



Luftfartstilsynet
CIVIL AVIATION AUTHORITY - NORWAY

NORGES FLYSIKKERHETSPROGRAM

State Safety Program Norway

Versjon 1
27.6.2017

Innhold	0
Innhold	1
Forord	2
Bakgrunn for Norges flysikkerhetsprogram.....	4
Komponent 1: Sikkerhetsmål og retningslinjer for norsk luftfart	6
Overordnede flysikkerhetsmål.....	7
Retningslinjer for arbeidet med flysikkerhet i Norge	8
Element 1.1 Juridisk rammeverk	9
Element 1.2 Ansvarsforhold	11
Element 1.3 Undersøkelse av ulykker og hendelser	13
Element 1.4 Reaksjonspolicy	14
Komponent 2: Risikostyring	16
Element 2.1 Krav om sikkerhetsstyringssystem (SMS) hos tjenesteyter	16
Element 2.2 Krav om sikkerhetsytelse hos tjenesteyter	18
Komponent 3: Tilsyn.....	20
Element 3.1 Tilsyn med regelverksetterlevelse	20
Element 3.2 Innsamling, analyse og utveksling av flysikkerhetsinformasjon	22
Element 3.3 Risikobasert tilsyn	25
Komponent 4: Formidling av flysikkerhet	27
Element 4.1 Intern sikkerhetsopplæring, kommunikasjon og formidling	27
Element 4.2 Ekstern sikkerhetsopplæring, kommunikasjon og formidling	27
Definisjoner	29
Vedlegg 1: Overordnede flysikkerhetsmål.....	30
Sannsynlighet for å omkomme i luftfartsulykke: FAR-verdi.....	31
Ulykkesfrekvens	33

Forord

Luftfarten har de siste årene opplevd en positiv vekst. Selv om det er regionale forskjeller, har flytrafikken økt globalt. For de neste ti årene tilsier prognosene en ytterligere positiv vekst, særlig vil dette skje i de såkalte fremvoksende økonomier. Sikkerhetsstatistikken har også vært positiv.

Luftfarten er en global næring preget av sterk konkurranse og konstante endringer. Flyselskapene foretar kontinuerlige tilpasninger. Nye selskaper etableres og nye forretningsmodeller introduseres. Vi ser endringer i eierstrukturer, fly registreres i land med gunstige betingelser, nye ansettelsesformer benyttes og arbeidsforholdene er generelt mer krevende enn før. Den store utfordringen for sikkerhetsarbeidet er å opprettholde dagens gode sikkerhetsstatistikk med alle endringene som foregår og med en stadig økende trafikk.

Som et svar på denne store utfordringen har FNs sivile luftfartsorganisasjon, International Civil Aviation Organization (ICAO), tatt initiativet til å innføre et statlig flysikkerhetsprogram (State Safety Program, SSP). Dette må ses i sammenheng med innføringen av sikkerhetsstyringssystemer (Safety Management System, SMS) og risikobasert tilnærming til regulering. Hensikten er å systematisere sikkerhetssystemene ytterligere, herunder gjøre ansvarsforholdene enda klarere.

Norge støtter opp under ICAOs initiativ og innfører med dette den første utgaven av det norske flysikkerhetsprogrammet. Vi vil arbeide aktivt for at programmet blir videreutviklet og opprettholdt på en tilfredsstillende måte i tiden som kommer

Oslo og Bodø
27. juni 2017

Ketil Solvik-Olsen
samferdselsminister

Lars Kobberstad
luftfartsdirektør

Bakgrunn for Norges flysikkerhetsprogram

ICAO er etablert gjennom Konvensjonen om internasjonal sivil luftfart, Chicago-konvensjonen, som ble signert 7. desember 1944. Målet og hensikten med ICAO er å utvikle globale standarder og prinsipper, samt å fremme utvikling av ny teknologi, i internasjonal sivil luftfart. Blant organisasjonens oppgaver er arbeid for å fremme flysikkerheten i internasjonal luftfart. I dag har 191 stater tiltrådt Chicago-konvensjonen.

ICAO har i Chicago-konvensjonens vedlegg (Annex) 19 spesifisert statens ansvar og krav relatert til styring av flysikkerheten (safety management). Kravene er gitt for områdene sertifisering av personell (vedlegg 1), luftfartsoperasjoner (vedlegg 6), luftdyktighet (vedlegg 8), lufttrafikkjenesten (vedlegg 11), ulykker og hendelser (vedlegg 13) og landingsplasser (vedlegg 14).

I dette dokumentet benyttes begrepet *tjenesteyter* om alle organisasjoner som yter luftfartstjenester, inkludert treningsorganisasjoner, flyselskaper, vedlikeholdsorganisasjoner, designorganisasjoner¹, produsenter av luftfartsmateriell, lufttrafikkjenesten og flyplassoperatører. Begrepet dekker strengt tatt ikke privatflyging, men i dette dokumentet dekker for enkelthets skyld begrepet tjenesteyter også privatflyging (inkl. private luftfartøy, bruk og vedlikehold av disse, samt privatflygere) så langt det passer.

Styring av flysikkerheten deles i henhold til ICAOs prinsipper i to funksjonelle elementer: Det ene er statens plikt til å gi luftfartsregelverk og etablere en myndighet med tilsynsansvar. Det andre er at tjenesteyterne plikter å etablere sikkerhetsstyringssystemer (safety management systems, SMS) som skal ivareta flysikkerheten på eget område.

Flysikkerheten skal styres gjennom aktivitetene i den enkelte stat, statens tilsynsmyndighet samt tjenesteytere som opererer i den aktuelle staten. Staten må definere kvantifiserbare sikkerhetsmål, og overvåke flysikkerhetsutviklingen i de ulike formene for luftfart. Luftfartsmyndighetene skal i dialog med tjenesteyterne fastsette lokale sikkerhetsmål for hver tjenesteyter. Tjenesteyterne må etablere funksjoner nødvendig for sikkerhetsstyring samt relevante sikkerhetsstyringssystem slik at flysikkerheten ivaretas på eget område og statens sikkerhetsmål kan nås. Luftfartsmyndighetene skal påse at tjenesteyterne gjør dette på en akseptabel måte og at målene nås.

Det er sikkerheten i den sivile delen av luftfart som skal styres ved hjelp av flysikkerhetsprogrammet. Flysikkerhetsprogrammet skal være tilpasset størrelsen og kompleksiteten av den samlede luftfartsaktiviteten i landet. Innføring av flysikkerhetsprogrammet endrer ikke på ansvarsforholdene mellom de statlige aktørene eller den ordinære samhandlingen mellom dem. Innføringen medfører først og fremst å koordinere og forsterke de allerede eksisterende prosessene med tillegg av risikobaserte element (bl.a. risikobasert tilsyn og risikostyring av flysikkerheten) for å forme en helhetlig ramme for styring av flysikkerheten.

På myndighetssiden er det inntil videre Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon for transport som inngår i flysikkerhetsprogrammet. Forsvaret vil bli involvert

¹ En designorganisasjon er en organisasjon som er ansvarlig for utforming, endring eller reparasjon av produkter, deler og utstyr til luftfartøy

i den grad det er hensiktsmessig for å ivareta sivil flysikkerhet. På sikt kan det bli aktuelt å involvere også andre aktører.

Dette dokumentet, kalt SSP-dokumentet, beskriver Norges flysikkerhetsprogram og er utarbeidet etter ICAOs mal.

Komponent 1: Sikkerhetsmål og retningslinjer for norsk luftfart

Det overordnede målet for den norske transportpolitikken er å tilby et sikkert, effektivt, tilgjengelig og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. Transportpolitikken bygger på en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren².

Når det gjelder begrepet sikkerhet er det i luftfarten vanlig å skille mellom safety og security. Safety handler om å unngå skade på mennesker og materiell på grunn av svakheter og begrensninger knyttet til personer, organisasjoner og systemer, der alle som utgangspunkt gjør sitt beste for å ivareta sikre luftfartsoperasjoner. Her inngår både forebyggende arbeid og konsekvensreducerende tiltak. Security handler om å hindre anslag, dvs. vilde handlinger, mot luftfarten og å begrense konsekvensene dersom anslag likevel inntreffer. I securityarbeidet har luftfarten spesielt fokus på å redusere sårbarhet, altså svakheter i luftfartssystemet, som kan utnyttes av ondsinnede aktører. Samspillet mellom luftfartsmyndighetene og justismyndighetene på securityområdet kan forstås slik at førstnevnte bidrar til å redusere sårbarhet mens sistnevnte konsentrerer seg om å nøytralisere eventuelle trusselaktører.

ICAOs mål for flysikkerhetsprogrammet omfatter bare safety. Men arbeidet med safety og security handler til syvende og sist om det samme; å forhindre menneskelige eller materielle skader og tap. Satt på spissen handler flysikkerhetsarbeidet om å sikre at passasjerene kommer trygt fram når de flyr fra A til B. For dem skal ikke skillet mellom safety og security spille noen rolle, de skal bare vite at de kommer trygt fram. Flysikkerhetsprogrammet kan ses på som en overbygning til alt flysikkerhetsarbeidet. Store deler av programmet vies til å beskrive arbeidet med safety. De sentrale dokumentene innen security (National Aviation Security Programme, NASP, og National Quality Control Programme, NQCP) beskriver hvordan securityarbeidet foregår. Disse dokumentene er naturlig nok ikke offentlig tilgjengelige. I flysikkerhetsprogrammet vil security bli omhandlet der det ansees relevant, og så fremt det faller inn under luftfartsmyndighetenes ansvarsområde.

Det er satt overordnede flysikkerhetsmål knyttet til antall ulykker og antall omkomne, uavhengig av hvorvidt disse tapene skyldes security- eller safety-relaterte forhold. Det kan også være aktuelt med separate mål innenfor disse to områdene. Både regelverk og tankesett innen security og safety er ulike, noe som medfører at målene i noen tilfeller må uttrykkes på forskjellige måter og tiltakene for å nå målene vil være ulike. Ved å sammenholde safety- og securityaspektene muliggjør Norge en helhetlig styring av flysikkerheten – dvs. at sikker luftfart settes i høysetet på begge områdene.

Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon for transport er de sentrale luftfartsmyndighetene innenfor sivil luftfart. Norges Luftsportforbund er luftfartsmyndighet for seilfly og ballong. Luftfartsmyndighetene skal bidra til flysikkerheten og plikter å utøve nødvendig og hensiktsmessig flysikkerhetsarbeid, med de ressurser og det personell som er påkrevet.

² Se Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018-2029, kapittel 10

Overordnede flysikkerhetsmål

Hovedformålet med flysikkerhetsarbeidet er å unngå tap av menneskeliv. De overordnede sikkerhetsmålene for norsk, kommersiell luftfart i de kommende årene er som følger:

1. Redusere sannsynligheten for å omkomme i en luftfartsulykke: For tiårsperioden 2017-2026 skal omkomnefrekvensen (FAR³-verdien) reduseres til under to omkomne per 100 millioner personflytimer for kommersiell persontransport innen luftfarten sett under ett.
2. Redusere sannsynligheten for ulykker innenfor kommersiell flygning:
 - a. For tunge, kommersielle fly skal ulykkesfrekvensen reduseres til under 0,2 ulykker per 100 000 landinger (flygninger) for femårsperioden 2017-2021 sett under ett.
 - b. For lette, kommersielle fly skal ulykkesfrekvensen reduseres til under 1,0 ulykker per 100 000 landinger (flygninger) for femårsperioden 2017-2021 sett under ett.
 - c. For offshore helikopter skal det ikke skje noen ulykker i årene 2017-2021.
 - d. For innlands helikopter skal ulykkesfrekvensen reduseres til under 1,0 ulykker per 100 000 landinger (flygninger) for femårsperioden 2017-2021 sett under ett.

Her teller alle ulykker med, uavhengig av hvorvidt de har security- eller safetyrelaterte årsaker. Iht. ICAOs Annex 19 innebærer en luftfartsulykke (noe forenklet) at

- a) minst en person omkommer eller blir alvorlig skadet i forbindelse med flygningen,
- b) luftfartøyet blir betydelig skadet eller fullstendig ødelagt, eller
- c) luftfartøyet er savnet eller fullstendig utilgjengelig.

Alle norske operatører og alle norske, kommersielle luftfartøy er omfattet av disse målene. Flysikkerhetsmålene er satt opp i tabellform under.

Gruppe	Flysikkerhetsmål
Persontransport	FAR-verdi for de ti neste årene < 2 omkomne per hundre millioner personflytimer
Tunge, kommersielle fly	Ulykkesfrekvens for de fem neste årene < 0,2 ulykker per hundre tusen landinger
Lette, kommersielle fly	Ulykkesfrekvens for de fem neste årene < 1 ulykke per hundre tusen landinger
Offshore helikopter	Ingen ulykker de fem neste årene
Innlands helikopter	Ulykkesfrekvens for de fem neste årene < 1 ulykke per hundre tusen landinger

Tabell 1: Flysikkerhetsmål for norsk, kommersiell luftfart.

