

Strategi og praksis for tilsyn med luftfartssikkerhed

Februar 2014

Forord

Trafikstyrelsen ønsker med denne publikation at skabe større gennemsigtighed for branchen og andre interessenter om tilsynet på luftfartområdet.

Publikationen beskriver, hvad Trafikstyrelsen vil opnå med sit tilsyn: Målet er at understøtte virksomhedernes evne til at håndtere egne risici – det giver på sigt den højeste og mest robuste luftfartssikkerhed for den givne tilsynsindsats.

For at nå dette mål fremlægges en strategi for, hvad Trafikstyrelsen vil gøre i de kommende år. Virksomhedernes egne safety management systemer skal opbygges. Styrelsen skal udvikle en transparent, risikobaseret tilsynsplanlægningsmodel. Og der skal sikres en større ensartning og kalibrering af tilsynspraksis på tværs af enkeltpersoner og fagtekniske områder. Endelig beskrives styrelsens reaktioner/sanktioner, når virksomhederne undtagelsesvist ikke følger krav og anvisninger.

Strategien omfatter tilsynet med luftfartssikkerhed (flyvesikkerhed og security) samt arbejdsmiljøtilsyn i flyene. Trafikstyrelsens økonomiske tilsyn har en anden natur og behandles derfor ikke her, ligesom styrelsens regulerings- og godkendelsesaktivitet heller ikke behandles.

Nærværende publikation er en integreret del af det overgribende State Safety Programme, som Trafikstyrelsen offentliggør i 2014 i henhold til ICAO-retningslinier. Her fastlægges også de overordnede danske sikkerhedsmål for luftfarten.

Publikationen er ikke et juridisk, men et "levende" dokument. Det er Trafikstyrelsens håb, at den bidrager til at skabe mere klarhed over vores mål og aktiviteter, ligesom vi håber, at branchen vil spille konstruktivt med for løbende at forbedre tilsynsarbejdet til gavn for luftfartssikkerheden. Den nyeste version findes altid på hjemmesiden www.trafikstyrelsen.dk.

God læselyst!

Jesper Rasmussen, vicedirektør

Indhold

1. Formål med tilsynet på luftfart	5
1.1 Hvordan kan effekten af tilsynet måles?	5
1.2 Sammenhæng mellem effektmål og konkrete tilsynsaktiviteter	6
1.2.1 Langsigtede effektmål	6
1.2.2 Kortsigtede effektmål	7
1.2.3 Output (resultatkrav)	10
1.2.4 Input og tilsynsaktivitet	12
2. Tilsynstyper og tilsynsmetoder – værktøjer i Trafikstyrelsens tilsyn	14
2.1 Luftfarten er international – internationalt system for regler og tilsyn	14
2.2 Tilsynstyper: Inspektioner og audits	15
2.2.1 Det klassiske tilsyn: Inspektion af regelefterlevelse (compliance)	15
2.2.2 Sikkerhedsledelse og audits af sikkerhedsledelsessystemer	16
2.2.3 Tilsynsmetoder ved inspektioner og audits	20
2.3 Tilsyn i et tillidsfunderet miljø – et pilotprojekt	21
3. Tilsynsplanlægning og ressourceanvendelse	22
3.1 Tilsynsplanlægning – internationale krav og optimering af ressourcerne	22
3.2 Risikobaseret tilsynsplanlægning	24
3.3 Risikoindikatorer	26
3.3.1 Objektiv risikoprofil	27
3.3.2 Hændelser (data fra virksomhed/branche)	27
3.3.3 Tilsynsresultater (non compliance - findings)	28
3.3.4 Vurderet risikoprofil	28
4. Tilsynspraksis – når tilsynet er i virksomheden	31
4.1 Retningslinjer for udførelse af tilsyn	31
4.2 Planlægning af tilsyn	32
4.3 Forberedelse	33
4.4 Gennemførelse af tilsyn	34
4.5 Afslutning og rapportering	35
4.6 Ensarting af tilsyn mellem virksomhederne	36
5. Reaktions- og sanktionsmuligheder	38
5.1 Generelt	38
5.2 Reaktionen	40
5.3 Påbud – normalsituationen	41
5.4 Påbud – alvorlig fare for flyvesikkerheden (forbud/begrænsninger og suspension)	41
5.5 Opfølgning på påbud	41
5.6 Sanktioner - strafferetlige	43
5.7 Reaktionen og sanktioner ud fra andre observationer end tilsyn	44

1. Formål med tilsynet på luftfart

Historisk har luftfarten været kendetegnet ved et omfattende regelværk. Tilsynets primære mål har været at sikre regelefterlevelse (compliance) i virksomhederne. Den voksende kompleksitet på luftfartsområdet kræver dog en øget indsats i virksomhedernes eget sikkerhedsarbejde for at imødegå nye og "unikke" risici i netop deres organisation, der ikke dækkes fuldt af tekniske regler. Trafikstyrelsen vil derfor flytte vægten fra primært regelefterlevelse i tilsynsindsatsen til at understøtte virksomhedernes samlede sikkerhedsarbejde (performance). Denne understøttelse er tilsynsarbejdets primære formål.

1.1 Hvordan kan effekten af tilsynet måles?

Udgangspunktet for Trafikstyrelsens tilsynsvirksomhed er at respektere og understøtte den rolle- og ansvarsfordeling mellem virksomhederne og styrelsen, som er fastsat i national og EU lovgivning. Således er det virksomhederne, der har ansvaret for sikkerheden – Trafikstyrelsens tilsynsindsats skal understøtte dette ansvar og betrygges i, at det løftes tilfredsstillende. Det er eksempelvis Trafikstyrelsens ansvar at tilsikre, at dansk lov og EU lovgivningen stemmer overens og ikke overlapper hinanden. Samtidig har virksomhederne ansvar for at holde sig opdateret omkring ny lovgivning. Trafikstyrelsen vejleder løbende om ny lovgivning, men ansvaret for at have kendskab til den nyeste nationale og internationale lovgivning er virksomhedernes.

Virksomheder skal i denne publikation forstås i en bred forstand. Det vil sige, at virksomheder forstås som juridiske enheder uanset ejerskab og certifikatholdere, uanset om disse er ansat i virksomheder eller bedriver luftfart som individer.

Dette kapitel opstiller langsigtede og kortsigtede effektmål for tilsynsvirksomheden og kæder de forskellige mål sammen. Årlige produktionsmål for tilsynets omfang har i mange år været anvendt som nøgleindikator for Trafikstyrelsens indsats. Opstilling af effektmål for tilsynsindsatsen er nyt.

Opstilling af effektmål har til hensigt at sikre, at Trafikstyrelsens tilsynsindsats i sidste instans resulterer i, at samfundet opnår en høj luftfartssikkerhed med de gældende tilsynsressourcer. Et af dilemma-

erne ved at opstille effektmål er, at det kan være meget vanskeligt at isolere den langsigtede effekt af netop styrelsens tilsynsindsats fra andre påvirkninger – ikke mindst fra virksomhedernes egen sikkerhedsindsats. Jo tættere tilsynet måles på de udførte tilsynsaktiviteter, desto større er den direkte sammenhæng mellem det man gør, og det man vil opnå. Dog risikerer man ved målinger tæt på aktiviteten, at tabe perspektivet - det langsigtede formål af syne. Således risikerer det for eksempel at blive et mål i sig selv, at gennemføre flest mulige antal tilsyn – uden skelen til om det også resulterer i mest mulig sikkerhed.

Nedenfor beskrives et målhierarki med forskellige effektmål på lang og kort sigt samt sammenhængen mellem målene. Denne årsag-virkningskæde opsummeres afslutningsvis i figur 1.2.

1.2 Sammenhæng mellem effektmål og konkrete tilsynsaktiviteter

1.2.1 Langsigtede effektmål

Opstillingen af mål for den langsigtede effekt giver tilsynsaktiviteterne "retning". Det er den gavn, som branchen og samfundet i sidste ende skal få af alle bestræbelserne. Det langsigtede effektmål er formuleret således:

- ***Det langsigtede effektmål for Trafikstyrelsens tilsynsvirksomhed er, at tilsynsindsatsen bidrager til at fastholde og om muligt øge det høje sikkerhedsniveau inden for dansk luftfart.***

Nøgleindikatorer for dette mål er antallet af hændelser ulykker og dræbte/skadede. Med hændelser menes en begivenhed, som ikke er et havari, men som indtræffer i forbindelse med anvendelsen af et luftfartøj, og som har indflydelse på eller vil kunne få indflydelse på sikkerheden forbundet med luftfartøjets anvendelse.

I Danmark har Trafikstyrelsen opgjort disse indikatorer i en længere årrække, og de vil formentlig i lang tid fremover være luftfartssikkerhedens "Key Performance Indicators" (KPI'ere). Trafikstyrelsen vil fastsætte konkrete sikkerhedsmål og årligt offentliggøre en rapport, der giver seneste status på, hvordan det går med luftfartssikkerheden i Danmark, se boks 1.1.

Boks 1.1: Et "årsregnskab" for luftfartssikkerhed

Trafikstyrelsen vil årligt udarbejde en sikkerhedsrapport, der omfatter luftfartssikkerhedens KPI'ere. Denne er offentliggjort på Trafikstyrelsens hjemmeside, www.trafikstyrelsen.dk, første gang i 2013.

Endvidere vil Trafikstyrelsen udforme et State Safety Programme efter ICAO-retningslinjer, der beskriver de generelle juridiske rammer og politikker for luftfartssikkerhed, bl.a. sikkerhedsmål for det ønskede sikkerhedsniveau i dansk luftfart. State Safety Programme offentliggøres i 2014.

1.2.2 Kortsigtede effektmål

Det kortsigtede effektmål er en ledestjerne, der skal sikre at tilsynet over en flerårig periode er på ret kurs. Effektmålet er imidlertid ikke tilstrækkelig tæt på resultaterne af Trafikstyrelsens konkrete tilsynsaktiviteter til årligt at evaluere, om tilsynsindsatsen er rigtig, eller om den skal justeres.

Eftersom virksomhederne har det konkrete ansvar for sikkerheden på luftfartsområdet er virksomhederne de primære aktører for at sikre et højt sikkerhedsniveau. Af samme årsag er det et mål for tilsynsindsatsen på kortere sigt at være betrygget i, at virksomhederne er i stand til at løfte dette ansvar. Det kortsigtede effektmål er formuleret således:

- ***Det kortsigtede effektmål for Trafikstyrelsens tilsynsaktiviteter er at opretholde og gerne øge virksomhedernes evne til at styre egne risici.***

Det kortsigtede effektmål beskriver, hvad Trafikstyrelsen ønsker at opnå indenfor en periode på 3-5 år.

