå gjøres i Luftfartstilsynet på oppdrag av Samferdselsdepartementet.

4. *Stortinget ber regjeringen sørge for at obligatorisk promilletesting av piloter og kabinpersonale før flyvning kommer på agendaen i de nordiske land ved å ta saken opp i Nordisk ministerråd, med formål å få i stand et felles nordisk regelverk.*

Disse spørsmålene blir nå vurdert på EU-nivå. Jeg mener derfor at vår innsats på dette området primært i første omgang skal rettes inn mot disse proses-

sene. Dersom det skulle vise seg at det ikke blir felleseuropeiske regler om dette, kan et nordisk samarbeid eventuelt vurderes. Transport er imidlertid ikke lenger en del av den formelle ministerrådsstrukturen i Nordisk Råd. Uavhengig av dette, er dette et spørsmål det er naturlig at jeg diskuterer med nordiske kolleger, både bilateralt og gjennom nordisk-baltisk ministermøte.