Det er i denne omgangen ikke fastsatt flysikkerhetsmål for allmennflyging og utenlandsk luftfart i Norge, men ved å overvåke antall ulykker og ulike typer av hendelser skal luftfartsmyndighetene følge med på tilstanden og utviklingen og vurdere hvorvidt tiltak er nødvendig.

³ Fatal Accident Rate

Detaljer omkring de overordnede flysikkerhetsmålene er gitt i vedlegg 1. Se også element 2.2 for ytterligere beskrivelser knyttet til flysikkerhetsmål.

Retningslinjer for arbeidet med flysikkerhet i Norge

Luftfartsmyndighetene legger følgende prinsipper til grunn for sitt arbeid med flysikkerheten:

- Luftfartsmyndighetene skal være aktive pådrivere for en sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med de nasjonale målene for transportpolitikken. Dette innebærer at flysikkerheten ikke kan ses isolert, men må ses i sammenheng med samfunnsnyttien og hvilken sikkerhet som er mulig å oppnå innenfor realistiske rammer. Flysikkerheten står alltid øverst, men i praksis må det ofte gjøres avveininger for å ivareta hensyn til blant tilgjengelighet av transporttjenester og effektiviteten i disse.
- Regelverk utviklet av EU og EASA⁴ skal gjennomføres så langt det er relevant og akseptabelt for Norge.
- Flysikkerhetsarbeidet skal baseres på prinsippet om «just culture». «Just culture» er et prinsipp som innebærer at ingen skal bli straffet, eller utsatt for sanksjoner fra arbeidsgiver, for handlinger, unnlater eller beslutninger som er foretatt i tråd med deres opplæring og erfaring, men der grov uaktsomhet eller forsett ikke blir tolerert.
- Systematisk arbeid med menneskelige faktorer⁵ («human factors») skal inngå i flysikkerhetsarbeidet.
- Det skal tas i bruk en informasjonsbasert og resultatorientert tilnærming til regelverksutvikling og tilsyn der det er hensiktsmessig.
- Flysikkerhetsmessige utviklingstrekk skal identifiseres og det skal tas i bruk en risikobasert tilnærming for å kunne prioritere områder der bekymringen og behovet er størst.
- Flysikkerhetsresultatene i norsk luftfart skal kontinuerlig måles og overvåkes gjennom nasjonale, overordnede flysikkerhetsindikatorer og tjenesteyternes indikatorer for flysikkerhetsresultat.
- Luftfartsnæringen skal involveres i diskusjonen om sikkerhetsmessige forhold og arbeidet med kontinuerlig å forbedre flysikkerheten.
- Det skal fremmes en god sikkerhetspraksis og en positiv sikkerhetskultur i luftfartsnæringen basert på prinsipper for sikkerhetsstyring.
- Flysikkerhetsinformasjon skal samles inn, analyseres og utveksles av og mellom alle relevante organisasjoner og tjenesteytere.
- Det må legges til rette for at luftfartsmyndighetenes medarbeidere har kunnskap og ferdigheter som er nødvendige for å ivareta sitt ansvar innen tilsyn og flysikkerhetsstyring.

⁴ European Aviation Safety Agency, EUs flysikkerhetsbyrå

⁵ Faktorer som påvirker menneskets ytelse

Element 1.1 Juridisk rammeverk

Norsk regelverk skal være i samsvar med flysikkerhetsstandarder satt av ICAO og EU. For de områdene der ICAO og EU ikke utvikler regelverk, vil det bli fastsatt nasjonale krav der dette anses nødvendig av hensyn til flysikkerheten.

Dersom særskilte norske forhold tilsier det, for eksempel vanskelig værforhold eller vanskelige topografiske forhold, og det anses nødvendig for å sikre et tilfredsstillende sikkerhetsnivå, skal norske sikkerhetskrav settes høyere enn de internasjonale standardene, dersom de internasjonale standardene tillater dette. Ordninger som innebærer unntak fra det felleseuropeiske regelverket skal godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan, EFTA Surveillance Authority (ESA), etter anbefaling fra EASA⁴.

Chicago-konvensjonen

Internasjonalt er Chicago-konvensjonen det styrende instrumentet på luftfartsområdet. Standarder og anbefalt praksis gitt av ICAO, er publisert som vedlegg til konvensjonen og er i stor grad gjennomført i Norge gjennom luftfartsloven og forskrifter. Både EU-regelverk og rent nasjonalt regelverk er i all hovedsak basert på standarder og anbefalt praksis gitt av ICAO.

Luftfartsloven

Luftfartsloven⁶ gir overordnede regler for norsk luftfart. Loven er i utgangspunktet generell og gjelder all luftfart i riket⁷. Luftfart i Norge kan bare finne sted i samsvar med luftfartsloven og forskrifter gitt med hjemmel i loven.

Loven får anvendelse på luftfart i tilknytning til norsk petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og for luftfart med norsk luftfartøy utenfor norsk område. Loven gir bestemmelser både om sivil og militær luftfart og annen statsluftfart (dvs. ikke-militær, offentlig luftfart).

Luftfartstilsynet forvalter regelverket for norsk sivil luftfart.

Norsk luftfartslovgivning er publisert og gratis tilgjengelig på Lovdata (www.lovdata.no). Nye lover og forskrifter publiseres i Norsk Lovtidend (www.lovdata.no/info/lovtidend). Regelverket er også tilgjengelig på Luftfartstilsynets nettside (www.luftfartstilsynet.no).

Luftfartstilsynet gir ut veiledningsmateriale til nasjonale forskrifter der det anses nødvendig. Dette veiledningsmaterialet gis i form av blant annet Aeronautical Information Circular (AIC) og vedlegg til forskrifter. Veiledningsmaterialet er tilgjengelig på nettsidene til Luftfartstilsynet.

EU/EØS og EASA

⁶ Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart

⁷ Luftfartsloven gjelder på Svalbard og Jan Mayen jf. forskrift av 23.11.1973 nr. 3427 om luftfart på Svalbard og forskrift av 23.11.1973 nr. 3460 om luftfart på Jan Mayen

Reguleringen på luftfartsområdet er i dag i stor utstrekning utarbeidet innenfor EU, og Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å følge samme regelverk på flysikkerhetsområdet som EUs medlemsstater. EU-regelverket får virkning i Norge når det er gjennomført i norsk rett ved lov- eller forskriftsfastsettelse. Regjeringen fastsetter hvert halvår et arbeidsprogram for samarbeidet med EU, som skal være et grunnlag for hvordan norske myndigheter arbeider for å delta og påvirke på ulike arenaer i EU. Samferdselsdepartementet har i tillegg fastsatt en egen strategi for hvordan departementet og underliggende etater skal arbeide med EU- og EØS-spørsmål.

For luftfart som omfattes av EØS-avtalens bestemmelser, går reglene om utfylling og gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område i loven foran lovens øvrige bestemmelser, se luftfartsloven § 1-1 annet ledd.

EØS-avtalen omfatter verken Svalbard eller kontinentalsokkelen. Hvorvidt regelverk som tas inn i EØS-avtalen skal gjelde på Svalbard eller på kontinentalsokkelen, vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Den sentrale delen av EU-/EØS-regelverket på flysikkerhetsområdet er forordning (EF) nr. 216/2008 (EASA-forordningen)⁸. Hovedformålet med forordningen er å sikre et høyt sikkerhetsnivå innenfor sivil luftfart gjennom et harmonisert regelverk i Europa. EU-kommisjonen er i EASA-forordningen gitt kompetanse til å gi utfyllende regelverk i form av delegerede rettsakter og gjennomføringsrettsakter. Sentrale rettsakter i tillegg til EASA-forordningen er rettsaktene som etablerer Det felles europeiske luftrom (Single European Sky)⁹ og forordning (EF) nr. 300/2008 på securityområdet.

Områder som ikke dekkes av EU-/EØS-regelverk, reguleres, som nevnt innledningsvis, gjennom kravene i luftfartsloven og annet nasjonalt regelverk.

EU-regelverket er publisert, og gratis tilgjengelig, i EUs elektroniske database EUR-lex (www.eur-lex.europa.eu). Regelverket er også tilgjengelig på nettsiden til EASA (www.easa.europa.no).

EASA gir ut veiledningsmateriale til regelverk omfattet av EASA-forordningen, i form av såkalte "acceptable means of compliance" (AMC) og "guidance material" (GM). Veiledningsmaterialet er tilgjengelig på nettsidene til EASA.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 376/2014 om rapportering, analysering og oppfølging av luftfartshendelser mv. (rapporteringsforordningen) er gjennomført i Norge i luftfartsloven kapittel XII. Luftfartsloven kapittel XII gir bestemmelser om beskyttelse av rapporterte opplysninger og beskyttelse av den som rapporterer. Bestemmelsene går til dels lenger enn kravene i forordningen. Luftfartstilsynet er ansvarlig nasjonal myndighet. Bestemmelser om varslingsplikt er også tatt inn i forskrift om rapporterings- og varslingsplikt¹⁰.

Forordning (EU) nr. 965/2012 (også kalt EASA OPS) er gjennomført i forskrift 7. august 2013 nr. 956 om luftfartsoperasjoner. Denne forordningens vedlegg II, ARO.RAMP, regulerer

⁸ Forordning om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk flysikkerhetsbyrå, og om oppheving av rådsdirektiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF, nå forordning nr. 216/2008

⁹ Europaparlaments- og Rådsforordningene (EF) nr. 549/2004, 550/2004, 551/2004 og 552/2004

¹⁰ Forskrift 1. juli 2016 nr. 868 om rapporterings- og varslingsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser mv.

gjennomføringen av inspeksjoner på bakken av luftfartøyer til operatører som er underlagt lovgivningsmessig tilsyn fra en annen stat (SAFA¹¹-inspeksjoner).

Element 1. 2 Ansvarsforhold

Luftfartsmyndighet

Den myndighet som er gitt Samferdselsdepartementet i medhold av luftfartsloven, er i stor utstrekning delegert til Luftfartstilsynet¹². Delegeringen omfatter i sin helhet ansvaret for å føre tilsyn med sikkerhetsregelverk samt utstedte sertifikater og tillatelser. Delegeringen omfatter også kompetanse til å fastsette utfyllende forskrifter til luftfartsloven på en rekke områder.

Norges Luftsportforbund (NLF) er ansvarlig, nasjonal myndighet for seilfly og ballong fra 1. januar 2016 og er gitt kompetanse til å utstedte sertifikater og føre tilsyn på dette området¹³. Kompetansen til å gi regelverk på området ligger likevel hos Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet har formelt full instruksjonsmyndighet overfor Luftfartstilsynet og NLF. Instruksjonsmyndigheten utøves med stor varsomhet.

Internasjonale luftfartsorganer

På luftfartsområdet har det i EU skjedd en gradvis liberalisering siden 1990-tallet. Dette har resultert i et fritt indre marked for flygninger i og mellom EUs medlemsstater og EØS-statene. Norge er en del av EUs indre marked gjennom EØS-avtalen.

Kompetansen til å gi regelverk på flysikkerhetsområdet har i stor grad blitt overført til EU. Siden Norge ikke er medlem av EU, er ikke regelverk gitt av Europaparlamentet, Rådet eller EU-kommisjonen direkte rettslig bindende for Norge eller norske luftfartsaktører. Regelverk vedtatt av EUs organer blir først bindende i Norge når det er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom lov eller forskrift.

EU har på luftfartens område etablert et flysikkerhetsbyrå, European Aviation Safety Agency (EASA), som skal assistere EU-kommisjonen og EUs medlemsstater. Som sakkyndig byrå saksforbereder EASA nytt regelverk innenfor EASA-forordningens virkeområde. Norge ble i 2005 tilknyttet EASA gjennom EØS-avtalen. Norge er medlem av EASAs styringsgruppe (Management Board) og har forslags- og talerett, men ikke stemmerett, i gruppen. Norge deltar også i arbeidsgrupper nedsatt av byrået. EASA-forordningen overfører ansvaret for enkelte oppgaver, som tidligere har blitt utført av det enkelte lands luftfartsmyndigheter, til EASA. Dette gjelder for eksempel sertifisering av luftfartøy og sikkerhetsgodkjenninger av tredjestatsoperatører.