Antagelsen er, at når virksomhederne selv har styr på sikkerheden i al deres aktivitet, er det den bedste garant for at mindske sandsynligheden for ulykker og alvorlige hændelser. Det kortsigtede effektmål understøtter derved det langsigtede effektmål i en årsags-virkningskæde.

De fleste kendte risici – blandt andet kendt fra tidligere ulykker i luftfarten – er i dag regeldækkede. Tilbage står de ukendte og de "unikke" risici, som opstår i et samspil mellem forhold internt i en given virksomhed, som måske kun er dækket af generelle regler eller ikke er regeldækkede. For at imødegå disse risici er det ikke tilstrækkeligt blot at "følge reglerne" – og for tilsynet at tjekke dette. Virksomhederne

skal aktivt forholde sig til dens eget sikkerhedsbillede og de risici, der kan opstå i dens virke.

Det kortsigtede effektmål kan ikke måles umiddelbart med et tal. Der kan dog identificeres to dimensioner, som virksomhedernes risikostyring kan måles på.

Den første dimension er *regelefterlevelse i virksomhederne* (compliance), hvilket Trafikstyrelsen løbende afdækker. Fraviger en virksomhed væsentligt og gentagne gange fra reglerne, mindskes styrelsens tillid til virksomhedens risikostyring. Som en konsekvens heraf øges myndighedskontrollen med virksomheden, jf. kapitel 3.

Denne afdækning af virksomhedernes *compliance*, er den klassiske tilsynsopgave. Minimering af ukendte og "unikke" risici afdækkes dog ikke, hvis tilsynet primært fokuserer på efterlevelse af teknisk specifikke regler og procedurer.

Derfor er en anden dimension, læring i virksomhederne, mindst lige så væsentlig. En kontinuerlig læring og styring vil i sagens natur forbedre virksomhedernes risikostyring og dermed minimere luftfartssikkerhedsmæssige risici i virksomhederne. I forlængelse heraf vil Trafikstyrelsen gennem tilsynet vurdere, om virksomhedernes egen sikkerhedsledelse identificerer risici, og at der sker en løbende intern læring ved fejl, hændelser, ulykker mv.

Antagelsen er, at der opnås mest sikkerhed for tilsynsindsatsen ved gradvist at styrke tilsynet med og understøttelse af virksomhedernes egen sikkerhedsledelse.

For de mindre virksomheder, enkeltmandsfirmaer og fritidsorganisationer, som ikke har sikkerhedsledelsessystem, vil vægten i tilsynet stadig være på at sikre regelefterlevelse (compliance).¹ Samt at vurdere styrken af de personlige kompetencer, der "bærer" sikkerheden.

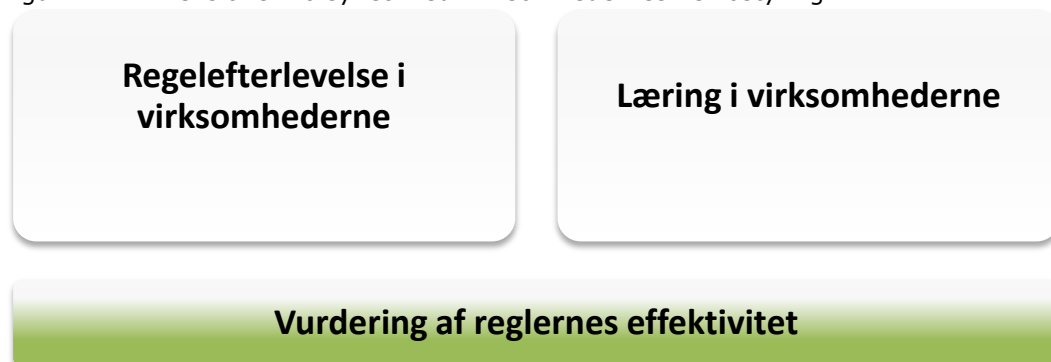
Skal virksomhederne klare sig godt på både compliance og læring, må virksomhedernes sikkerhedsindsats være understøttet af effektive, klare og let forståelige regler. Derfor skal tilsynet også foretage en løbende *vurdering af reglernes* effektivitet. Regelevalueringen udgør en grundlæggende forudsætning for god risikostyring i virksomhederne,

¹ Afgrænsningen af de virksomheder, der ikke har krav om at implementere et sikkerhedsledelsessystem, findes i de relevante forordninger.

og kan siges at udgøre en tredje dimension i tilsynsarbejdet. Det er hovedsageligt Trafikstyrelsen samt relevante internationale organisationer, der har ansvaret herfor. Dog bør virksomhederne også være aktive i den løbende evaluering af regeleffektivitet og melde aktivt til Trafikstyrelsen herom.

De tre dimensioner, som tilsammen belyser virksomhedernes evne til at styre risici, er vist i *figur 1.1*.

Figur 1.1: Dimensioner i tilsynet med virksomhedernes risikostyring



Vurderingen af det kortsigtede effektmål vil i udgangspunktet være kvalitativt. I de kommende år vil Trafikstyrelsen udvikle målemetoder til mere objektivt at vurdere de tre dimensioner i virksomhedernes risikostyring, jf. boks 1.2.

Trafikstyrelsens øgede fokus på virksomhedernes risikostyring hviler på en generel international tendens på myndighedssiden. I forlængelse heraf barsler EASA og EU-Kommissionen med et evalueringsredskab til brug for tilsyn med virksomhedernes risikostyring. Trafikstyrelsen vil naturligvis sikre, at det danske arbejde på området er i overensstemmelse med udviklingen på europæisk plan.

Boks 1.2: Udvikling af indikatorer for virksomhedernes evne til at styre egne risici

Trafikstyrelsen vil i 2014 påbegynde udarbejdelsen af en række målbar indikatorer for compliance, læring og regelevaluering - de tre dimensioner i tilsynet med virksomhedernes risikostyring. Vurderinger af om effektmålet vil blive nået - dvs. om der sker forbedringer på de tre dimensioner - vil finde sted i en årlig sikkerhedsrapport.

Indikatorerne udarbejdes i overensstemmelse med EASA/Europakommissionens bestræbelser med at udvikle evalueringredskaber til brug for tilsyn med virksomheders risikostyring.

Skal Trafikstyrelsen kunne understøtte virksomhedernes egen risikostyring, er det nødvendigt med en løbende dialog mellem styrelsen og branchen. Trafikstyrelsen vil oprette/videreføre en række fora, der anvendes som platform for dialogen med branchen, jf. boks 1.3. Dertil udarbejdes der med jævne mellemrum brugertilfredshedundersøgelser (den seneste undersøgelse blev foretaget i 2012), der giver branchen mulighed for at give respons på Trafikstyrelsens tilsynsindsats. Sådanne undersøgelser er et vigtigt redskab for Trafikstyrelsen til at imødekomme de forventninger branchen har til tilsynsmyndigheden.

Boks 1.3: Øget dialog med branchen

Trafikstyrelsen vil i 2014 etablere et Branchepanel for luftfartssikkerhed. Branchepanlet skal bl.a. drøfte implementering af national og international lovgivning samt løbende give respons på styrelsens myndighedsindsats. Herudover videreføres en række ekspertgrupper, hvor Trafikstyrelsen og branchen sammen kan drøfte mere specialiserede emner i dybden.

1.2.3 Output - "produktion"

Det kortsigtede effektmål om at styrke virksomhedernes evne til at styre egne risici understøttes af den årlige konkrete, målbare indsats - "outputtet". Output er selve tilsynsproduktionen - inspektioner og audits. Men herudover dækker "output" også over en række andre ak-

tiviteter, som Trafikstyrelsen kan anvende til at understøtte virksomhedernes evne til at styre egne risici. Eksempelvis et antal vejledninger, møder om udbredelse af best practice, afvikling af et antal workshops m.v.

Trafikstyrelsen har hidtil haft et resultatkrav, der knytter sig til tilsynsproduktionen, og som er blevet opgjort i "antal tilsyn". Derudover gøres resultatkrav på security-området op i såkaldte "mandedage" ifølge EU-regler. Det vil sige antal arbejdsdage, der bruges på det enkelte tilsyn. De to måleenheder giver et billede af tilsynsomfanget, men siger ikke meget om, hvad tilsynet opnår.

Der findes ved de fleste tilsyn et antal fejl/afvigelser ("findings") i virksomhederne, som efterfølgende skal korrigeres. Således kunne en stigning i antallet af tilsyn formentlig finde flere fejl. Dog har disse findings meget forskellig alvorsgrad, hvorfor findings ikke selvstændigt kan anvendes som kortsigtet effektmål (for eksempel at antallet af findings skal falde over tid). Findings bør dog anvendes som én ud af flere parametre til at måle virksomhedernes regelefterlevelse.

Trafikstyrelsens "tilsyn" er dog meget forskellige: Mens inspektioner af teknisk regelefterlevelse typisk er relativt korte og hyppige, kan en audit i en stor virksomhed vare flere dage.² Og i det omfang Trafikstyrelsen anvender en større del af tilsynsressourcerne på at gennemføre audits af virksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer, jf. kapitel 2, ændres ressourceforbruget. Derfor vil "antal tilsyn" i fremtiden ikke være et velegnet effektmål for tilsynsarbejdet.

² Begreberne "inspektion" og "audit" fortolkes i afsnit 2.2 *Tilsynstyper: Inspektioner og audits*.

Boks 1.3: Måling af tilsynsproduktionen – fra antal tilsyn til fokus på ressourceanvendelsen

Trafikstyrelsen vil i 2014 udarbejde en mere hensigtsmæssig målemetode for audits og inspektioner, som baserer sig på ressourceforbruget på tilsyn (tid og omkostninger fordelt på virksomheder). Det giver et mere retvisende billede af produktionen, og understøtter ønsket om at gøre Trafikstyrelsens tilsynsarbejde mere transparent. Trafikstyrelsen vil også arbejde for, at effektivisere planlægning og opfølgning på tilsyn, så den direkte tilsynstid maksimeres, og sagerne afsluttes hurtigst muligt.

1.2.4 Input og tilsynsaktivitet

De to sidste led i årsags-virkningskæden er *aktivitet* og *input*. *Aktiviteterne* er især de forskellige tilsynstyper og -metoder, som Trafikstyrelsens tilsynsindsats bygger på. Heriblandt 100 % kontrol, stikprøvekontrol, audits og inspektioner m.v. De vigtigste tilsynsmetoder udfoldes i kapitel 2 og 4.