ICAO fører tilsyn¹⁴ med at Norge har gjennomført sine forpliktelser etter Chicago-konvensjonen og dens vedlegg (Annex). EASA fører tilsyn med de nasjonale myndighetene gjennom egne

¹¹ Safety Assessment of Foreign Aircraft

¹² Forskrift 10. desember 1999 nr. 1273

¹³ Forskrift 28. november 2015 nr. 1365 om sertifisering av besetningsmedlemmer

¹⁴ Universal Safety Oversight Audit Programme, USOAP

inspeksjoner for hvert fagområde, for å sikre at myndighetene etterlever EASA-regelverket og ivaretar de forpliktelsene som gis der. Innenfor security er det ESA som fører tilsyn med at Luftfartstilsynet opererer i tråd med reglene på området.

Undersøkellesmyndighet

Statens havarikommisjon for transport (SHT) er nasjonal undersøkelsesmyndighet og skal undersøke ulykker og alvorlige hendelser med den hensikt å utrede forhold som antas å ha betydning for forebygging av luftfartsulykker. Undersøkelsene skal dokumenteres ved avgivelse av undersøkelsesrapport med eller uten sikkerhetstilråding.

Avinor

Avinor er ikke en luftfartsmyndighet, men et heleid, statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet. Avinors samfunnsoppdrag er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Flysikringstjenesten skal sørge for at flyene kommer seg trygt fram både i luften og på bakken. Flysikringstjenesten er organisert i et eget selskap heleid av Avinor. Avinor har på sine ansvarsområder et selvstendig ansvar for flysikkerheten.

Ansaret for SSP

Både luftfartsmyndighetene og luftfartsaktørene har ansvar for flysikkerheten og flysikkerhetsarbeidet. Det øverste myndighetsansvaret for flysikkerheten i Norge ligger hos Samferdselsdepartementet, og samferdselsministeren er den øverste ansvarlige for Norges flysikkerhetsprogram.

Som beskrevet over, er den myndighet som Samferdselsdepartementet er gitt i medhold av luftfartsloven, i stor utstrekning delegert til Luftfartstilsynet¹⁵. Det følger videre av Instruks for Luftfartstilsynet¹⁶ at: «Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsynet med norsk luftfart. Tilsynet skal være en aktiv pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med overordnede målsetninger for regjeringens samferdselspolitikk.» Implisitt følger det at Luftfartstilsynet skal overvåke sikkerhetstilstanden og -utviklingen i norsk luftfart. Målsetninger for Luftfartstilsynets arbeid beskrives i årlige tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet. Gjennomføringen av Luftfartstilsynets ulike oppgaver beskrives i Luftfartstilsynets virksomhetsplan, som revideres årlig.

Samferdselsdepartementet har gitt Luftfartstilsynet i oppdrag å utarbeide, iverksette og vedlikeholde Norges flysikkerhetsprogram. Luftfartstilsynet skal i arbeidet med SSP samarbeide med andre relevante myndigheter etter allerede etablerte samarbeidsformer.

Samferdselsdepartementet og SHT skal sammen med Luftfartstilsynet danne en arbeidsgruppe som skal bistå Luftfartstilsynet i utviklingen og vedlikeholdet av programmet.

¹⁵ Forskrift 10. desember 1999 nr. 1273

¹⁶ Kongelig resolusjon 12. juni 2009

Ressurser til etablering, gjennomføring og vedlikehold av SSP inngår i Luftfartstilsynets ordinære budsjett som en del av de allerede pålagte oppgaver.

Luftfartstilsynet vil utvikle og fastsette en flysikkerhetsplan i forlengelsen av flysikkerhetsprogrammet. De mål som er fastsatt i flysikkerhetsprogrammet, skal søkes oppnådd gjennom de tiltak som beskrives i flysikkerhetsplanen. Se for øvrig komponent 2.

Element 1.3 Undersøkelse av ulykker og hendelser

Statens havarikommisjon for transport er tillagt ansvaret for å undersøke luftfartsulykker og alvorlige hendelser som skjer på norsk område. SHT er opprettet i samsvar med ICAOs standarder for uavhengige undersøkelser av luftfartsulykker¹⁷. SHT er en uavhengig etat under Samferdselsdepartementet.

Formålet med SHTs undersøkelser er å utrede forhold som antas å ha betydning for å forebygge luftfartsulykker. SHT skal ikke ta stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar. SHTs undersøkelser skjer uavhengig av annen etterforskning eller undersøkelse som helt eller delvis har slikt formål. SHT avgjør selv omfanget av de undersøkelser som skal foretas, herunder vurderes undersøkelsens forventede sikkerhetsmessige verdi i forhold til nødvendige ressurser. SHTs arbeid styres av undersøkelsesforordningen¹⁸ som er tatt inn i luftfartsloven kapittel XII, forskrift 7. juli 2016 nr. 906 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart og forskrift om rapporterings- og varslingsplikt. Både luftfartsloven og undersøkelsesforordningen inneholder bestemmelser om bevisforbud, om forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver og om taushetsplikt om sensitive sikkerhetsopplysninger. Dette skal beskytte personer som forklarer seg for SHT. Mer om historikken og regelverket finnes på SHTs nettside (<http://www.aibn.no/Luftfart>).

SHT skal undersøke ulykker og alvorlige hendelser. SHT kan også undersøke andre luftfartshendelser dersom SHT forventer at undersøkelsen vil bidra til å bedre den generelle flysikkerheten og forebygge ulykker.

SHT skal fortløpende holde Luftfartstilsynet og andre relevante aktører orientert om vesentlige sikkerhetsfunn som gjøres i løpet av undersøkelsen. Sikkerhetstilrådninger kan fremmes på ethvert stadium i undersøkelsen.

Alle SHTs undersøkelser dokumenteres i en offentlig rapport som publiseres på havarikommisjonens nettside (<http://www.aibn.no/Luftfart/Avgitte-rapporter>). Rapporten kan inneholde sikkerhetstilrådninger rettet mot ansvarlige myndigheter og andre aktører. Sikkerhetstilrådingene peker på problemområdet uten å gi konkrete løsningsforslag.

Sikkerhetstilrådingene sendes til Samferdselsdepartementet, som har delegert til Luftfartstilsynet å følge tilrådingene opp.

Luftfartstilsynet er satt til å føre oversikt over alle sikkerhetstilrådninger som SHT utsteder og alle sikkerhetstilrådninger som andre lands havarikommisjoner retter til norske aktører (myndigheter

¹⁷ ICAO Annex 13, Aircraft Accident and Incident Investigation

¹⁸ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 996/2010 om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser i sivil luftfart mv.

så vel som tjenesteytere). Avhengig av hvem sikkerhetstilrådingene er rettet mot, har Luftfartstilsynet større eller mindre mulighet til å gjøre noe med tilrådingene i praksis:

- Norske tjenesteytere: Luftfartstilsynet har tilsynsansvar og kan følge aktivt opp sikkerhetstilrådingen.
- Luftfartstilsynet: Sikkerhetstilrådingene vil bli vurdert og fulgt opp som et ledd i Luftfartstilsynets kontinuerlige forbedringsarbeid.
- Andre norske myndigheter, organer og organisasjoner: Luftfartstilsynet kan i dialog med Samferdselsdepartementet bistå og bidra ved oppfølgingen av sikkerhetstilrådingen.
- Utenlandske organisasjoner og tjenesteytere: Luftfartstilsynet kan påvirke relevant (luftfarts-)myndighet til å følge opp sikkerhetstilrådingen.

Luftfartstilsynet lukker tilrådingene, dvs. avslutter sin oppfølging, etter aksept fra Samferdselsdepartementet.

Utover å følge opp sikkerhetstilrådingene skal Luftfartstilsynet også vurdere rapportene som SHT avgir for å identifisere og iverksette tiltak som kan bedre flysikkerheten, jamfør luftfartslovens § 12-6. Luftfartstilsynet og SHT har utarbeidet en avtale for å ivareta saksgangen ved sikkerhetstilrådingene i tråd med føringene i undersøkelsesforordningen.

Ved ulykker og hendelser kan Luftfartstilsynet gjennomføre granskninger uavhengig av SHTs undersøkelser. Luftfartstilsynet skal etter egen vurdering iverksette tiltak som er nødvendige for å ivareta flysikkerheten. Luftfartstilsynet kan også benyttes som fagressurs til støtte for SHT.

Element 1.4 Reaksjonspolicy

Det å gi aktører tillatelse som gir dem adgang til luftfarten og å føre tilsyn med dem er de grunnleggende elementene ved å håndheve luftfartens regler. Der Luftfartstilsynet gjennom tilsynsvirksomheten eller på annen måte blir oppmerksom på brudd på luftfartsregelverket, kan Luftfartstilsynet igangsette tiltak i form av administrative reaksjoner. Det er de tilfellene hvor den normale tilsynsprosessen viser seg å være utilstrekkelig, at det vil kunne oppstå behov for bruk av reaksjoner. Reaksjonssaker skal behandles etter retningslinjene i Luftfartstilsynets reaksjonspolicy som ble vedtatt 1. mai 2015.

Bestemmelsene om administrative reaksjoner er blant annet gitt i luftfartsloven kapittel XIII og XIII a som omhandler flygeforbud, tilbakeholdsrett av luftfartøy, pålegg om retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. I tillegg er det i en rekke bestemmelser i luftfartsloven eller forskrifter fastsatt at sertifikat eller tillatelse, helt eller delvis, kan begrenses eller tilbakekalles. I tillegg til administrative reaksjoner kan straffbare handlinger etterforskes av politiet, eventuelt på grunnlag av anmeldelse fra Luftfartstilsynet. Luftfartsloven kapittel XIV fastsetter straffebestemmelser for overtredelser av luftfartsloven og forskrifter gitt i medhold av loven.

Prinsippet om «just culture» legges til grunn i flysikkerhetsarbeidet og er et bærende element i flysikkerhetsprogrammet. I forordning 376/2014 art 2 nr 12 (rapporteringsforordningen) er «just culture» definert på følgende måte: «"rettferdighetskultur" en kultur der operatører og andre i fremste linje ikke straffes for handlinger, unnlater eller beslutninger når disse står i rimelig forhold til deres erfaring og utdanning, men der grov uaktsomhet, forsettlig overtredelser og destruktive handlinger ikke tolereres». Dette innebærer aksept for at det er menneskelig å gjøre

feil, og at det gir et mer effektivt sikkerhetsarbeid å lære av egne og andres feil, enn å straffe den som har feilet. Prinsippet om "just culture" er spesielt tydelig innenfor rapportering av luftfartshendelser og -ulykker, der luftfartsloven etablerer spesifikke beskyttelsesregler. De to andre bærende elementene innen «just culture» (i tillegg til det juridiske elementet) er læring og tillit. For å kunne etablere et lærende sikkerhetssystem på nasjonalt nivå, som flysikkerhetsprogrammet nettopp skal være, må individer, organisasjoner og myndigheter ha gjensidig tillit til hverandre.

Når det gjelder luftfartshendelser og -ulykker, utfører politiet etterforskning i henhold til Riksadvokatens rundskriv R.1926/88 Del II-nr. 1/1992. Luftfartstilsynet bistår som sakkyndig på anmodning fra politiet. Luftfartstilsynets vurderinger som sakkyndig skjer etter prinsippet om «just culture», dvs. at tilsynet ikke tar stilling til eventuell skyld, men bidrar med objektive, faglige innspill til klarlegging av faktum. Videre gir Luftfartstilsynet ved anmodning sin vurdering av hvorvidt forholdet er av en slik karakter at det bør påtales, i lys av prinsippet om «just culture». Prinsippet om «just culture» inngår ikke som en integrert del av politiets egne vurderinger av straffbarhet, men Luftfartstilsynet ønsker å arbeide for at prinsippet om «just culture» også skal gjelde innenfor strafferettspleien ved luftfartshendelser og -ulykker.

Tjenesteyter har, basert på prinsipper for flysikkerhetsstyring, ansvar for å gjøre nødvendige korrigerende tiltak i egen organisasjon som følge av en ulykke eller hendelse. Dette gjelder uavhengig av om Luftfartstilsynet finner grunn til å reagere.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har en viss bøteleggingskompetanse overfor norske designorganisasjoner¹⁹ og produsenter av luftfartsmateriell hvor EASA har sertifisert organisasjonen.

¹⁹ En designorganisasjon er en organisasjon som er ansvarlig for utforming, endring eller reparasjon av produkter, deler og utstyr til luftfartøy

Komponent 2: Risikostyring

Et flysikkerhetsprogram innebærer at tjenesteytere skal ha et sikkerhetsstyringssystem (Safety Management System, SMS). Sikkerhetsstyringssystemet skal sikre at tjenesteytere opererer i henhold til regelverk og implementerer prosesser for risikovurdering og risikostyring. Det skal etableres en avtale mellom tilsynsmyndigheten og hver enkelt tjenesteyter om hvilken sikkerhetsytelse som skal oppnås gjennom tjenesteyterens SMS. Dette er nærmere forklart i element 2.2 under. Staten skal føre tilsyn med tjenesteyterne og deres risikovurderinger og risikostyring gjennom sikkerhetsstyringssystemet.

Staten skal selv ta i bruk de samme prinsippene for risikostyring. Prosessene med regelverksutvikling, identifisering av sikkerhetsindikatorer og sikkerhetsmål, samt utvikling av tilsynsprogram, er alle prosesser for styring av flysikkerheten som kan gjennomføres med en risikobasert tilnærming.

Deler av luftfarten er ikke omfattet av krav om SMS. Dette gjelder for eksempel privatflyging, security og bakkehåndtering av luftfartøy. Noen av tjenesteyterne som ikke omfattes av kravet til SMS, vil indirekte bli håndtert i henhold til dette kravet likevel fordi de er underlagt en tjenesteyter som følger dette regimet.

Forsvaret utøver luftfartsaktiviteter som påvirker flysikkerheten i sivil sektor. I forbindelse med flysikkerhetsprogrammet, er Forsvaret å betrakte som en tjenesteyter i form av å være lufthavnoperatør og luftromsbruker. Forsvaret er imidlertid ikke underlagt sivil luftfartslovgivning og vil ikke ha krav om sikkerhetsstyringssystem. Siden Forsvarets aktiviteter likevel kan påvirke sivil flysikkerhet, skal Forsvaret involveres i flysikkerhetsprogrammet. Dette innebærer at Forsvaret skal delta i dialogen om flysikkerhetsutfordringer og nasjonale flysikkerhetsmål. Flysikkerhetsprogrammet vil være tema på de faste møtene Luftfartstilsynet har med Forsvaret. Når det skal settes flysikkerhetsmål, vil det som angår Forsvaret være tema på disse møtene.

Element 2.1 Krav om sikkerhetsstyringssystem (SMS) hos tjenesteyter

Et sikkerhetsstyringssystem (SMS) beskriver en systematisk prosess som inkluderer administrativ struktur, ledelse, sikkerhetspolicy og prosedyrer for risikostyring. SMS skal brukes til å:

- identifisere sikkerhetsrisiko,
- sørge for kontinuerlig måling og vurdering av sikkerhetsnivå samt
- jobbe for kontinuerlig forbedring av SMS og sikre korrektive tiltak for å opprettholde ønsket sikkerhetsnivå.

For å oppfylle kravet om SMS kan det i noen tilfeller være nødvendig for en tjenesteyter å stille krav om SMS til sine leverandører.

ICAO krever at godkjente treningsorganisasjoner (vedlegg 1), flyoperatører (vedlegg 6), vedlikeholdsorganisasjoner (vedlegg 6), konstruksjon- og produksjonsorganisasjoner (vedlegg 8), tjenesteyter lufttrafikk (vedlegg 11) og flyplassoperatører (vedlegg 14) implementerer et SMS som oppfyller kravene i de nevnte vedleggene.

Status for implementering i Norge innenfor disse områdene er:

- Godkjente treningsorganisasjoner
 - Forordning (EU) nr. 1178/2011 er tatt inn i norsk rett i 2013²⁰, og i forordningens Part ORA²¹ er det krav til at treningsorganisasjoner for besetningsmedlemmer (ATO²²) skal etablere SMS.
 - Forordning (EU) nr. 2015/340 (flygelederforordningen) er tatt inn i norsk rett i 2016²³ og det er krav til at tjenesteytere skal etablere SMS.
 - Forordning (EU) nr. 1321/2014 (vedlikeholdsforordningen, Part-147) er tatt inn i norsk rett²⁴, men inneholder ingen krav om SMS. Dette vil komme ved en senere revisjon av regelverket.
- Flyoperatører
 - Forordning (EU) nr. 965/2012 (Part OPS) er tatt inn i norsk rett²⁵ og kom til anvendelse i oktober 2014. I Part OPS stilles det krav om at flyoperatørene skal etablere SMS.
 - Forordning (EU) nr. 1321/2014 (vedlikeholdsforordningen, Part-M) er tatt inn i norsk rett , men inneholder ingen krav om SMS. Dette vil komme ved en senere revisjon av regelverket.
- Vedlikeholdsorganisasjoner
 - Det er ingen SMS-krav til norske vedlikeholdsorganisasjoner i gjeldende norsk regelverk.
 - Krav om SMS vil bli implementert gjennom en endring til forordning (EU) nr. 1321/2014 (vedlikeholdsforordningen, Part-145). Denne endringen vil komme ved en senere revisjon av regelverket.
- Tjenesteyter flysikringstjenester
 - Krav om SMS for tjenesteytere av flysikringstjenester ble tatt inn i norsk rett allerede i 2003 gjennom BSL A 1-9²⁶. Forordning (EF) nr. 2096/2005, som ble tatt inn i norsk rett i 2007²⁷, stiller krav om SMS for lufttrafikk-tjenesten og flynavigasjonstjenesten. Krav om SMS for øvrige flysikringstjenesteytere (flyværtjenesten, kunngjøringstjenesten med flere) framgår fortsatt av BSL A 1-9.
- Flyplassoperatører
 - Krav til SMS for flyplassoperatører ble tatt inn i norsk rett i 2003 gjennom BSL A 1-9. Forordning (EU) nr. 139/2014²⁸ ble tatt inn i norsk rett i 2015²⁹ og inneholder krav om SMS for operatører av landingsplasser som er omfattet av denne

²⁰ Forskrift 28. november 2015 nr. 1365 om sertifisering av besetningsmedlemmer

²¹ Organization Requirements Aircrew

²² Approved Training Organizations

²³ Forskrift 17. juni 2016 om utdanning og sertifisering av flygeledere

²⁴ Forskrift 7. mai 2015 nr. 488 om kontinuerlig luftdyktighet mv. (vedlikeholdsforskriften)

²⁵ Forskrift 7. august 2013 nr. 956 om luftfartsoperasjoner

²⁶ Forskrift 21. august 2003 nr. 1068 om bruk av system for sikkerhetsstyring innen flysikringstjenesten og bakketjenesten (BSL A 1-9)

²⁷ Forskrift 11. november 2003 nr. 1345 om etablering, organisering og drift av lufttrafikk-tjeneste

²⁸ Kommisjonsforordning (EU) nr. 139/2014 av 12. februar 2014 om fastsettelse av krav og administrative framgangsmåter for flyplasser i henhold til europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 216/2008

²⁹ Forskrift 25. august 2015 nr. 1000 om sertifisering av flyplasser mv

reguleringen. Operatører av øvrige landingsplasser vil fortsatt ha krav om SMS fastsatt i BSL A 1-9.

- Security
 - Innen security har de viktigste gruppene av operatører indirekte krav om SMS gjennom flyplassregelverket og det flyoperative regelverket.
- Privatflyging
 - Innen privatflyging er det ikke krav til SMS.

Luftfartstilsynet skal gjennom godkjenningsprosesser og regelmessige tilsyn måle effekten av tjenesteyternes sikkerhetsstyringssystem. Kompleksiteten i en tjenesteyters organisasjon og drift skal gjenspeiles i dennes SMS. Hvis en SMS-godkjent organisasjon benytter underleverandører, er det krav om at organisasjonen har et system for godkjenning av underleverandører.

For at sikkerhetsstyringssystemene hos tjenesteyterne skal gi god styring av flysikkerheten totalt sett, kreves det en overbygning i form av et nasjonalt flysikkerhetsprogram. Luftfartstilsynet vil utvikle flysikkerhetsprogrammet i takt med at SMS-krav kommer inn i regelverk på de ulike fagområdene. Det betyr at etter hvert som tjenesteyterne tar i bruk SMS, skal flysikkerhetsprogrammet videreutvikles slik at flysikkerheten styres helhetlig.

Element 2.2 Krav om sikkerhetsytelse hos tjenesteyter

Transportpolitikken bygger på en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren³⁰. Denne overordnede visjonen skal nås gjennom å sette konkrete, nasjonale mål. Målene skal defineres ut fra et sett med de viktigste flysikkerhetsindikatorerne. Tjenesteyter skal i arbeidet med å utvikle sikkerhetsstyringssystem også foreslå sine egne sikkerhetsmål med tilhørende sikkerhetsindikatorer. Disse skal aksepteres av myndighetene i dialog med tjenesteyteren. Sikkerhetsmålene hos de forskjellige tjenesteyterne skal støtte opp om de nasjonale målene og bidra til at de nasjonale målene nås. De nasjonale målene som fastsettes, vil bygge opp om europeiske flysikkerhetsmål, men også rent nasjonale mål kan fastsettes.

Luftfarten skal utvikle systematiske og kontinuerlige målemetoder for sikkerhetsytelse. Overvåking og analyse av sikkerhetsindikatorer vil gi verdifull informasjon på flere områder:

- Det vil gi tjenesteyter og myndigheter informasjon om tjenesteyter har oppnådd en akseptabel sikkerhetsytelse.
- Det vil gi informasjon om tjenesteyters SMS fungerer etter hensikten.
- Det vil gi informasjon om det oppnås ønsket effekt av igangsatte sikkerhetstiltak.
- Det vil gi myndighetene informasjon som kan inngå i en risikobasert vurdering av tilsynsaktiviteten.
- Det vil bidra til et helhetlig og omforent flysikkerhetsbilde der risikofaktorer inngår, til bruk i dialog om flysikkerhet og i proaktivt flysikkerhetsarbeid.

³⁰ Se Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018-2029, kapittel 10

Utvikling av sikkerhetsmål, med tilhørende sikkerhetsindikatorer for luftfarten i Norge, vil inngå som et element i det videre arbeidet med å utvikle flysikkerhetsprogrammet. Når sikkerhetsmål er fastsatt, må alle tjenesteytere vurdere hvilke tiltak som må settes i verk for å oppnå ønsket mål, og hvilke målinger og metoder som må implementeres for å sikre avtalt resultat. Oppnåelse av sikkerhetsmålene skal evalueres jevnlig og fastsettelse av nye mål skal basere seg på oppnådde resultat.

Norges flysikkerhetsprogram skal evalueres og oppdateres jevnlig. Oppdateringen skal ta hensyn til oppnådde flysikkerhetsforbedringer og det gjeldende flysikkerhetsnivået, i tillegg til eventuelle nye sikkerhetsmål eller sikkerhetsindikatorer fastsatt av EU eller andre kilder.

Flysikkerhetsplan (State Safety plan)

Luftfartstilsynet vil utvikle en flysikkerhetsplan i forlengelsen av flysikkerhetsprogrammet. De overordnede sikkerhetsindikatorer og sikkerhetsmål vil bli definert i flysikkerhetsprogrammet, mens tiltakene for å nå disse målene skal beskrives i flysikkerhetsplanen. Planen skal også inneholde frister og ansvarsforhold. Tiltak for forbedringer av flysikkerhetsprogrammet kan også inngå i denne planen.

Planen skal revideres årlig. Som et ledd i en kontinuerlig forbedringsprosess vil mål og tiltak også endres i takt med oppnådde forbedringer.

Utvikling av sikkerhetsmål og sikkerhetsindikatorer vil trolig følge de samme områdene og målene som defineres av EU-kommisjonen, og som beskrives i den europeiske sikkerhetsplanen, EPAS³¹. Luftfartstilsynet skal ta aktiv del i den årlige revisjonen av EPAS. Den norske flysikkerhetsplanen vil også omfatte nasjonale og lokale oppfølgingsområder. Dette betyr at lokale sikkerhetshensyn hos den enkelte tjenesteyter skal ivaretas. Arbeidet med den nasjonale flysikkerhetsplanen er ikke igangsatt ennå.

Det kan bli aktuelt å ha en overvåkingsperiode før mål kan fastsettes ut fra enkelte av indikatorene.

³¹ European Plan for Aviation Safety, tilgjengelig på EASAs hjemmeside easa.europa.eu

Komponent 3: Tilsyn

Tilsyn med tjenesteyterne er myndighetenes viktigste verktøy for å sikre at tjenesteyterne følger etablerte regelverkskrav. I henhold til SSP, er det spesielt viktig at tjenesteyternes SMS møter både regelverkskrav og sikkerhetsmål. Tilsynsprosessene skal gi myndighetene tillit til at tjenesteyterne evner å styre flysikkerheten på eget område. Gjennom tilsynsprosessen har myndigheten en aktiv rolle knyttet til flysikkerheten overfor den enkelte tjenesteyter. Som en følge av flysikkerhetsprogrammet, vil luftfartsmyndigheten også ha en aktiv rolle på mer overordnet nivå ved at den enkelte tjenesteyters flysikkerhetsytelse inngår i det overordnede flysikkerhetsbildet.