Som beskrevet oven for består tilsynet med dansk luftfart ikke kun af inspektioner og audits, men dækker også over andre aktiviteter såsom løbende dialog, vejledning m.v. Disse "værktøjer" kan være mindst lige så betydningsfulde for sikkerheden, fx hvis virksomhederne står over for at skulle implementere komplekse regelsæt.

Trafikstyrelsen vejleder løbende om især ny europæisk lovgivning. Sammen med Branchepanelet og diverse ekspertfora vil Trafikstyrelsen løbende vurdere, hvor der er særlige vejledningsbehov, jf. boks 1.4.

Boks 1.4: Fokuseret vejledning til branchen

Trafikstyrelsen vil i samarbejde med Branchepanelet og diverse ekspertfora årligt pege på 2-3 områder, hvor der er et særligt behov for at vejlede branchen, udbrede *best practice* el.lign.

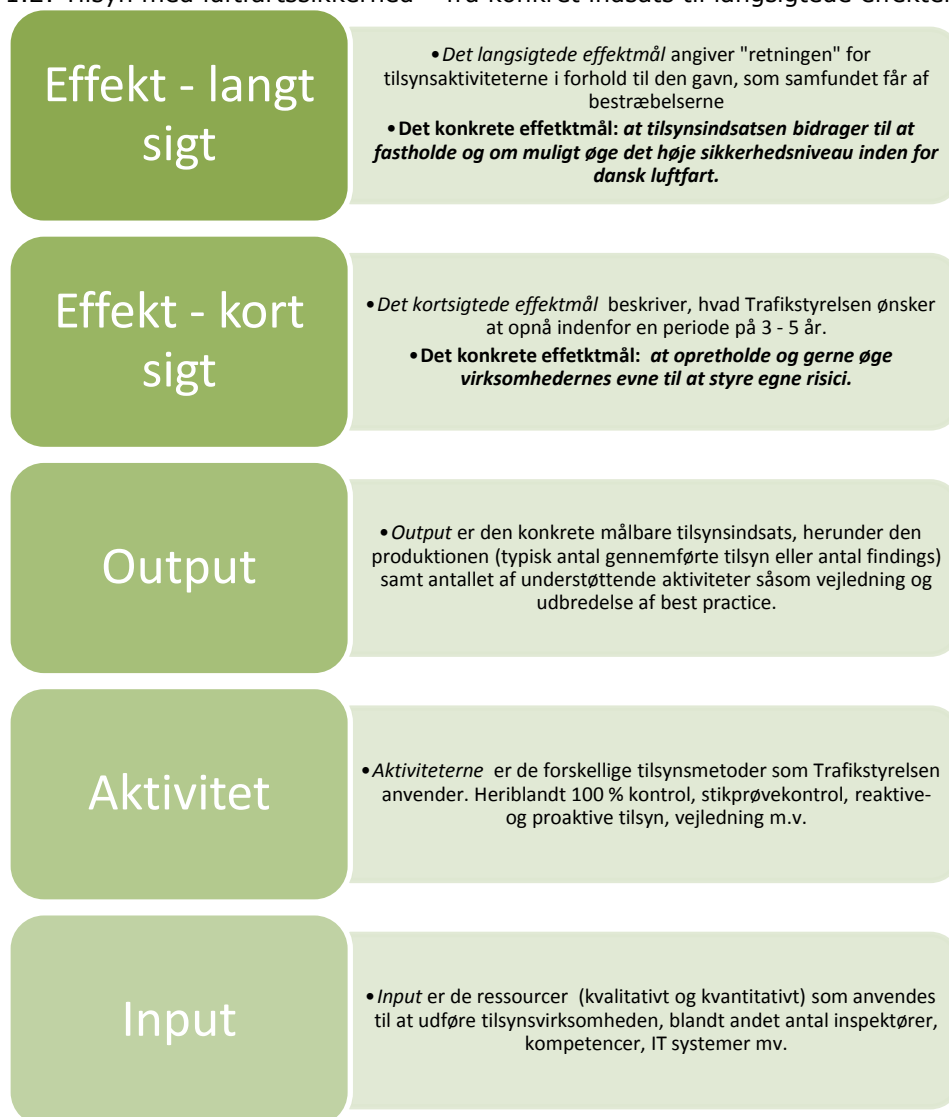
Input, er de ressourcer, som anvendes i tilsynsindsatsen. Input opgøres især som antallet af inspektører til tilsynsformål - samt understøttende systemer og stabsfunktioner.

Tilsynet med sikkerhed og security i dansk luftfart varetages i dag af ca. 60 inspektører i Trafikstyrelsen.

Ud over det numeriske antal af inspektører er inspektørernes kompetencer en mindst lige så afgørende inputfaktor. Tilsynet omfatter en lang række tekniske områder, hvor specialkompetencer skal være til stede for at give tilsynet dybde og værdi for virksomhederne. Trafikstyrelsen har i 2013 udviklet et kompetencestyringssystem, som nu implementeres. Ved hjælp af dette system vil Trafikstyrelsen løbende sikre og dokumentere kompetenceopbygning og -styring i nødvendigt omfang.

De forskellige led i årsags-virkningskæden gennemgået oven for er vist i figur 1.2.

Figur 1.2: Tilsyn med luftfartssikkerhed – fra konkret indsats til langsigtede effekter



2. Tilsynstyper og tilsynsmetoder – værktøjer i Trafikstyrelsens tilsyn

Luftfarten har et internationalt system for regler og tilsyn, som danner rammen for Trafikstyrelsens tilsynsindsats. Det er vigtigt, at tilsynet arbejder inden for denne ramme, således at dansk luftfart opnår anerkendelse for høj sikkerhed, når der flyves til andre lande. Når tilsynet bevæger sig fra primært at kontrollere regelefterlevelse til at vurdere og understøtte virksomhedernes eget sikkerhedsarbejde, skifter vægten fra tekniske inspektioner over mod audits af sikkerhedsledelsessystemer. Samtidig vil klassiske inspektioner stadig foregå eller indgå som vigtige dele i audit-tilsyn.

2.1 Luftfarten er international – internationalt system for regler og tilsyn

Trafikstyrelsens tilsynsindsats er forankret i et internationalt system for regler og tilsyn, hvilket stemmer overens med luftfartens globale natur.

På globalt plan spiller FN-organisationen *International Civil Aviation Organization* (ICAO) en central rolle. Med udgangspunkt i den såkaldte Chicago-konvention fra 1944 udsteder organisationen standarder og anbefalinger, som anvendes som grundlaget for international luftfart. Standarderne og anbefalingerne er hovedsageligt indeholdt i annekser til Chicago-konventionen. Annekserne implementeres sædvanligvis via europæiske og nationale retsakter.

Hovedindsatsen i de første 50 år efter ICAOs etablering har gået på at udarbejde globale standarder og anbefalinger, og få dem implementeret i national lovgivning og praksis. ICAOs standarder og anbefalinger justeres fortsat løbende, men den store "bølge" af tekniske regler og implementering er ovre, i al fald i Danmark og beslægtede lande.

Historisk har ICAO været omdrejningspunktet i det internationale system for regler og tilsyn, men i dag spiller EU en stadig større rolle for reguleringen på luftfartsområdet i Danmark.

På sikkerhedsområdet er Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), etableret i 2002, en hovedaktør. Europa-Kommissionen er an-

svarlig for regulering og harmoniseringen af luftfartssikkerhed i EU, og EASA rådgiver Europa-Kommissionen i forbindelse med udarbejdelse af ny luftfartslovgivning. Således spiller EASA en hovedrolle, når der fastsættes nye fælles europæiske krav til luftfartsbranchen og de nationale myndigheder. Krav som enten er umiddelbart gældende, eller efterfølgende skal implementeres i den nationale lovgivning. Eksempelvis via danske bestemmelser (BL'er).

Overordnet har regelgrundlaget følgende prioritetsorden³:

- EU-forordninger (umiddelbart gældende)
- Lov om Luftfart (umiddelbart gældende)
- BL'er og bekendtgørelser (umiddelbart gældende)
 - EU-direktiver skal være implementeret via BL'er og bekendtgørelser for at gælde
 - ICAOs standarder og anbefalinger (annekser og DOCs) skal være implementeret via BL'er og bekendtgørelser for at gælde
 - Skandinaviske regler, som fastsat koordineret af de tre luftfartsmyndigheder, skal være implementeret via BL'er og bekendtgørelser for at gælde

2.2 Tilsynstyper: Inspektioner og audits

Trafikstyrelsens samlede tilsyn med dansk luftfart indeholder en række planlagte og systematiske aktioner, som er nødvendige for at sikre, at alle operationer etc. i dansk luftfart udføres under betryggende forhold. Trafikstyrelsen anvender to tilsynstyper:

- Inspektioner
- Audits

2.2.1 Det klassiske tilsyn: Inspektion af regelefterlevelse (compliance)

Trafikstyrelsen er *tilsynsmyndighed* med beføjelser til at foretage tilsyn med alle forhold inden for luftfartens sikkerhed. Styrelsen fører tilsyn med alle aktører i luftfartsbranchen.

Historisk har Trafikstyrelsen hovedsageligt baseret sin tilsynsindsats på inspektioner af primært teknisk og proceduremæssig regelefterlevelse i

³ Prioriteringen gælder for Danmark, hvorimod at for Færøerne og Grønland er hovedvægten stadig på national lovgivning baseret på ICAOs standarder og anbefalinger.

virksomhederne. En inspektion er en undersøgelse af, hvorvidt sikkerhedsforanstaltninger og -procedurer gennemføres efter de fastlagte regler.

Inspektionerne tager således udgangspunkt i specifikke krav, objekter eller procedurer, og bruges til at vurdere sikkerheden omkring et konkret emne, eksempelvis vedligehold af en given flytype. Hermed menes, at en inspektion er en enkeltstående observation af en specifik hændelse/procedure/dokument/aktion etc. med henblik på objektivt at konstatere, hvorvidt de etablerede procedure og krav følges i det udførende led, og hvorvidt man efterlever de etablerede standarder/regler.

Inspektionerne alene udgør dog kun "stikprøver" og et øjebliksbillede, og giver således ikke et helhedsbillede af virksomheden. Inspektioner er isoleret set ressourcekrævende i forhold til den opnåede effekt på sikkerheden i hele virksomheden.

2.2.2 Sikkerhedsledelse og audits af sikkerhedsledelsessystemer

I forlængelse af ovenstående, fokuserer stadig flere tilsynsmyndigheder internationalt i stigende grad på virksomhedernes overordnede sikkerhedsledelsessystem (SMS) frem for på enkeltelementerne.