Element 3.1 Tilsyn med regelverksetterlevelse

Luftfartstilsynet har ansvaret for tilsyn med sivil luftfart i Norge. Sikkerhetssystemet i luftfarten er i stor grad bygd opp omkring tilsyn av hvorvidt tjenesteleverandørene etterlever gjeldende regelverk. Dette innebærer både godkjenning og tilsyn på områdene safety og security.

Godkjenning er en førstegangs verifisering av at et tilsynsobjekt³² oppfyller de regelverkskravene som er satt. Prosessen initieres ved en søknad som kan gjelde førstegangs godkjenning eller en endring av eksisterende godkjenning. Luftfartstilsynet bruker flere metoder i godkjenningsprosessen, bl.a. granskning, dokumentkontroll og tilsynsaktiviteter. Resultatet er enten et avslag eller utstedelse av et sertifikat, en godkjenning eller en rettighet, som gir søkeren adgang til luftfarten.

Tilsyn er en prosess som skal verifisere om et tilsynsobjekt som innehar en godkjenning, opprettholder regelverksetterlevelsen og dermed fortsatt har tilgang til sitt virke i luftfarten. Noen tilsyn vil være uanmeldt, men i de fleste tilfellene får tilsynsobjektet varsel om tilsyn i forveien. Luftfartstilsynet benytter mange av de samme metodene ved tilsyn som ved godkjenning. Konklusjonen etter et tilsyn vil være enten at det er behov for å lukke avvik³³ eller at tilstanden er tilfredsstillende. Faktiske forhold og eventuelle avvik dokumenteres i en tilsynsrapport. Eventuelle avvik skal lukkes innen en gitt frist, og Luftfartstilsynet følger opp at avvikene er lukket.

Luftfartstilsynet godkjenner og fører tilsyn med norsk sivil luftfart, dvs.:

- Luftdyktighet
 - Luftdyktighet og støysertifisering av individuelle luftfartøy
 - Organisasjoner involvert i produksjon, vedlikehold og vedlikeholdsstyring av luftfartøy og tilhørende opplæring av sertifisert personell
 - Utdanningsinstitusjoner for flyteknisk personell
 - Sertifisert personell

- Flyoperativt
 - Flyselskap

³² Tilsynsobjekt: En juridisk eller fysisk person eller et objekt som er underlagt luftfartslovgivningen og som Luftfartstilsynet etter søknad kan gi sertifikat, godkjenning, rettighet eller aksept

³³ Avvik: Mangel på oppfyllelse av regelverkskrav

- Privatflyging
 - Utdanningsinstitusjoner for flygende personell
 - Flysimulatorer brukt av utdanningsinstitusjoner som Luftfartstilsynet fører tilsyn med
 - Flygende personell
 - Personlige sertifikater og rettigheter
 - Flymedisinske senter og flyleger
 - Bruk av ubemannede luftfartøy (RPAS³⁴) og såkalte Annex II-fly³⁵
- Helse, miljø og sikkerhet (HMS) for flybesetningsmedlemmer på baser i Norge, innenfor rammene av norsk arbeidsmiljølov
 - Flygere
 - Kabinbesetning
- Flyplass og flysikring
 - Flyplassoperatører
 - Leverandører av flysikringstjenester
 - Utdanningsinstitusjoner for flygeledere
 - Flyplass- og flysikringsutstyr
 - Flygeledere og annet flysikrings- eller flyplasspersonell
 - Medisinske krav til flygeledere
 - Luftfartshindre og merking av disse
 - Security
 - Fraktagenter og kjente avsendere av frakt
 - Securityaspektet innen flyselskap, flyplass og flysikring
 - Personell sertifisert for å drive securityopplæring

Luftfartstilsynet fører ikke direkte tilsyn med aktører som driver med bakkehåndtering (ground handling) eller leverer securitytjenester (Securitas og NOKAS m. fl.), da dette drives av tjenesteyternes underleverandører. Tjenesteytere (her: flyplasser og flyselskap) som benytter seg av underleverandører, skal selv sørge for at forholdet mellom tjenesteyteren og underleverandøren ivaretar alle relevante regelverkskrav. Luftfartstilsynet fører tilsyn med tjenesteyteren, og eventuelle avvik hos underleverandøren gis til tjenesteyteren. Tjenesteyteren følger så opp sin underleverandør og sørger for at endringer gjøres slik at avviket kan lukkes. Luftfartstilsynet på sin side følger opp tjenesteyteren og avgjør hvorvidt avviket kan lukkes.

I luftfarten er det innenfor EU/EØS etablert et system med utstrakt grad av gjensidig aksept mellom landene. Dette innebærer at godkjenninger, sertifikater og liknende som er utstedt av ett land, aksepteres i andre land. Tjenesteyterne kan drive virksomhet på tvers av landegrenser, uten å måtte søke om godkjenninger i alle relevante land. Dette systemet medfører at det for eksempel er tilsynsmyndigheten i flyselskapets hjemland som fører tilsyn med utenlandske flyselskap som

³⁴ Remotely Piloted Aircraft System

³⁵ Annex II til EASA-forordningen (se fotnote nr. 7). Annex II-fly omfattes ikke av EU-regelverk, men reguleres i stedet rent nasjonalt

opererer i Norge. De involverte luftfartsmyndighetene har mulighet til å inngå avtale om tilsynssamarbeid for tjenesteytere som opererer over landegrensene. På enkelte områder er det gjennom særskilte avtaler også etablert et slikt system om gjensidig aksept med land utenfor EU/EØS.

Luftfartøy er ikke å regne som tjenesteytere. Men på samme måte er det registreringslandets tilsynsmyndighet som fører tilsyn med kontinuerlig luftdyktighet for luftfartøy registrert i andre land enn Norge. I slike tilfeller etableres det normalt avtaler mellom tilsynsmyndighetene i de berørte landene slik at uklarheter unngås. Luftfartstilsynet gjennomfører imidlertid såkalt SAFA³⁶-tilsyn, en form for stikkprøvekontroll av at bruk av luftfartøy registrert utenfor EU/EØS-området, oppfyller relevante krav. Likeledes fører Luftfartstilsynet SACA³⁷-tilsyn, stikkprøvekontroll av at bruk av luftfartøy registrert innenfor EU-/EØS-området oppfyller relevante krav. Dessuten kan Luftfartstilsynet føre HMS-tilsyn med utenlandske selskapers personell på baser i Norge.

EASA er typesertifiserende myndighet i Europa og har således tilsynsansvaret for designorganisasjoner³⁸.

Luftfartstilsynet utarbeider årlige tilsynsplaner for alle fagområdene (flyoperative standarder, luftdyktighet, flyplass, flysikring og security). Det tas utgangspunkt i et frekvensbasert system. Risikoområder og tjenesteytere prioriteres opp eller ned ut fra bl.a. tidligere tilsynsfunn og rapporterte luftfartshendelser. Ved behov justeres tilsynsplanene i løpet av året ut fra vurderinger knyttet til rapporterte hendelser og erfaringer fra tilsyn. Dersom Luftfartstilsynet får bekymringsmeldinger om, eller på annen måte får kjennskap til, mulige avvik hos et tilsynsobjekt, blir et tilsyn gjennomført hvis det blir vurdert som hensiktsmessig.

Luftfartstilsynet har etablerte prosedyrer som beskriver godkjenningsprosessen tilsynsprosessen. Tilsyn utføres av inspektører med relevant kompetanse.

Som et ledd i SMS/SSP-systemet skal Luftfartstilsynet også føre tilsyn med at tjenesteyternes risikostyring er tilfredsstillende. På noen områder er dette etablert allerede, og Luftfartstilsynet skal utvikle nødvendig kompetanse og metodikk i takt med regelverksutviklingen som er beskrevet i avsnitt 2.1.

Element 3.2 Innsamling, analyse og utveksling av flysikkerhetsinformasjon

Flysikkerhetsinformasjon er en grunnleggende forutsetning for å måle flysikkerhet og for å sette flysikkerhetsmål. Flysikkerhetsinformasjon legger således fundamentet for de to store hovedprosessene i et flysikkerhetsprogram: risikostyring og tilsyn. De to hovedkildene til flysikkerhetsdata er tilsynsvirksomhet og tjenesteyternes rapportering av luftfartsulykker og -hendelser.

Rapporteringsforordningen (forordning (EU) nr. 376/2014) pålegger luftfartspersonell en plikt til å rapportere alle ulykker, alvorlige hendelser og andre hendelser som har eller kunne ha påvirket

³⁶ Safety Assessment of Foreign Aircraft

³⁷ Safety Assessment of Community Aircraft

³⁸ En organisasjon som er ansvarlig for utforming, endring eller reparasjon av produkter, deler og utstyr til luftfartøy

flysikkerheten. Det er fastsatt en liste over hvilke hendelser som skal rapporteres³⁹. Rapporteringsforordningen har også bestemmelser om frivillig rapportering som supplerer den obligatoriske. Det norske systemet for rapportering av luftfartshendelser og -ulykker dekker både obligatorisk og frivillig rapportering etter forordning (EU) nr. 376/2014. Luftfartspersonell tilknyttet norsk tjenesteyter eller som er mannskap på norskregistrert luftfartøy skal rapportere til Luftfartstilsynet. Ulykker og alvorlige hendelser skal i tillegg rapporteres til Statens havarikommisjon for transport. Hensikten med rapporteringen er å sikre myndighetene informasjon til anvendelse i flysikkerhetsarbeidet.

Luftfartsulykker og -hendelser skal rapporteres på et fastsatt skjema, NF-2007, eller annet format som tilfredsstillende kravene i rapporteringsforordningen. Plikten til å rapportere er personlig, og rapporten kan sendes direkte til myndighetene eller til den tjenesteyteren der man er ansatt eller innleid. Tjenesteyter plikter å legge til rette for rapportering og skal videreformidle relevante rapporter til myndighetene.

Beskyttelse av rapportert informasjon, rapportøren og omtalte personer

Etter luftfartsloven har Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon for transport (SHT) taushetsplikt om all informasjon som er rapportert iht. rapporteringsforordningen.

Opplysninger Luftfartstilsynet eller SHT mottar i medhold av rapporteringsforordningen kan som hovedregel ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene.

Staten kan i utgangspunktet ikke gå til sivilt søksmål på grunnlag av rapporterte opplysninger. Forbudet mot sivilt søksmål gjelder imidlertid ikke når det er kvalifisert grunn til å tro at den som har gitt opplysningene har opptrådt kritikkverdige⁴⁰.

Luftfartstilsynet skal verken ilegge overtredelsesgebyr eller tilbakekalle personsertifikater basert på rapporterte opplysninger, med mindre de aktuelle opplysningene gjør det klart at den som har gitt opplysningene eller personer som er omtalt i rapporter ikke oppfyller fastsatte medisinske krav, eller av andre grunner er klart uskikket til å inneha sertifikatet.

For arbeidsgivere gjelder et tilsvarende forbud mot å rette sanksjoner mot rapportøren eller personer som er nevnt i rapporter, med mindre det er kvalifisert grunn til å tro at det foreligger klart kritikkverdige forhold.

Disse beskyttelsesreglene er i tråd med «just culture»-prinsippene.

Saksbehandling av luftfartsulykker og -hendelser

Luftfartstilsynet har et elektronisk saksbehandlingsverktøy for håndtering av rapporter om ulykker og hendelser. Utpekte saksbehandlere mottar rapportene, kvalitetssikrer opplysningene gitt av rapportør, legger til koder for hendelsesforløpet og fjerner alle opplysninger som

³⁹ Forskrift om rapporterings- og varslingsplikt § 1 jf. forordning 2015/1018 om utarbeiding av en liste med klassifisering av tilfeller innen sivil luftfart som omfattes av obligatorisk rapportering i henhold til europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 376/2014

⁴⁰ Jf. luftfartsloven § 12-12 annet ledd

identifiserer enkeltpersoner. Det er altså bare den saksbehandleren som håndterer den inngående rapporten, som har tilgang til opplysninger som identifiserer rapportøren. Disse opplysningene er nødvendige i de tilfellene Luftfartstilsynet trenger supplerende informasjon.

Flere rapporter om samme hendelse samles til en sak, og saken lagres i den nasjonale databasen over ulykker og hendelser. Databasen er en ECCAIRS⁴¹-database som er utviklet av EUs Joint Research Committee og følger ICAOs ADREP⁴²-standard. Deretter fordeles saken (ulykken/hendelsen) til relevant inspektør. Inspektørene har ansvar for å avgjøre behovet for oppfølging og å utføre eventuell oppfølging av alle ulykker og hendelser på sine ansvarsområder.

De aller fleste sakene lukkes uten videre oppfølging, andre følges opp ved neste virksomhetstilsyn mens et fåtall følges særskilt opp overfor tjenesteyter. Hensikten med oppfølgingen er å sikre at tjenesteyteren ivaretar egen sikkerhet på en betryggende måte og har et akseptabelt system for dette.