SMS defineres af ICAO som "*a systematic approach to managing safety, including the necessary organizational structures, accountabilities, policies and procedures.*"

SMS er et proaktivt system, hvorigennem en virksomheds ledelse aktivt styrer risici i deres organisation. Virksomhedsledelsen opstiller sikkerhedsmål og formår løbende at måle på organisationens præstationer ('*performance*'). Disse mål for præstationer holdes endvidere op mod relevante indikatorer. Hvis der sker forskydninger i forholdet mellem mål og indikatorer foretages der proaktivt korrigerende handlinger. Således har SMS et element af forudsigelse, og giver virksomheder med et velfungerende SMS mulighed for at komme risici i forkøbet.

Ved denne proaktive styring af risici kan virksomhederne udvikle værktøjer til at foretage systematiske analyser af organisationens sikkerhedsmæssige præstationer samt skabe grundlag for at træffe beslutninger på baggrund af data.

Både ICAO og EASA stiller krav om SMS i virksomhederne. Den primære årsag hertil er, at de fleste risici med fælles årsager efterhånden er dækket ind med konkrete tekniske og proceduremæssige regler. Udestående nye risici er i høj grad komplekse eller unikke for den givne

virksomhed, og kan derfor kun dækkes af et veludviklet SMS ude i den enkelte virksomhed.

Dette er anerkendt bredt hos tilsynsmyndigheder i Europa og Nordamerika. At SMS vinder stadig mere indpas i styringen af sikkerhed i moderne luftfart afspejler sig i eksempelvis i, at ICAO har udgivet et nyt Annex 19 til Chicago-konventionen, der netop omhandler SMS.

Et SMS skal først og fremmest tilpasses den enkelte virksomhed. Kravene til virksomhedernes SMS er derfor forskellige alt efter virksomhedernes kompleksitet. Der vil eksempelvis være meget forskellige krav om implementeringshastighed og ambition, alt efter om der er tale om et mindre værksted eller et stort luftfartsselskab.

Endelig kan der fortsat være aktører, der slet ikke bliver omfattet af kravet om SMS, bl.a. enkeltmandsfirmaer og fritidsorganisationer.

Trafikstyrelsen vil inden for de gældende regler i højere grad anvende audits i sin tilsynsindsats. Sammenlignet med en inspektion er en audit en mere systematisk undersøgelse, der afdækker, om sikkerhedsrelaterede ordninger samt produkter eller tjenester er i overensstemmelse med de krævede sikkerhedsrelaterede ordninger, og om de gennemføres på en effektiv måde og er egnede til at opnå de forventede resultater.

Audits er således rettet mod subjektet: virksomheden. En audit ser på *hvordan*, ikke blot om, virksomheden håndterer sikkerheden i alle facetter. Således benytter Trafikstyrelsen audits til at afgøre, om sikkerhedsforanstaltningerne og – procedurerne gennemføres fuldt ud og *kontinuerligt* i virksomheden.

Udgangspunktet for en audit er virksomhedens ledelse, kvalitetssystem og SMS. I sikkerhedscertifikatets og sikkerhedsgodkendelsens gyldighedsperiode skal audits dække alle virksomhedens processer med relation til sikkerhedsarbejdet, herunder processer vedrørende teknisk håndtering af vedligehold, ændringer mv. Audits giver derfor et mere fuldstændigt billede af virksomhedens evne til selv at tage ansvar, styre egne risici samt fastholde og udvikle sikkerhedsniveauet i virksomheden – også på områder der ikke udvælges til dybdegående inspektion, eller når tilsynet ikke er til stede.

Til forskel fra inspektioner vil audits indeholde et større element af vurderinger (herunder risikovurderinger). Brug af kvalitative vurderinger (og anbefalinger) hænger uløseligt sammen med SMS og audits. Et

SMS skal være tilpasset den konkrete virksomhed, og det vil altid være en vurdering, hvorvidt virksomhedens SMS passer til dens risikoprofil.

Den øget brug af vurderinger stiller større krav om ensartethed i Trafikstyrelsens konkrete tilsyn. Dette kræver ændrede og flere kompetencer hos Trafikstyrelsens inspektører. Ud over at kunne afgøre objektivt om tekniske regler bliver fulgt, skal inspektører også kunne vurdere om et givent SMS passer til virksomheden som helhed, og om det er effektivt. Dette kræver nye og flere kompetencer for inspektørerne, jf. boks 2.1. Derudover skal der udarbejdes værktøjer og faste systemer, der kan strukturere audits i relativt faste rammer. Dette udfoldes i kapitel 3.

Boks 2.1: Styrkelse af Trafikstyrelsens tilsynskompetencer

I 2014 skal Trafikstyrelsens inspektører gennemgå efteruddannelse som auditors eller lead auditors. Herved ønsker Trafikstyrelsen at øge kompetencerne til at understøtte virksomhedernes sikkerhedsarbejde, herunder styrke evnen til at vurdere virksomhedens sikkerhedsbillede, og samtidig skabe mere ensartethed i tilsynet.

De principielle forskelle mellem inspektioner og audits er opsummeret i *figur 2.1*.

Figur 2.1: Inspektioner og audits – en sammenligning

	Inspektioner (compliance)	Audits (virksomhedens performance)
Beskrivelse	En undersøgelse af, hvorvidt sikkerhedsforanstaltninger og – procedurer gennemføres efter de fastlagte regler.	Systematisk undersøgelse der afdækker, om sikkerhedsrelaterede ordninger samt produkter eller tjenester er i overensstemmelse med de krævede sikkerhedsrelaterede ordninger, og om de gennemføres på en effektiv måde og er egnede til at opnå de forventede resultater.
Fokus	Objektorienteret: materiel "Bottom-up"	Procesorienteret: subjektet (virksomheden) "Top-down"
Formål	Skal skabe klarhed om regelefterlevelse omkring et specifikt emne, og initiere forbedringer vedr. dette emne.	Sikre effektiv implementering af virksomhedens sikkerhedsledelsessystem.
Inspektørernes rolle	Objektiv konstatering af regeloverholdelse	Vurdere effektiviteten af virksomhedernes SMS og om det passer til virksomhedens risikoprofil.
Proces	Punktvis kontrol af specifikt emne i en eller flere af virksomhederne, ofte "on site".	Gennemgang af virksomhedens sikkerhedsledelsessystem, der over en fastsat tidsperiode dækker hele systemet.
Metode (en eller flere af...)	Funktionstilsyn Skrivebordstilsyn	Funktionstilsyn Skrivebordstilsyn
Ressourcer anvendt ved hvert enkelt tilsyn (gennemsnit)	16-24 timer	60-90 timer

De to tilsynstyper, som er skitseret i figur 2.1, er arketyper, og findes sjældent i sin rene form i virkeligheden. Derfor kan de to typer heller ikke adskilles fuldstændigt fra hinanden. Således er inspektioner ofte et supplement til, eller integreret del af, audits. Ved at inspicere sikkerheden "nedefra" afdækkes det, om virksomhedens SMS faktisk når ud og dækker udvalgte tekniske og organisatoriske relevante forhold. Med andre ord udgør inspektioner en god lakmestest på, hvorvidt virksomhedens ledelse er opmærksom på, og virksomhedens kvalitetssystem og SMS dækker, sikkerhedskritiske forhold tilstrækkeligt. Om de

er implementeret tilfredsstillende og er velfungerede. Resultatet fra inspektioner indgår derfor i opfølgingsarbejdet omkring virksomhedernes ledelse, kvalitetssystemer og SMS'er, som er fokus ved audits.

Inspektioner vil også fremadrettet være den tilsynstype, som Trafikstyrelsen primært vil benytte i tilsynet med mindre virksomheder, som ikke har krav om et SMS.

2.2.3 Tilsynsmetoder ved inspektioner og audits

Audits og inspektioner kan enten udføres ved funktionstilsyn i virksomheder og/eller ved skrivebordstilsyn.

Et *funktionstilsyn* er et besøg i virksomheden, som har til formål at sikre objektivt vidnesbyrd for, at virksomhederne efterlever konkrete regler og/eller det dokumenterede SMS er implementeret.

Objektivt vidnesbyrd opnås ved gennemgang af virksomhedens aktiviteter, stikprøvevis gennemgang af dokumentation for gennemførte aktiviteter samt stikprøvevis interview af medarbejderne på forskellige niveauer. Tilsynet afsluttes med en evaluering i virksomheden. Se kapitel 4.

Særligt ved audits er det vigtigt at virksomhederne forbereder sig på funktionstilsynet, idet dette har til hensigt at styrke SMS. Et SMS kan ikke opbygges eller demonteres på kort tid og derfor er uanmeldte tilsyn som regel en uhensigtsmæssig metode. På den baggrund bestræber Trafikstyrelsen sig på, ved hjælp af en årlig tilsynsplan, at varsle alle tilsyn i god tid for virksomheden. Den årlige planlægning af tilsynsindsatsen uddybes i kapitel 3.

Der kan dog være situationer, hvor tilsynets karakter eller emnets alvor fordrer, at varslingsperioden vil være meget kort eller at inspektionen ikke varsles. Dette gør sig især gældende på security-området, hvor en større del af tilsynsindsatsen udgøres af uanmeldte tilsyn.

Funktionstilsyn udføres i henhold til gældende internationale og nationale krav på de enkelte fagområder, og gennemføres med intervaller og i et omfang som det fremgår af de gældende bestemmelser for de enkelte fagområder, og således som det er fastlagt af Trafikstyrelsen på baggrund af erfaringer og udviklingen indenfor luftfartsbranchen.

Et *skrivebordstilsyn* foregår som udgangspunkt i Trafikstyrelsen, uden besøg hos virksomheden, og gennemføres ved at styrelsen rekvirerer

dokumentation fra den berørte virksomhed. Skrivebordstilsyn benyttes blandt andet i situationer, hvor der skal afdækkes problemstillinger med udgangspunkt i en konkret hændelse, og kan initieres efter en henvendelse fra offentligheden eller ved Trafikstyrelsens og virksomhedens egen foranledning.

Den konkrete planlægning, gennemførelse og afslutning af tilsyn, *tilsynspraksissen*, vil blive udfoldet i kapitel 4.

2.3 Tilsyn i et tillidsfunderet miljø – et pilotprojekt

Omstillingen fra en tilsynsindsats hovedsageligt baseret på *compliance* til *performance* medfører, at virksomheder, der til stadighed demonstrerer at have høj performance, det vil sige kontrol over deres sikkerhedsrelevante aktiviteter og risici, fremadrettet kan opnå mere selvforvaltning og mindre myndighedskontrol. I takt med at virksomhederne løbende demonstrerer håndtering, overblik og engagement i selv aktivt at forvalte sikkerheden, stiger tilliden mellem virksomhed og myndighed. Når tilliden til stadighed underbygges ved konkrete aktive handlinger i virksomheden, kan tilsynet siges at være tillidsfunderet.

Trafikstyrelsen har i 2013 etableret et pilotprojekt med Naviair med henblik på at tilvejebringe forudsætningerne for at overgå til mere selvforvaltning og mindre myndighedstilsyn i et tillidsfunderet miljø.

Formålet med pilotprojektet er at indsamle erfaringer, som kan bredes ud til flere aktører. I første omgang til virksomheder, der kontinuerligt har vist over for Trafikstyrelsen, at de både vil og kan løfte deres sikkerhedsrelevante aktiviteter og styring af risici i organisationen.

Et tillidsfunderet tilsyn er ikke "blåøjet tillid", ej heller et udtryk for "lad den stå til". Tilliden skal kontinuerligt bekræftes, f.eks. gennem fuld gennemsigtighed i virksomhedens interne læring og håndtering af fejl og mangler. Falder tilliden, skrues der op for tilsynet.

I en konkurrencepræget økonomi vil et tillidsfunderet tilsyn altid holde øje med virksomhedens økonomiske ressourcer, idet et økonomisk pres vil kunne true den interne sikkerhedsindsats.

3. Tilsynsplanlægning og ressourceanvendelse

Trafikstyrelsen udarbejder årligt en tilsynsplan, hvori virksomhederne kan orientere sig om, hvornår styrelsen planlægger at føre tilsyn med dem. Tilsynsplanen skal sikre, at Trafikstyrelsen overholder internationale regler for myndigheders tilsyn, og at tilsynsressourcerne anvendes optimalt. Trafikstyrelsen vil fremadrettet anvende mere transparent og risikobaseret tilsynsplanlægning – se på risikoen ved den enkelte virksomhed. I første omgang har styrelsen udpeget fire risikoindikatorer, som tilsynsplanlægningen vil tage udgangspunkt i. Disse indikatorer, samt anvendelsen af dem, skal imidlertid udvikles i de næste to år. Trafikstyrelsen vil her trække på erfaringer fra tilsynsmyndigheder i andre lande, der er længere fremme med risikoanalyser.

3.1 Tilsynsplanlægning – internationale krav og optimering af ressourcerne

Hvert efterår udarbejder Trafikstyrelsen en *tilsynsplan* for det kommende år.⁴ Tilsynsplanen offentliggøres på www.trafikstyrelsen.dk i januar måned.

Der har hidtil været planlagt i størrelsesordenen 500 enkeltstående udgående funktionstilsyn årligt.

Ud over de planlagte funktionstilsyn, foretages der i henhold til EU-regler, en række ikke-planlagte funktionstilsyn med dansk registrerede luftfartøjer. Omfanget af tilsynsindsatsen forventes ikke at ændre sig væsentligt fremover. Dog vil indsatsen blive målt på anden måde, jf. kapitel 1.

Tilsynsplanen afspejler kravene til intensitet og hyppighed af tilsyn, som er fastsat for de forskellige faglige tilsynsområder (vedligehold, uddannelsescentre etc.), typisk af EU-regler. Endvidere medtages erfa-

⁴ Tilsynsplanen angiver i hvilket kvartal Trafikstyrelsen vil føre tilsyn med den enkelte virksomhed. Fastsættelsen af den endelige dag for tilsyn sker i en dialog mellem den ansvarlige inspektør og virksomheden.

ringer fra foregående perioders tilsynsarbejde samt en vurdering af eventuelle risici, som er relevant at tage i betragtning. Eksempelvis:

- kompleksiteten af det pågældende virksomheds tilladelse,
- erfaringer med virksomhedens evne til at efterleve bestemmelserne, og
- en generel vurdering af den reelle risiko, som er forbundet med den aktuelle tilladelse til virksomheden.

Som udgangspunkt følges tidsplanen for tilsyn. Dog kan koordinationen med de virksomheder, der skal føres tilsyn med, medføre, at tilsynsdatoer flyttes.

Tilsynsindsatsen kan også blive justeret på baggrund af forhold, som peger på nødvendigheden af at iværksætte en særlig eller skærpet indsats på et tilsynsområde. En sådan indsats kan være foranlediget af én eller flere indikationer konstateret i forbindelse med havarier eller hændelser, risikoanalyser, gennemførte tilsyn, den løbende tværfaglige orientering og koordinering, analyser af forhold indberettet i det obligatoriske indberetningssystem, erfaringer indhentet fra andre myndigheder eller fra luftfartsbranchen eller aktuelle forhold for en specifik virksomhed.

Tilsynsplanen har to udgangspunkter:

1. Overholdelse af internationale krav til Trafikstyrelsens tilsyn
2. Optimal anvendelse af tilsynsressourcerne

Ad 1) Overholdelse af internationale krav til Trafikstyrelsens tilsyn

Trafikstyrelsens tilsynsindsats er forankret i et internationalt system for regler og tilsyn. Herunder krav til de nationale myndigheders tilsyn. Der kan f.eks. være krav om et tilsynsbesøg inden for et specifikt område mindst hvert andet år.

Til enhver tid er der registreret planlagt tilsyn for hver virksomhed indenfor en given tilsynsperiode. En tilsynsperiode er givet af de gældende EU-regler, eller fastsat af Trafikstyrelsen, og vil variere mellem 12 til 60 måneder. Virksomheder bliver således tilset med forskellige intervaller indenfor en tilsynsperiode. Alle virksomheder bliver som minimum tilset med de i lovgivningen og procedurer fastsatte intervaller.

Tilsynsplanlægningen understøttes af IT-værktøjer i Trafikstyrelsen.

Ad 2) Optimal anvendelse af tilsynsressourcerne

Inden for de rammer, som internationale regler angiver, prioriteres virksomheder og tilsynets dybde ud fra en vurdering af de forekomne risici og virksomhedens evne til at håndtere dem. Hidtil har denne prioritering været foretaget af Trafikstyrelsens egne eksperter, som ekspertvurderinger suppleret med objektive data om hændelser i virksomheden. Branchen er ikke større end man "kender" virksomhederne og de områder, hvor der typisk er problemer.

Trafikstyrelsen ønsker fremover at øge gennemsigtigheden af disse samlede vurderinger.

For det første vil øget gennemsigtighed forbedre den interne tilsynsplanlægning i Trafikstyrelsen, idet en given virksomhed kan drøftes blandt en bredere gruppe inspektører. Herved kan risici i højere grad kalibreres på tværs af virksomheder og fagområder med det mål at anvende ressourcerne der, hvor de har størst effekt – hvor risici ved virksomhederne er størst.

For det andet vil øget gennemsigtighed udgøre et vigtigt dialogværktøj over for virksomhederne og branchen som helhed. Virksomhederne kan bedre forstå, og respondere på, det risikobillede som tilsynsmyndigheden har udarbejdet. Således er det Trafikstyrelsens forhåbning, at risikobilledet til stadighed kan udvikles og forfines i takt med løbende erfaringer og inputs fra branchen selv.

Anvendelse af transparent risikoanalyse i tilsynsplanlægningen er et område, som Trafikstyrelsen vil udvikle på i de kommende år, se nedenfor.

3.2 Risikobaseret tilsynsplanlægning

Trafikstyrelsen har endnu kun få erfaringer med transparent, risikobaseret tilsynsplanlægning på luftfartsområdet. Der findes imidlertid erfaringer fra en række andre sektorer, hvorfra der kan drages nytte. Ligesom luftfartsmyndigheder i andre lande benytter sig af såkaldt risikobaseret planlægning af tilsyn. Blandt andet Canada, Holland og Storbritannien er langt fremme med risikobaseret planlægning af tilsyn.

Eksempelvis har Transport Canada ved en risikobaseret tilgang til deres tilsynsplanlægning introduceret individuelle frekvenser for de canadiske virksomheder, frem for at føre tilsyn med faste intervaller, som vi kender det fra EU-landene jf. boks 3.1.

Boks 3.1: Risikobaseret planlægning af tilsynsindsatsen, Transport Canada

Transport Canada tilsynsplanlægning er risikobaseret ud fra en række indikatorer. Det betyder, at de canadiske myndigheder, på baggrund af en risikoanalyse af de enkelte virksomheder, er gået fra at føre tilsyn med faste intervaller til at benytte individuelle frekvenser for virksomhederne, som er afhængige af deres risikoprofil.

Risikoprofilen af en virksomhed har to hovedkomponenter. Henholdsvis risikoindikatorer (Risk Indicator Level, RIL) og indvirkning (impact) af en given risiko. Den første komponent, *RIL*, dækker over forhold som tidligere findings og virksomhedens SMS. Den anden komponent, *indvirkning*, afgøres ud fra objektive kriterier såsom virksomhedens størrelse, antal operationer etc.

Virksomhederne tildes point på baggrund af en analyse af de to variable. Ud fra den samlede score besluttet det, hvor mange tilsyn som er nødvendig for den enkelte virksomhed.

Det er også muligt at planlægge mere risikobaseret inden for rammerne af europæisk lovgivning. Blandt EU-landene er de hollandske erfaringer med risikobaseret planlægning af tilsyn, at man kan regulere på volumen af tilsyn ud fra virksomhedernes risikoprofil. Således at en lille risiko giver få tilsyn og omvendt jf. boks 3.2.

Boks 3.2: Risikobaseret planlægning af tilsyn i Holland, CAA NL

De hollandske luftfartsmyndigheder, CAA NL, sonderer mellem kvalitative risici og organisatoriske risici. De kvalitative risici dækker over konkret regelefterlevelse og virksomhedernes kvalitetssystemer, mens de organisatoriske risici dækker over sikkerhedskulturen i virksomhederne, objektive forhold så som størrelse, antal af operationer etc.

Virksomhederne tildes point på baggrund af en analyse af de to variable. Lav score på begge parametre giver få tilsyn og omvendt.

I Storbritannien er luftfartsmyndighederne, ligeledes inden for rammerne af EU-lovgivningen, i gang med at implementere risikobaseret tilsyn. Dette i overensstemmelse med brugen af SMS ude i virksomhederne. De britiske erfaringer viser, at myndighederne og de enkelte virksomheder med fordel kan indgå i en løbende dialog om myndighedernes risikobillede af virksomhederne jf. boks 3.3. Dette giver et me-

re retvisende billede af virksomhederne, men kræver øget dialog mellem myndigheder og branchen.