Analyse av informasjon

I et flysikkerhetsprogram skal myndighetene etablere et system for å måle flysikkerheten med relevante indikatorer på ulike områder, som beskrevet i avsnitt 2.2. Ved hjelp av indikatorene skal myndighetene måle og sette mål for flysikkerhetsutviklingen både på overordnet nivå, innenfor ulike områder av luftfarten (for eksempel innlands helikopter) og ulike fagområder (flyplass, flysikring, luftdyktighet, flyoperative standarder). Også mer konkrete risikoområder (for eksempel svikt/feil på luftfartøyets komponenter og systemer) eller konsekvenser (som skade på luftfartøy) kan måles og følges direkte.

Luftfartstilsynet har etablert et sett med sikkerhetsindikatorer. Her inngår oversikt over antall ulykker og ulykkesfrekvens (antall ulykker per 100 000 flytimer/landinger) for de ulike typene av luftfart. Disse oversiktene gir uttrykk for flysikkerheten på et overordnet nivå og kan brukes til å overvåke den langsiktige flysikkerhetsutviklingen. Videre inngår definerte sikkerhetsindikatorer som belyser fagområder, trusler og forløpere til ulykker. Indikatorene er svært ulike av natur, men vil på forskjellig måte underbygge de langsiktige målingene og kan fange opp mer kortsiktig utvikling. Luftfartstilsynet bruker de etablerte indikatorene i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tilsyn innen enkelte fagområder. Indikatorene vil bli videreutviklet i tiden framover, i tråd med utviklingen av flysikkerhetsprogrammet generelt og behovet for flysikkerhetsinformasjon spesielt.

I tjenesteyternes SMS skal også sikkerhetsindikatorer inngå, slik at en kan måle tjenesteyternes sikkerhetsbidrag innen de etablerte nasjonale indikatorene. Tjenesteyternes sikkerhetsindikatorer skal gjenspeile deres aktivitet og kompleksitet. Det konkrete settet av sikkerhetsindikatorer kan derfor variere fra tjenesteyter til tjenesteyter.

Luftfartstilsynet skal utvikle en prosess og en metode for å sette konkrete flysikkerhetsmål i en mer helhetlig struktur, med både overordnede mål og forbedringsmål for konkrete tema og tjenesteytere. Arbeidet skal foregå ved tverrfaglig, internt samarbeid og involvere de øvrige aktørene i norsk luftfart.

⁴¹ European Co-ordination Centre for Aircraft Incident Reporting Systems

⁴² Accident/incident Data REPort

Utteksling av informasjon

Som tidligere nevnt, anonymiseres informasjonen, som samles inn via pliktig hendelsesrapportering, før den gjøres tilgjengelig for myndighetene. Andre som er involvert i flysikkerhetsfremmende arbeid, kan søke om tilgang til rapportert informasjon. I hovedsak dreier utlevering av informasjon seg om statistikker og data på aggregert nivå. I forskningsøyemed og noen typer flysikkerhetsarbeid kan det være nødvendig med enkeltsaksopplysninger, men da unntas referanser som direkte eller indirekte kan identifisere personer og eventuelt organisasjoner. Dermed sikres enkeltpersoners beskyttelse og tjenesteyternes fortsatte tillit til myndighetene. Statistikker er tilgjengelige for alle, også media, og utarbeides både på forespørsel og etter fast oppsett.

I tråd med rapporteringsforordningen overføres alle saker til den europeiske databasen European Central Repository (ECR), som administreres av EUs Joint Research Committee. Tilgang til ECR er strengt regulert, og bruk av opplysninger i ECR er begrenset til flysikkerhetsfremmende arbeid. Luftfartstilsynet har, og Statens havarikommisjon kan ved behov få, tilgang til opplysninger i ECR. Iht. krav i Chicagokonvensjonens vedlegg 13 (ADREP reporting) sender Luftfartstilsynet fortløpende informasjon om relevante ulykker og hendelser til ICAO.

Bruk av annen sikkerhetsinformasjon

Luftfartstilsynet skal vurdere de undersøkelsesrapportene SHT utgir med tanke på å identifisere og eventuelt iverksette tiltak som kan bedre flysikkerheten. I tillegg skal Luftfartstilsynet følge opp alle sikkerhetstilrådinge SHT utsteder. Sikkerhetstilrådingene er anbefalinger fra SHT, og Luftfartstilsynet gjør en selvstendig vurdering av hvorvidt de foreslåtte tiltakene er adekvate og gjennomførbare. På den bakgrunnen avgjør Luftfartstilsynet om og i så fall hvordan sikkerhetstilrådingen skal følges opp.

I tillegg bruker Luftfartstilsynet i sitt sikkerhetsarbeid all annen tilgjengelig sikkerhetsinformasjon, som tilsynsfunn, bekymringsmeldinger fra allmennheten eller ansatte i luftfarten, informasjon i media, ulykker og hendelser i andre land samt analyser gjort i inn- og utlandet. Luftfartstilsynet skal utvikle robuste prosesser for best mulig å nyttiggjøre all tilgjengelig informasjon til bruk i flysikkerhetsfremmende arbeid.

Element 3.3 Risikobasert tilsyn

Risikobasert tilsyn kan grovt forenklet sies å være at myndighetenes oppmerksomhet rettes mot de områdene eller de tjenesteyterne der behovet for tilsyn er størst. Med dagens praksis innebærer dette, basert på en risikovurdering, å prioritere hvilke områder eller tjenesteytere som det skal føres tilsyn med innenfor et regelstyrt, men fleksibelt tidsspenn. Tilsynsfrekvensen skal fastsettes for alle relevante tjenesteytere. I tillegg brukes risikovurderinger for å prioritere tema, dvs. hva som skal være fokusområder. Risikobasert tilsyn er altså basert på en risikovurdering for å prioritere hvor og hvor ofte Luftfartstilsynet skal dra på tilsyn og hvilke regelverksområder

som skal kontrolleres. Innholdet i selve tilsynet er fortsatt å kontrollere regelverksetterlevelse (compliance).

Risikobasert tilsyn vil bidra til å øke effekten av tilsyn ved at risikoområder får økt oppmerksomhet. Regelverket pålegger myndighetene å drive risikobasert tilsyn, men denne utviklingen kommer ikke like raskt på alle fagområdene. Regelverkskravene er dessuten ulike på de forskjellige fagområdene. De ulike fagområdene i Luftfartstilsynet er derfor på ulike stadier i innføringen av risikobasert tilsyn.

I tråd med SMS/SSP-systemet skal Luftfartstilsynet videreutvikle risikobasert tilsyn, og dette vil ha høy prioritet i Luftfartstilsynet framover. Det tas høyde for at det også på sikt vil være metodisk ulike tilnærminger til risikobasert tilsyn mellom de ulike fagområdene. Risikobasert tilsyn er et område som er på utviklingsstadiet også hos EASA. Trolig vil det fortsatt ta noe tid før EASA har utviklet mer utfyllende beskrivelser (Acceptable Means of Compliance, AMC) knyttet til risikobasert tilsyn.

Komponent 4: Formidling av flysikkerhet

Formidling av flysikkerhet dreier seg om de interne og eksterne prosessene som staten etablerer for å tilrettelegge for flysikkerhetsopplæring, kommunikasjon og forståelse for flysikkerhet. Det overordnede formålet med formidling av flysikkerhetsinformasjon er å øke den generelle kunnskapen og forståelsen av krav, retningslinjer og sikkerhetstilstand innen luftfarten. Dette skal oppnås gjennom effektiv kommunikasjon.

Formidling av flysikkerhet er en integrert del av flysikkerhetsprogrammet, og skal videreutvikles i takt med programmet. Tydeliggjøring av roller, samspill, god kommunikasjon (kanaler, arenaer mv.) og fokus på sikkerhetskultur vil vektlegges i arbeidet.

Element 4.1 Intern sikkerhetsopplæring, kommunikasjon og formidling

I et flysikkerhetsprogram skal staten sørge for utvikling av bevissthet, opplæring i flysikkerhetsarbeid og kommunikasjon i, og mellom, de involverte statlige aktørene. Denne interne kommunikasjonen skal først og fremst ta for seg sikkerhetsrelevant informasjon til støtte for utvikling av en organisasjonskultur som fører til et effektivt og virkningsfullt flysikkerhetsprogram.

Intern kompetansebygging om flysikkerhetsprogrammet skal koordineres mellom de ulike statlige aktørene gjennom harmoniserte tiltak. Det personellet som er involvert i implementering av og tilsyn med SSP og SMS, skal prioriteres. Det skal tas særlig hensyn til personell som vil være involvert i å avgjøre om SMS-kravene og andre sikkerhetsytelseskrav er oppfylt.

Grunnoppplæring i SMS og SSP har vært gjennomført i Luftfartstilsynet, og vil følges opp med ytterligere tiltak i tråd med utvikling av flysikkerhetsprogrammet.

De statlige aktørene innen luftfart skal ha en helhetlig tilnærming til sine respektive roller. Det er derfor viktig å sikre at det opprettes fora mellom de statlige aktørene og den SSP-ansvarlige organisasjonen, dvs. Luftfartstilsynet. Forane skal være særlig forbeholdt flysikkerhetsspørsmål og flysikkerhetsprogrammet. Det er etablert fora mellom Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet, mellom Luftfartstilsynet og SHT og mellom Luftfartstilsynet og Forsvaret. I tillegg skal Samferdselsdepartementet, SHT og Luftfartstilsynet danne en arbeidsgruppe som skal bistå Luftfartstilsynet i utviklingen og vedlikeholdet av SSP.

Til de øvrige statlige aktørene er det en mer sporadisk kommunikasjon. Etter hvert som flysikkerhetsprogrammet vokser fram, skal kommunikasjonen med øvrige relevante statlige aktører utvikles.

Element 4.2 Ekstern sikkerhetsopplæring, kommunikasjon og formidling

Staten skal ha en kommunikasjonsmetodikk for å fremme innføring av SMS. Det grunnleggende innholdet i en slik ekstern kommunikasjon er relatert til SMS-krav og veiledningsmateriell. Kommunikasjonen bør være åpen for tilbakemeldinger fra tjenesteyterne. SSP-dokumentet og tilhørende retningslinjer skal gjøres tilgjengelig for tjenesteyterne.

Luftfartstilsynet har etablert dialog og informasjonsflyt med tjenesteyterne om SSP og SMS innen de relevante fagområdene. Modenheten i dialogen varierer mellom de ulike fagområdene. I dialogen inngår både informasjon om regelverkskrav og dialog om etablering av flysikkerhetsindikatorer og -mål. Workshops er avholdt, AIC-er⁴³ er utgitt og inspektørene er i jevnlig dialog med sine tilsynsobjekt. Til hjelp for tjenesteyterne har Luftfartstilsynet utarbeidet bl.a. oversikt over regelverkskrav og korresponderende prosedyrer (såkalt «complianceliste») som gjelder flyoperative standarder. Luftfartstilsynet vil utvikle dialogen med tjenesteyterne videre.

Luftfartstilsynet skal i tråd med flysikkerhetsprogrammet tilby rådgivning eller opplæring i SSP og SMS til tjenesteyterne. Når tjenesteyterne skal implementere SMS, omfatter dette også risikobasert styring. Luftfartstilsynet har en alminnelig veiledningsplikt også innenfor risikostyring. Dette skal bidra til at tjenesteyterne får en standardisert tilnærming til SMS.

Staten skal etablere og opprettholde tilfredsstillende kommunikasjon med tjenesteyterne. Luftfartstilsynet har blant annet etablert følgende fora:

- Luftfartskonferansen
- Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel
- Flysikkerhetsforum for operatører av innlandshelikoptre
- Sikkerhetsrådet for luftfarten
- Kontaktmøter med sentrale tjenesteytere

Luftfartstilsynet blir invitert og deltar også på tjenesteyternes egne flysikkerhetsmøter.

I tillegg bidrar Luftfartstilsynet med publisert flysikkerhetsinformasjon av ulik karakter, blant annet:

- AIC
- Flysikkerhetsdirektiver
- Årsrapport hvor siste års ulykker og hendelser gjennomgås
- Årlig risikovurdering for sivil luftfart (security, terror og sabotasje)
- VFR guide
- Luftfartstilsynets internettside

Luftfartstilsynet bidrar også med sikkerhetsrelatert informasjon på annet grunnlag, blant annet gjennom samtaler under inspeksjoner, veiledning i forbindelse med behandling av ulike søknader mv.

Luftfartstilsynet vil gjøre informasjon og veiledningsmaterieell om SMS og SSP tilgjengelig for tjenesteyterne etter hvert som det blir utviklet av EU og ICAO. SSP-dokumentet skal være tilgjengelig på Luftfartstilsynets internettsider. Luftfartstilsynet vil utvikle dialogen med tjenesteyterne i takt med utviklingen av de øvrige prosessene i flysikkerhetsprogrammet.