Boks 3.3: Risikobaseret tilsyn i Storbritannien, Civil Aviation Authority

De britiske luftfartsmyndigheder er ved at implementere risikobaseret tilsyn i Storbritannien. Fremkomsten af risikobaserede tilsyn er tæt knyttet til den øget brug af SMS i de britiske virksomheder. Udgangspunktet for denne tilgang er således virksomhedernes SMS. Fokus i briternes tilsynsindsats bliver på virksomhederne som helhed og ikke et løbende tilsyn med enkeltdelene – dog udelukkes ikke tilsynet med enkeltdelene ikke, men vægtningen flyttes fra inspektioner mod audits.

Ved risikoanalyse af virksomhederne anvendes en risikomodell, hvor der kigges på SMS, kendte risici, løbende indberetninger af hændelser, inspektionsresultater, safety performance, anden analyse og det konkrete regelsæt.

Myndighederne og de enkelte virksomheder drøfter åbent det risikobillede som myndighederne har tegnet, og tilsyn med virksomhederne tager udgangspunkt heri.

3.3 Risikoindikatorer

Udviklingen af et komplet risikobaseret tilsynsplanlægningssystem er en omfattende opgave. Eksempelvis har Canada udviklet deres model siden 2007. Trafikstyrelsen vil starte med en simpel model, som gennem erfaringer kan videreudvikles. I arbejdet med risikobaseret tilsyn er det væsentligt at have for øje, at datagrundlaget for den enkelte virksomhed for størsteparten af virksomhederne er meget lille. Derfor vil den enkelte virksomhed i en risikobaseret tilgang blive set på som et subjekt i forhold til den samlede branche.

Trafikstyrelsen har udpeget fire hovedindikatorer for afdækning af de risici, som kan knyttes til en konkret virksomhed – virksomhedens risikoprofil. De fire er *objektiv risikoprofil*, *hændelser*, *tilsynsresultater* (findings) og *kvalitativ vurdering*. I det følgende vil de fire indikatorer blive uddybet. Det er her tale om en skitsering og ikke en præcis definition af de enkelte indikatorer. Trafikstyrelsen vil i de kommende år udarbejde en operationel model, der kan implementeres bredt, jf. boks 3.5.

3.3.1 Objektiv risikoprofil

En grundlæggende indikator for risiko er virksomhedernes *objektive risikoprofil*. Det dækker over objektive forhold som størrelse, antal operationer, virksomhedens type, passagerer, fragt, privatfly etc. Der til skelnes mellem virksomheder med og uden SMS. De objektive forhold angiver kompleksiteten i virksomheden og udgør fundamentet for Trafikstyrelsens risikoanalyse.

Den objektive risikoprofil er i høj grad bestemmende for antal/omfang af tilsyn og audit af den enkelte virksomhed. Antal/omfang af tilsyn og audit (ressourceforbrug) afhænger særligt af, hvorvidt en virksomhed har et SMS eller ej.

3.3.2 Hændelser (data fra virksomhed/branche)

Når Trafikstyrelsen skal tegne et mere præcist billede af risici forbundet med en virksomhed, inddrages hændelser. Det vil sige data fra enkeltvirksomhederne samt fra branchen som helhed. Her medtages både nylige hændelser samt underliggende tendenser.

I den forbindelse spiller *BL 8-10 Bestemmelser om obligatorisk indberetning af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder* en afgørende rolle. Bestemmelserne er fundamentet i det obligatoriske indberetningssystem, hvor virksomhederne skal indberette hændelser til Trafikstyrelsen. De er gældende for lufttrafik med luftfartøjer, der er dansk registreret, samt for udenlandske luftfartøjer, der opererer på en dansk driftstilladelse, for luftfartsvirksomheder/organisationer, hvis hovedforretningssted er beliggende inden for dansk område, samt for udøvelse af lufttrafiktjeneste inden for dansk område og inden for områder, hvor Danmark i henhold til internationale aftaler, er forpligtet til at udøve lufttrafiktjeneste.

Derudover betyder en ny forordning om indberetning af begivenheder inden for civil luftfart, som forventes at træde i kraft i 2014, at Trafikstyrelsen har forpligtet sig til at oprette et frivilligt indberetningssystem, som kan anvendes af alle aktører.

Det overordnede formål er, at hjælpe både EU's medlemslande og virksomheder med at styre sikkerhedsrisici inden for luftfarten. Med forordningen vil der blive mere udvekslingen af information omkring begivenheder inden for den civile luftfart – både i den enkelte virksomhed, mellem EU-landene og EU's institutioner. Hændelser indberettet gennem dette system vil også kunne anvendes til at udarbejde vurderinger.

Samlet set er Danmark langt fremme, når det kommer til at indhente data fra virksomhederne og branchen, idet man i Danmark har indhentet disse oplysninger via det obligatoriske indberetningssystem siden 2000.

En svaghed ved hændelsesdata er, at omfanget af hændelser godt kan være meget lille for den enkelte virksomhed, og at data derfor er for skrøbelige til at give et meningsfuldt risikobillede. Endvidere afhænger tallenes validitet af de enkelte virksomheders indberetningskultur.

Derfor kan det være hensigtsmæssigt at trække på branchedata eller EU-data for det givne segment for at få et mere dækkende og robust risikobillede. Det giver ikke et billede af den enkelte virksomhed, men dog af det segment, den tilhører.

De kvantitative analyser af hændelsesdata skal suppleres med kvalitative analyser af hændelsernes og ulykkernes art.

3.3.3 Tilsynsresultater (afvigelser - findings)

I planlægningen af tilsynets omfang tages tidligere resultater fra inspektioner også i betragtning. Trafikstyrelsen ser på virksomhedernes afvigelser (*findings*) fundet ved tidligere tilsyn. Både kvantitative forhold, såsom antallet af findings i forhold til virksomhedens størrelse, samt kvalitative vurderinger af afvigelseernes alvor tages i betragtning.

3.3.4 Kvalitativ vurdering

Den fjerde og sidste indikator er *kvalitativ vurdering*. Indikatoren er en vurdering af de mere "bløde" dele af virksomheden og dens SMS, primært på baggrund af erfaringer fra audits. Det kan omfatte: Virksomhedernes opfølgning på egne interne audits, ledelsesevalueringer, opstilling af sikkerhedsmål, økonomiske nøgletal, kompetencer i nøglefunktioner etc.

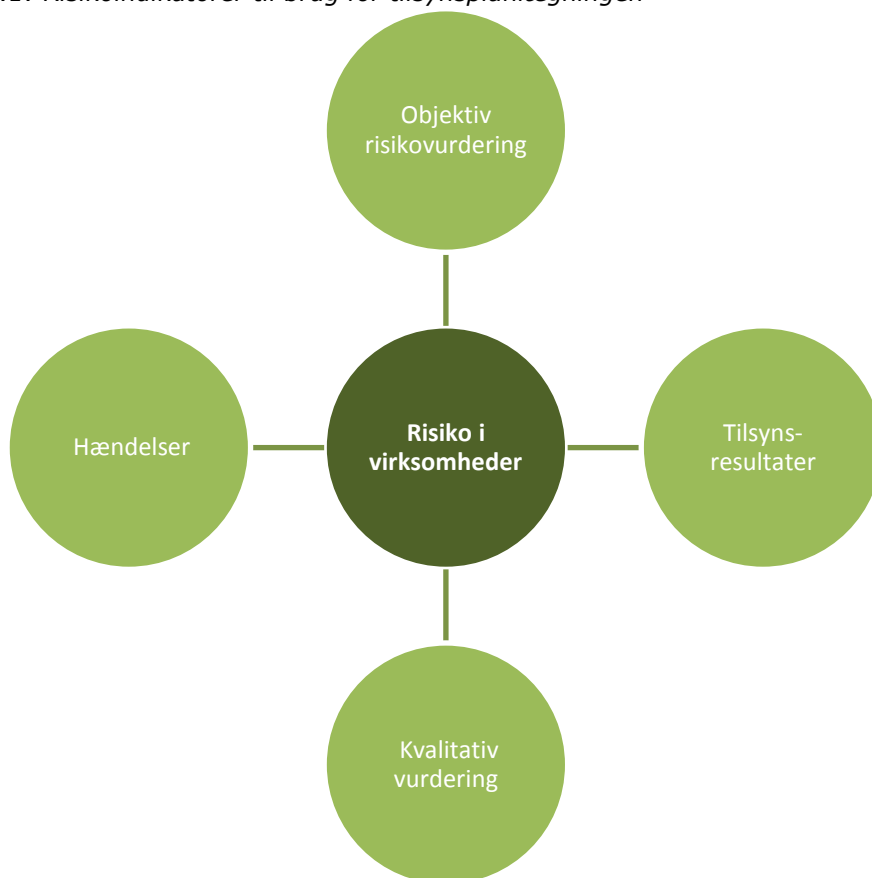
I den kvalitative vurdering er der særligt fokus på virksomhedernes evne til at styre egne risici, herunder ikke mindst styre risici i regi af et SMS. Der skal være en vis struktur omkring sådanne kvalitative vurderinger, så ensartethed tilsikres. Trafikstyrelsen vil med inspiration fra andre sektorer se på, hvordan "modenhedsmodeller" for risikostyring kan anvendes i luftfarten, jf. boks 3.4. I modenhedsmodeller tages der blandt andet højde for opstilling af egne sikkerhedsmål, virksomhedernes evne til at håndtere hændelser, evaluering i virksomhedens ledelse m.v. En veludviklet modenhedsmodel kan være et godt dialogværktøj mellem myndighed og virksomheder.

Boks 3.4: Udvikling af modenhedsmodel til at understøtte kvalitative vurderinger

Trafikstyrelsen vil de kommende 2-3 år udvikle en modenhedsmodel for luftfarten, der skal understøtte og strukturere de kvalitative vurderinger af virksomhedernes evne til at håndtere egne risici. Modellen udvikles i dialog med branchen.

De fire risikoindikatorer er vist i *figur 3.1*.

Figur 3.1: Risikoindikatorer til brug for tilsynsplanlægningen



Boks 3.5: Udvikling af risikoindikatorer til tilsynsplanlægningen

Trafikstyrelsen vil på fagområdet luftfartsoperationer (OPS) anvende risikoindikatorer ved udarbejdelsen af tilsynsplanen for 2014.

Med udgangspunkt i erfaringerne på luftfartsoperationsområdet, vil Trafikstyrelsen gradvist udbrede anvendelsen af risikoindikatorer til øvrige områder, således at indikatorsystemet indgår på flere fagområder i takt med implementeringen af ny international lovgivning.

Trafikstyrelsen foretager en foreløbig evaluering af arbejdet med risikoindikatorer sammen med branchen efter et par års virke.

4. Tilsynspraksis – når tilsynet sker i virksomheden

I udgangspunktet varsles et funktionstilsyn i en virksomhed. Herefter sker planlægning og forberedelse samt en dokumentgennemgang i virksomheden. Trafikstyrelsen fastlægger checklister og afholder et indledende møde. Herefter foregår en indsamling og verifikation af observationer samt identifikation af afvigelser. Tilsynet afsluttes med et møde med en foreløbig præsentation af resultatet samt udarbejdelse af en tilsynsrapport, afslutning og rapportering. Det er vigtigt, at funktionstilsynene gennemføres så ensartet som muligt – at de er kalibrerede. Trafikstyrelsen vil styrke denne kalibrering i de kommende år.

4.1 Retningslinjer for udførelse af tilsyn

I dette kapitel udfoldes den mest almindelige tilsynsmetode – funktionstilsyn – i virksomhederne. Teksten beskriver, hvordan funktionstilsyn udføres på luftfartsområdet i dag. Med overgangen mod mere risikobaseret tilsyn vil praksissen tilsvarende skulle udvikles. Den kommende udvikling er skitseret i de grønne bokse.

Funktionstilsynene har i dag primært til formål at tilse virksomhedernes kvalitetssystem. Med kvalitetssystem menes de strukturer og processer, der skal sikre en ensartet kvalitet i forhold til de fastlagte standarder.

For de fleste virksomheder er der krav om et kvalitetssystem: luftfartsselskaber, lufthavne/flyvepladser, flyveskoler, leverandører af luftfartstjenester og værksteder. Her omfatter funktionstilsynet en undersøgelse af, om virksomhedens kvalitetssystem fungerer i det daglige og er med til at sikre, at virksomheden i sin daglige drift lever op til grundlaget for tilladelsen, jf. kapitel 2.

Kvalitetssystemet i den enkelte virksomhed skal således sikre,

- at myndighedskrav til operationelle og tekniske forhold efterleves,
- at forholdsregler er effektivt implementeret og har den forventede effekt, og

- at der foreligger de fornødne organisatoriske ansvarsbeskrivelser, standarder og procedurer for alle relevante områder af virksomhedens aktiviteter.

I de tilfælde, hvor det i grundlaget for en given tilladelse indgår, at virksomhedens kvalitetsstyringssystem er accepteret af Trafikstyrelsen, vil virksomhedens egne beskrivelser – eksempelvis i "Operations Manual", "Driftshåndbog", "Sikkerhedsplan" el. lign. – danne reference for inspektion eller auditering.

Funktionstilsyn udføres oftest som et anmeldt fysisk tilsyn af virksomheden. Tilsynet omfatter fire faser: 1) planlægning af tilsyn, 2) forberedelse, 3) gennemførelse af tilsyn og 4) afslutning og rapportering. De fire faser er illustreret i figur 4.1. Disse faser for et tilsyn er stort set identisk med den måde EASA fører tilsyn med Trafikstyrelsen på. I det følgende vil faserne blive udfoldet.

Figur 4.1: Tilsynets fire faser



4.2 Planlægning af tilsyn

I planlægningen fastlægges hvilke bestemmelser, som skal omfattes af tilsynet samt hvilke fokusområder fra tidligere tilsyn, der skal kontrolleres. Desuden fastlægges eventuelt fokus på problemområder, som er konstateret siden tidligere tilsyn på baggrund af hændelsesrapportering (BL 8-10 indberetninger).

Tilsyn vil for de fleste fagområders vedkommende oftest være varslet, og virksomheden vil således inden tilsynet modtage en forhåndsorientering, der som minimum indeholder oplysninger om aftalt tid og sted for tilsynet, formålet med tilsynet, hvilke virksomheder, det drejer sig

om, hvilken metode, der vil blive anvendt, interview, besigtigelse, test o.l., hvilke regelsæt der vil blive anvendt, hvem der deltager i tilsynet fra Trafikstyrelsens side, samt hvem der skal være til stede fra virksomhedens side.

Netop fordi de fleste tilsyn varsles, vil Trafikstyrelsen i højere grad forsøge at koordinere forskellige faglige tilsyn. Eksempelvis inden for det operative område og Flight Crew Licensing.

Boks 4.1: Koordinering af tilsyn

Trafikstyrelsen vil fremadrettet planlægge og koordinere de forskellige faglige tilsyn med virksomheden, så de sker samtidigt, hvis det er hensigtsmæssigt for virksomheden.

4.3 Forberedelse

Inden for de enkelte fagområder har Trafikstyrelsen udarbejdet specifikke procedurer for, hvorledes tilsynet skal foregå. Procedurerne er forankret i Trafikstyrelsens kvalitetssystem.

For at sikre gennemgang af samtlige tilsynsaktiviteter og et højt fagligt niveau er der tillige udarbejdet tilsynsskemaer/checklister, som anvendes i forbindelse med tilsynets gennemførelse.

Med henblik på at øge gennemsigtigheden i tilsynet og understøtte virksomhedernes sikkerhedsarbejde vil styrelsen offentliggøre de procedurer, tilsynsskemaer og checklister, der knytter sig til tilsynsindsatsen på luftfartsområdet.

Boks 4.2: Styrket transparens – offentliggørelse af tilsynsprocedurer og checklister

Trafikstyrelsen vil i 2014 offentliggøre de procedurer, tilsynsskemaer og checklister i Trafikstyrelsens kvalitetssystem, der knytter sig til tilsynsindsatsen. Dog vil der være visse procedurer for fx tilsyn med security, der ikke offentliggøres.

Udfyldelsen af disse skemaer danner baggrunden for den tilsynsrapport, som efterfølgende udarbejdes og fremsendes til virksomheden. Tilsynsskemaerne indeholder alle de for inspektøren relevante oplysninger.

Skemaerne baserer sig i vid udstrækning på internationale regler og anbefalinger, og de afspejler det enkelte områdes særlige kompleksitet og typiske problemstillinger.

Udover de i lovgivningen fastsatte terminer, kan tilsyn initieres på baggrund af offentlige informationer, en begivenhed eller en henvendelse fra anden myndighed, virksomheden selv eller en privatperson. I disse situationer vil Trafikstyrelsen i hvert enkelt tilfælde tage stilling til, om der skal gennemføres et tilsyn – en inspektion – for at afdække den rejste problemstilling.

Omfanget af tilsynet tilpasses den enkelte situation og kan blive gennemført som enten skrivebords- eller som funktionstilsyn.

4.4 Gennemførelse af tilsyn

Selv om virksomheden på forhånd er orienteret om tilsynet, vil der normalt ved tilsynets start blive holdt et kort formøde, hvor den fremsendte orientering gennemgås, og hvor repræsentanter for virksomheden gives mulighed for at stille opklarende spørgsmål.

Herefter gennemføres tilsynet i tæt dialog med repræsentanter for virksomheden.

Ved afslutningen af tilsynet afholdes et afsluttende møde, hvor det foreløbige resultat af tilsynet gennemgås. Som udgangspunkt foregår kommunikationen med virksomhederne via de personer, som Trafikstyrelsen på baggrund af den aktuelle tilladelse har autoriseret eller accepteret. Det er derfor disse personer, som bør deltage i det afsluttende møde.

Det tilstræbes, at der kan ske en foreløbig og sammenfattende overlevering til virksomheden om de indsamlede observationer ved afslutningen af selve tilsynet. Nogle af de indsamlede observationer kan dog kræve en nærmere analyse og vurdering, hvilket der gøres opmærksom på overfor virksomheden, således at de først medtages i den skriftlige rapport, der fremsendes efter tilsynet.

En afvigelse kan i sjældne tilfælde være så sikkerhedsmæssig alvorlig, at inspektøren på stedet eller umiddelbart efter hjemkomsten, må beslutte at gribe ind samt eventuelt at foreslå en reaktion eller en sanktion, se kapitel 5 om reaktions- og sanktionsmuligheder.

Meddelelse til virksomheden om et sådant indgreb skal ikke afvente færdiggørelse af den endelige rapport, men vil finde sted i et selvstændigt dokument, der i relevant omfang indeholder oplysninger om minimumskrav til korrigerende handlinger, herunder eventuelle umiddelbare påbud eller andre reaktioner eller sanktioner.

4.5 Afslutning og rapportering

Trafikstyrelsen vil sikre, at korrigerende og forbyggende tiltag med tilhørende tidsfrister, der iværksættes i forbindelse med konstaterede afvigelser, er acceptable for flyvesikkerheden og i øvrigt i overensstemmelse med de internationale regler herfor. Styrelsens afgørelser sker på baggrund af konkrete kvalitative vurderinger af de enkelte forhold.

Terminerne fastsættes under hensyntagen til afvigelsens karakter, eventuelle normer derom, eksempelvis ifølge EU/EASA, regler og en realistisk vurdering af tidsforbrug til afhjælpningen.

Forlængelse af fastlagte tidsfrister for konstaterede afvigelser vil normalt ikke finde sted, medmindre virksomheden umiddelbart efter modtagelse af tilsynsrapporten angiver grunde hertil, og afvigelsen ikke har umiddelbar risiko for flyvesikkerheden.

Hvis en virksomhed imod forventning vurderer, at den ikke kan overholde en fastlagt frist, kan virksomheden skriftligt anmode om forlængelse. Anmodningen skal begrundes med, hvorfor fristen ikke kan overholdes, herunder skal der redegøres for, hvilke eventuelle kompenserende tiltag der iværksættes, indtil forholdet er bragt i orden inden den nye tidsfrists udløb.

Imødekommes anmodningen om fristforlængelse, meddeles virksomheden dette skriftligt med angivelse af den nye tidsfrist og eventuelle vilkår forbundet med fristforlængelsen.

Hvis virksomheden fortsat ikke overholder fristforlængelsen afgøres det videre sagsbehandlingsforløb, herunder eventuelle reaktioner og/eller sanktioner, jf. kapitel 5.

Af rapporteringen fra funktionstilsyn fremsendes til virksomheden senest 14 dage efter tilsynet har fundet sted, og skal som minimum indeholde følgende oplysninger:

- tid og sted for tilsynets gennemførelse,
- deltagelse i tilsynet fra Trafikstyrelsen side,
- deltagere fra virksomhedens side,
- genstand for og formål med det aktuelle tilsyn,
- anvendte regelsæt,
- fundne afvigelser, og
- hvilke uafklarede spørgsmål, der henstår, f.eks. manglende dokumentation.

Ud for hver enkelt afvigelse angives det, hvilken bestemmelse, der ikke er overholdt. Derpå fastsættes en tidsfrist for gennemførelse af korrigerende handling. I det omfang tidsfristen er fastlagt via internationale regler, er disse som udgangspunkt ufravigelige.