⁴³ Aeronautical Information Circular

Definisjoner

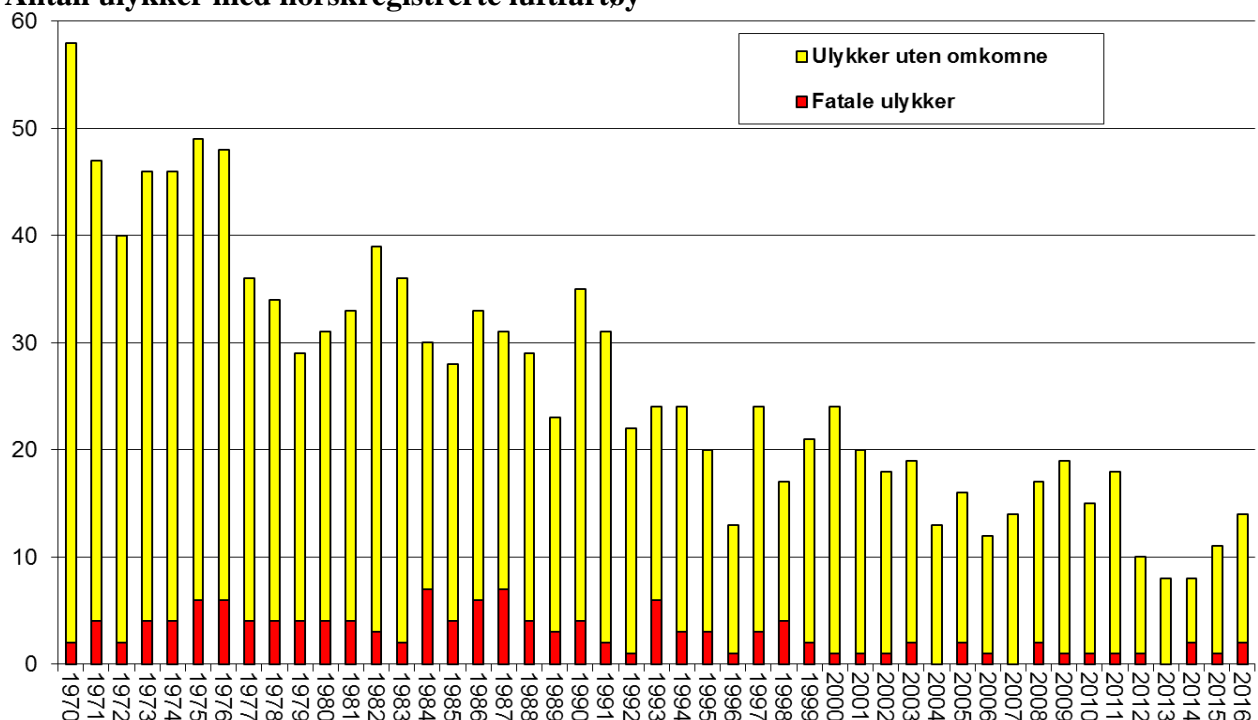
Definisjonene er ment å bidra til økt forståelse av begrepene som er brukt i dette dokumentet. De er ikke nødvendigvis fullstendige eller formelt sett presise og korrekte.

Norsk	Engelsk	Definisjon
Avvik	Deviation	Manglende etterlevelse av krav gitt i medhold av lov eller forskrift
Designorganisasjon	Design organization	En organisasjon som er ansvarlig for utforming, endring eller reparasjon av produkter, deler og utstyr til luftfartøy
Flysikkerhetsprogram	State Safety Programme (SSP)	Et integrert sett av regler og aktiviteter hvis formål er å forbedre flysikkerheten i et land
Flysikkerhetsplan	State Safety plan (SSp)	En oversikt over de tiltakene som skal iverksettes av hvem i en gitt periode for å nå de målene som er fastsatt i flysikkerhetsprogrammet
Menneskelige faktorer	Human factors	Alle bidragsfaktorer som påvirker menneskelig ytelse (inkludert menneskets fysiske, mentale og sosiale forutsetninger) i samspillet mellom menneske, teknologi og organisasjon i hele luftfartssystemet
Rettferdighetskultur	Just culture	Et prinsipp som innebærer at ingen skal bli straffet for handlinger, unnlater eller beslutninger som er foretatt i tråd med deres opplæring og erfaring, men der grov uaktsomhet eller forsett ikke blir tolerert. Dette er et element i en sikkerhetskultur.
Regelverksetterlevelse	Compliance	Å tilfredsstille krav i regelverk
Sikkerhetsstyring/-ssystem	Safety management/ -system (SMS)	Systematiske aktiviteter for å oppnå og opprettholde et sikkerhetsnivå i overensstemmelse med de mål og krav organisasjonen har satt seg
Tilsynsobjekt		En juridisk eller fysisk person eller et objekt som er underlagt luftfartslovgivningen og som Luftfartstilsynet etter søknad kan gi sertifikat, godkjenning, rettighet eller aksept
Tjenesteyter	Service provider	Alle organisasjoner som yter luftfartstjenester, inkludert treningsorganisasjoner, flyselskap, vedlikeholdsorganisasjoner, designorganisasjoner, produsenter av luftfartsmateriell, lufttrafikkjenesten og flyplassoperatører

Vedlegg 1: Overordnede flysikkerhetsmål

Flysikkerheten i norsk, sivil luftfart er forbedret betraktelig, historisk sett, samtidig som aktiviteten er mangedoblet. Dette er illustrert i figuren under. Mange tiltak er gjort for å forbedre luftfartøyet, tekniske systemer om bord, flyoperasjonene, infrastruktur på bakken og i lufta, kommunikasjon/overvåking og alle de store støttesystemene på bakken knyttet til lufttrafikkjenesten, flyplassdrift og security. Det er derfor ikke realistisk å forvente at forbedringen i flysikkerheten framover blir like stor i absolutt målestokk. Imidlertid er åpenbart mulig med videre forbedringer i flysikkerheten gjennom fortsatt profesjonalisering hos deler av industrien og ved etablering og modning av elementer i risikostyringen.

Antall ulykker med norskregistrerte luftfartøy



Figur 1: Historisk utvikling i antall ulykker med norskregistrerte luftfartøy; både fly og helikopter, kommersielle og ikke-kommersielle. Ulykker med mikrofly og med ubemannede luftfartøy er ikke med.

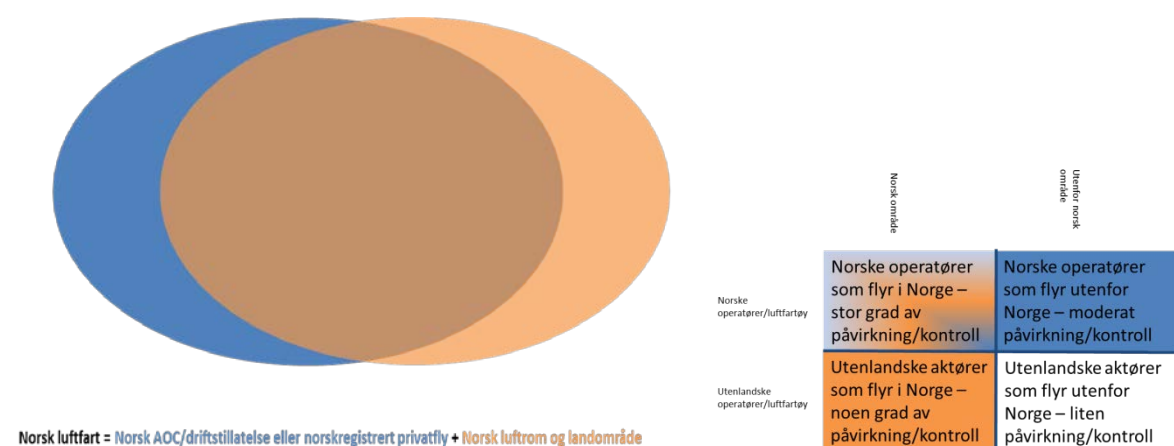
De overordnede flysikkerhetsmålene skal angi statens ambisjon for forbedring av flysikkerheten i de kommende årene. Imidlertid må målene forankres med luftfartsaktørene, siden det er der resultatene – flysikkerheten – skapes og gjenskapes hver eneste dag. Dernest må overordnede mål brytes ned til mer lokale, spesifikke forbedringsmål for luftfartsaktørene, som skal bidra til de ønskede resultatene. Dette skal skape gjensidig forpliktelse, slik at luftfartsaktørene og myndighetene arbeider i fellesskap for å forbedre flysikkerheten. De lokale målene skal utarbeides i et samarbeid mellom myndigheter og tjenesteyterne. I denne omgangen er det bare utarbeidet overordnede flysikkerhetsmål.

Norsk luftfart avgrenses i denne sammenhengen ut fra to dimensjoner:

- Luftfart i norsk territorium (bakke og luft)

- Luftfart med norsk luftfartsselskap (norsk AOC⁴⁴/lisens/drifstillatelse) eller norskregistrert luftfartøy

Norske luftfartsmyndigheter har varierende grad av påvirkning og kontroll for ulike varianter; fra stor påvirkning og kontroll med norske operatører som flyr i Norge, til liten grad av kontroll med utenlandske operatører som flyr i Norge. Dette er tatt hensyn til når flysikkerhetsmålene er utarbeidet – målene skal balansere mellom ambisjon og realisme. I tillegg har historisk flysikkerhetsutvikling for Norge og Europa vært utgangspunktet.



Figur 2: Begrepet norsk luftfart

Innenfor hele norsk luftfart, illustrert i figuren over, er det to avgrensede områder der det ikke foreslås eksplisitte flysikkerhetsmål i første utgave av Norges flysikkerhetsprogram. Områdene er a) luftfart med utenlandske luftfartøy og utenlandske flyselskap på/i norsk territorium og b) norsk allmennflyging. For begge disse områdene skal ulykker og hendelser overvåkes, med sortering i type scenario og type flyging/luftfartøy, for å følge med på sikkerhetsutviklingen. Denne overvåkingen gir mulighet for å etablere flysikkerhetsmål i en senere revisjon av flysikkerhetsprogrammet.

Sannsynlighet for å omkomme i luftfartsulykke: FAR-verdi

FAR, Fatal Accident Rate, beregnes her som antall omkomne per 100 millioner personflytimer⁴⁵ for all kommersiell persontransport. Dermed angir FAR-verdien en sannsynlighet for å omkomme i en flyulykke og er en måte å uttrykke det aller viktigste i sikkerhetsarbeidet for luftfarten – å begrense tap i form av omkomne. I norsk persontransport inngår den store majoriteten av norsk luftfart som må levere den høyeste sikkerheten, og det gir oss nærmest et total-uttrykk for sikkerheten i norsk luftfart som kan følges i et langsiktig perspektiv. Persontransporten omfatter anslagsvis 95 % av flytimene med norske luftfartøy og mer enn 99 % av personflytimene med norske luftfartøy. At persontransporten løftes fram som særdeles viktig innebærer ingen nedprioritering av andre spesialiserte kommersielle luftoperasjoner eller privatflyging, men anerkjenner forskjeller i akseptabel risiko mellom disse sektorene. Denne FAR-verdien tar inn i seg forskjellen mellom luftfartsulykker, som kan innebære katastrofale tap, eller ingen personskader overhodet. Den må være med for å forankre forebygging av

⁴⁴ Air Operator Certificate

⁴⁵ Dersom 100 personer flyr i en time, utgjør det 100 personflytimer. Både passasjerer og besetningsmedlemmer teller med

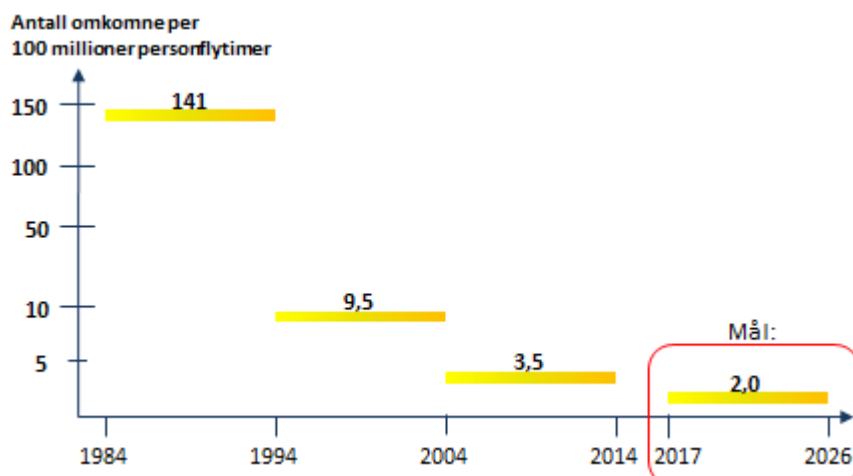
storulykken, som ikke må gå på bekostning av at også forekomsten av materielle ulykker skal reduseres framover.

Iht. ICAOs Annex 19 innebærer en luftfartsulykke (noe forenklet) at

- a) minst en person omkommer eller blir alvorlig skadet i forbindelse med flygingen,
- b) luftfartøyet blir betydelig skadet eller fullstendig ødelagt, eller
- c) luftfartøyet er savnet eller fullstendig utilgjengelig.

Kommersiell persontransport inkluderer alle kommersielle flyginger der personer transporteres fra en plass til en annen, men også rundflyging med passasjer med landing på avgangsplassen. Her inngår også returen etter at personer er satt av på destinasjon, for å returnere til utgangspunktet med fly eller helikopter, men også et rutefly eller en offshore flyging som tilfeldigvis gjennomføres uten passasjerer om bord den ene veien. Derimot blir fergeflyging eller posisjonering av et luftfartøy ekskludert fra denne FAR-verdien, på linje med spesialiserte flyginger som kun transporterer gods eller flyging med underhengende last, eller der det kun er besetning eller personer som utfører arbeid om bord i luftfartøyet. Skoleflyging og opplæring, uten passasjerer, statsluftfart og privat flyging ekskluderes også fra denne FAR-verdien ut fra egenvalgt risikoeksponering og større risikoaksept i disse sektorene. Ambulanseflyging og syketransport med helikopter (HEMS-operasjoner) inkluderes i FAR-verdien sammen med den regulære passasjerflygingen.

FAR-verdien uttrykker på denne måten sikkerhetsnivået historisk og til i dag. Mål basert på FAR-verdien uttrykker ønsket om framtidig sikkerhetsnivå for passasjerer som kjøper en billett for reise med norsk luftfartøy, og de som må benytte lufttransport til og fra arbeidssted (eller som pasient), både offshore og innlands. Målet for de neste ti årene (2017-2026) sett under ett, er å redusere FAR-verdien til under to omkomne per 100 millioner personflytimer. Heldigvis omkommer det få personer i norsk, kommersiell persontransport med fly og helikopter. Det er valgt å sette flysikkerhetsmål basert på FAR-verdien for de neste ti årene samlet for å gi en lang nok periode til å kunne avdekke reelle endringer.



Figur 3: Historisk utvikling for FAR-verdien i norsk, kommersiell passasjertransport.

Flysikkerhetsmålet basert på FAR-verdien er mer overordnet enn flysikkerhetsmålene for undergruppene av typer luftfart (som baseres på ulykkesrater), siden kun fatale ulykker teller med. Tap av menneskeliv skal naturligvis vektet høyere enn materielle tap. Sammen utfyller

disse målene hverandre på en god måte, ved at alle tenkelige tap skal søkes redusert, mens det blir et spesielt fokus på scenarier med storulykkepotensial og scenarier som kan påføre alvorlig personskade.

Ulykkesfrekvens

Med utgangspunkt i hvilken informasjon vi har tilgjengelig, inndelingen som EU anbefaler vesentlige nasjonale forhold som kan og bør ivaretas, deler vi her norsk luftfart inn i:

- Utenlandsk luftfart⁴⁶ i norsk territorium
- Privatflyging med norskregistrert luftfartøy
- Kommersiell, norsk luftfart
 - med tunge fly⁴⁷
 - med lette fly⁴⁸
 - med offshore helikopter
 - med innlands helikopter

Ut fra en totalvurdering er det ikke satt overordnede flysikkerhetsmål for utenlandsk luftfart i Norge, og heller ikke for privatflyging med norskregistrert luftfartøy. Vi har oversikt over ulykker og hendelser tilbake i tid for disse segmentene, og utviklingen framover skal overvåkes.

For de øvrige segmentene, dvs. norsk, kommersiell luftfart, baserer flysikkerhetsmålene seg på ulykkesfrekvens: Antall ulykker per 100 tusen landinger (flygninger). Ulykker er sentralt med tanke på flysikkerhet og den vanligste parameteren for å måle flysikkerhet, fordi begrepet rommer både alvorlige personskader og/eller større materielle skader. Definisjonen har også vært tilnærmet konstant over tid og er likt oppfattet uavhengig av type luftfart/luftfartøy og geografi. Ulykkesfrekvenser er sentrale fordi de også normaliserer i forhold til aktivitet/størrelse for aktører og land. Dette gir robuste parametere som gjør sammenlikning over tid og på tvers av aktiviteter eller land mulig. Det er valgt å sette mål for de neste fem årene samlet. Det gir en lang nok periode til å avdekke endringer, men samtidig ikke for lang med tanke på endringstakten i luftfarten.

Flyging på kortbanenettet utgjør en vesentlig del av norsk luftfart. Det er derfor rimelig at slik flyging vil få en vesentlig plass i det videre arbeidet med å utvikle flysikkerhetsmål og fokusområder for flysikkerhetsarbeidet.

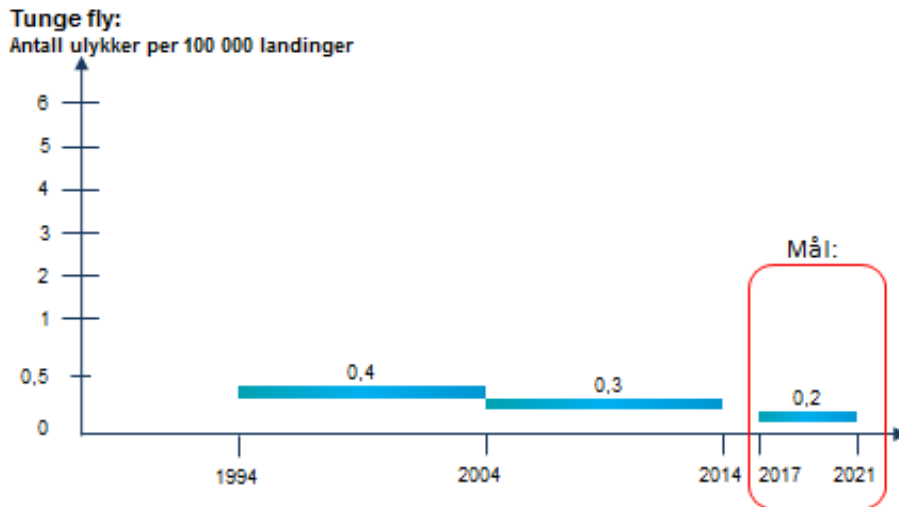
29. april 2016 forulykket et offshorehelikopter og 13 personer omkom. Vel en måned senere inntraff det en ulykke som resulterte i materielle skader på et offshorehelikopter, uten at noen personer ble skadet. Innenfor offshore helikopter var det fram til 2016 ingen ulykker siden 2002, og forrige fatale ulykke var i 1997. Ulykkene i t 2016 gjorde det tydelig at det fortsatt er nødvendig å gjøre forbedringer i sektoren; flysikkerhet kan ikke tas for gitt. Historien har imidlertid vist at det er fullt ut oppnåelig å unngå ulykker innen offshore helikopter i lange perioder. Basert på antall ulykker/ulykkesfrekvens, er derfor målet å unngå ulykker de neste fem

⁴⁶ Dvs. med utenlandsk selskap (AOC/lisens) eller ikke-kommersiell (privat) luftfartøy registrert i utlandet

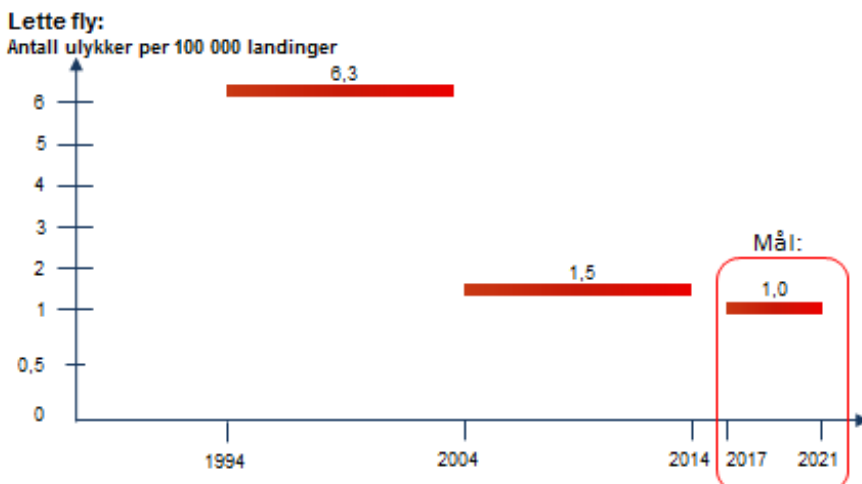
⁴⁷ Commercial Air Transport (CAT)-fly som veier mer enn 5 700 kg.

⁴⁸ All kommersiell luftfart med fly som ikke er CAT-fly over 5 700 kg. Inkluderer dermed all kommersiell luftfart med fly som ikke er CAT-fly, og all kommersiell luftfart med CAT-fly under 5 700 kg.

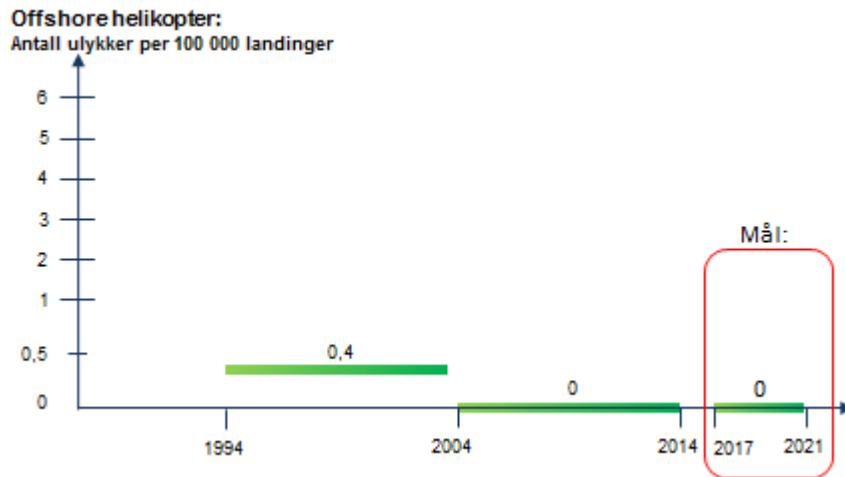
årene (2017-2021). For de øvrige delene av norsk, kommersiell luftfart er historisk utvikling og mål for femårsperioden illustrert i figurene under.



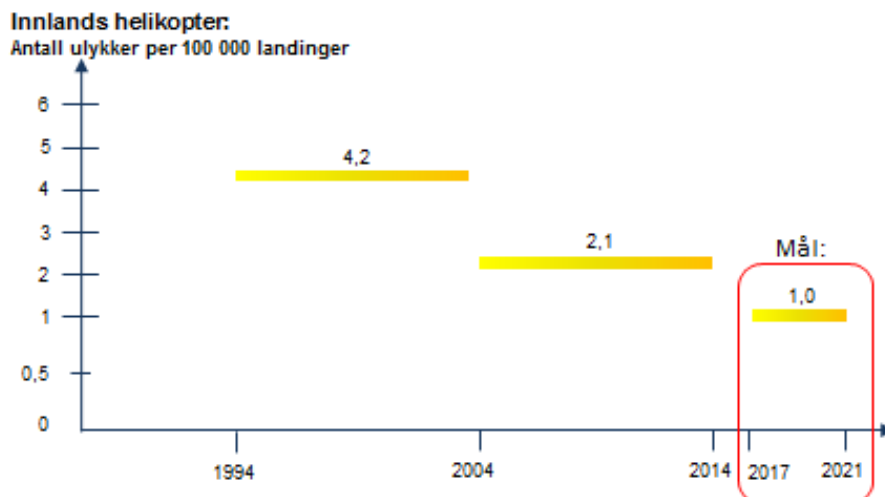
Figur 4: Historiske verdier for ulykkesfrekvensen, og mål for neste femårsperiode, for norsk, kommersiell luftfart med tunge fly.



Figur 5: Historiske verdier for ulykkesfrekvensen, og mål for neste femårsperiode, for norsk, kommersiell luftfart med lette fly.



Figur 6: Historiske verdier for ulykkesfrekvensen, og mål for neste femårsperiode, for norsk, kommersiell luftfart med offshore helikopter.



Figur 7: Historiske verdier for ulykkesfrekvensen, og mål for neste femårsperiode, for norsk, kommersiell luftfart med innlands helikopter.