I tilknytning til tilsyn vil Trafikstyrelsen gerne vejlede virksomhederne, komme med anbefalinger m.v. I forbindelse med vejledningsaktiviteter er det imidlertid væsentligt at understrege, at vejledningen ikke må gå over og blive decideret rådgivning. Havner Trafikstyrelsens inspektører i en rådgiversrolle, vil det kompromittere styrelsens rolle som tilsynsmyndighed.

4.6 Ensartning af tilsyn mellem virksomhederne

Som følge af at Trafikstyrelsen ønsker at bevæge sig i retning mod flere audits, vil inspektørernes vurderinger komme til at fylde mere set i forhold til objektive "checklister". Det åbner en risiko for, at tilsynet med den enkelte virksomhed i for høj grad kommer til at bygge på den enkelte inspektørs vurderinger med tilhørende uenigheder og langstrakt debat med virksomheden..

Trafikstyrelsen vil imødegå denne risiko på to måder. For det første ved at bruge/udvikle systemer og modeller til at understøtte vurderingerne, jf. kapitel 3. For det andet vil styrelsen have fokus på at sikre ensartethed – kalibrering – i inspektørernes tilsyn på tværs af virksomhederne. Således er det et særligt fokusområde for Trafikstyrelsen, at mindske det personbårne element. Det vil dog aldrig forsvinde helt, da inspektørerne har variation i faglighed, erfaring mv.

Det er en udfordring, at tilsyn som regel foretages af én enkelt inspektør. EU-reglernes krav om faste, periodevise tilsyn gør det nødvendigt ressourcemæssigt, at tilsyn typisk foretages af én inspektør.

På den baggrund vil Trafikstyrelsen i de kommende år iværksætte en række initiativer for at sikre en så ensartet behandling af virksomhederne som muligt, jf. boks 4.3.

Boks 4.3: Indsats for større ensartethed i tilsyn

Trafikstyrelsen vil skabe større ensartethed i tilsyn via en række initiativer:

→ Trafikstyrelsen vil med mellemrum samle flere inspektører på samme tilsyn. Det vil sikre øget kalibrering i tilsynet og gensidig læring mellem inspektørerne.

→ Trafikstyrelsen vil skabe mere ensartethed ved løbende at rotere virksomhederne mellem de enkelte inspektører, således at den enkelte inspektører får kendskab til en bred kreds af virksomheder inden for vedkommendes fagområde.

→ Trafikstyrelsen vil styrke den interne læring om virksomhederne mellem inspektører på tværs af fagområder.

→ Trafikstyrelsen vil styrke ensartetheden i tilsyn gennem generel efteruddannelse, bl.a. ved at alle inspektører uddannes som enten auditor eller lead auditor, jf. boks 2.1.

Tilsynenes ensartethed evalueres med branchen i 2015.

5. Reaktions- og sanktionsmuligheder

Trafikstyrelsen har i forbindelse med tilsyn og andre observationer en række muligheder for at reagere på konstaterede uregelmæssigheder og afvigelser i virksomheder. De reaktioner, som Trafikstyrelsen gennemfører for at sikre efterlevelse af regler, skal stå i rimeligt forhold til de sikkerhedsmæssige risici og alvorligheden af den afvigelse, som konstateres (proportionalitet). Trafikstyrelsen vil operere med en mere transparent "sanktionsstige", så det bliver tydeligere, hvad der sker, hvis en virksomhed til stadighed ikke efterlever kravene.

5.1 Generelt

Trafikstyrelsens opererer med to begreber ved opfølgning på konstaterede afvigelser og overtrædelser af gældende regler:

1. Reaktioner: En reaktion er en tilsynsmæssig opfølgning på en konstateret afvigelse ("finding") fra gældende regler, og anvendes i form af påbud om at bringe forholdet i orden, og/eller en indskrænkelse eller inddragelse (suspension) af virksomhedens tilladelse afhængigt af, hvor alvorlig den konstaterede afvigelse er. Ovennævnte kan eventuelt suppleres med en påtale/advarsel.
2. Sanktioner: En sanktion er en straf, der typisk anvendes hvis grundlæggende bestemmelser er overtrådt eller der i øvrigt er tale om alvorlige, skærpende eller gentagne tilsidesættelser af lovgivningen. En sanktion har form af en advarsel/påtale, bøde, frihedsstraf. Endvidere kan der ske frakendelse af certifikat eller retten til at drive virksomhed afhængig af, hvor alvorlig overtrædelsen er.

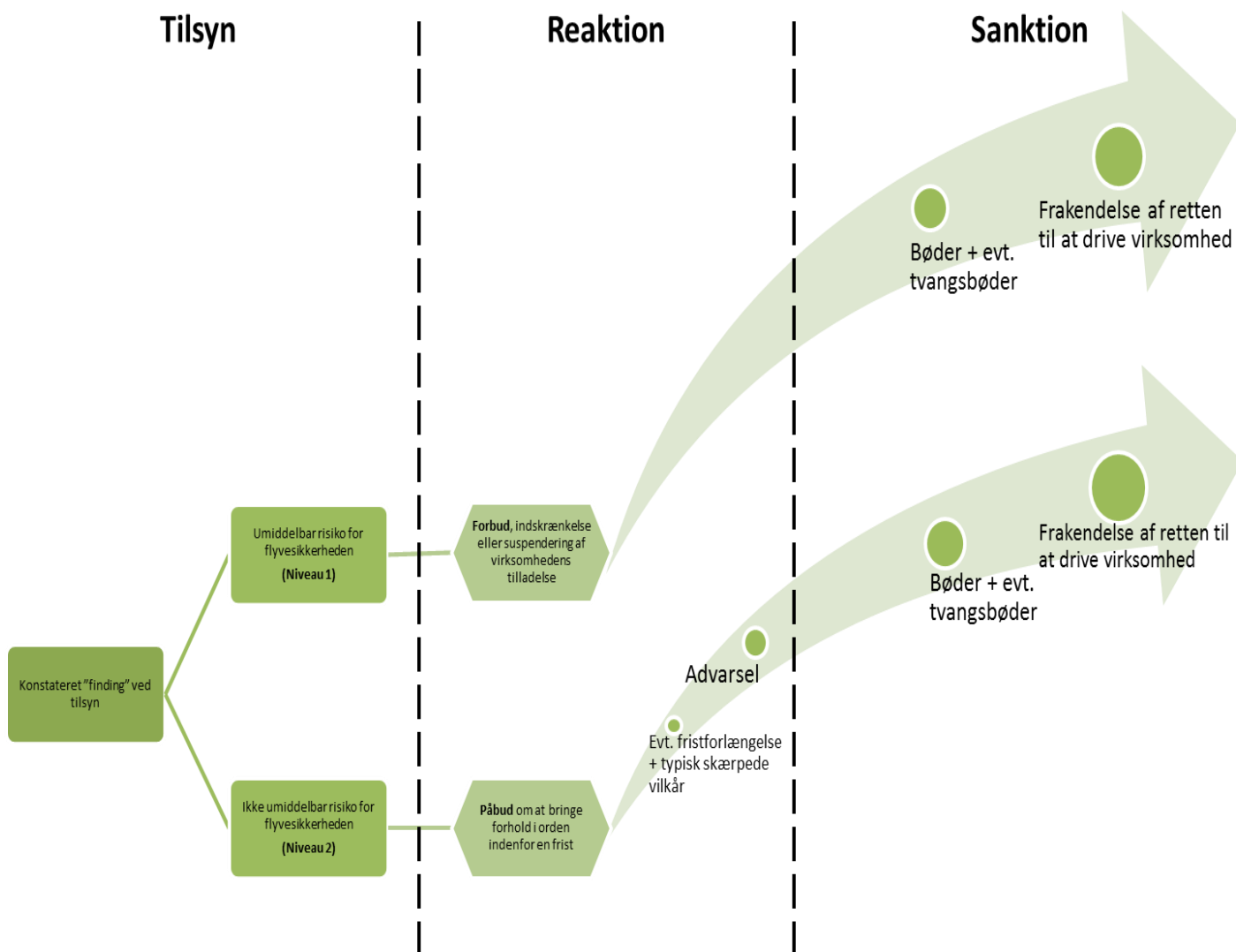
I en tilsynsmæssig sammenhæng er det vigtigt, at der følges op på, om virksomhederne følger Trafikstyrelsens anvisninger (reaktioner) som resultat af tilsynet. Formålet med reaktionen er i udgangspunktet at få de konstaterede forhold bragt i orden, og ikke at straffe virksomheden. Det sædvanlige er, at afvigelser ("findings") rettes af virksomheden, når den bliver gjort opmærksom på forholdet. Hvis dette er

tilfældet, er der normalt ikke behov for egentlige strafferetlige sanktioner.

I det følgende fokuseres der derfor primært på *reaktioner*, som opfølgning på en "finding". I særlige situationer vil der være behov for at følge en reaktion op med en egentlig strafferetlig *sanktion*.

I figur 5.1 er Trafikstyrelsens reaktions- og sanktionsmuligheder illustreret samt relationen mellem de forskellige elementer

Figur 5.1: Trafikstyrelsens reaktionsmuligheder – fra konstatering af findings til eventuel straffesag, hvor der kan springes mellem de forskellige reaktioner og/eller sanktioner



5.2 Reaktioner

Trafikstyrelsen anvender differentierede og gennemsigtige reaktioner som opfølgning på tilsyn, hvor der er konstateret afvigelser ("findings") i forhold til gældende regler. Den reaktion der skal anvendes i det konkrete tilfælde, afhænger navnlig af, hvilken betydning afvigelsen har i relation til flyvesikkerheden (niveau 1 eller 2). Reaktionen må ikke være mere indgribende end nødvendigt for at opnå formålet med *reaktionen*, nemlig at forholdet bringes i orden og dermed i overensstemmelse med reglerne (proportionalitet).

Reaktioner inddeles i følgende tre niveauer:

- **Niveau 1:** Ved afvigelser ("findings") af *afgørende og væsentlig betydning for flyvesikkerheden*, (alvorlig konkret fare) indskrænkes (forbud) eller om nødvendigt suspenderes virksomhedens driftstilladelse, indtil den pågældende afvigelse ("finding") er korrigeret og forholdet er bragt i orden.
- **Niveau 2:** Ved afvigelser ("findings"), der har *potentiel flyvesikkerhedsmæssig betydning* (potentielt fare) skal virksomheden eller certifikatindehaveren foretage korrigerende handlinger og bringe forholdet i orden inden for en rimelig tidsfrist (påbud).
- **Niveau 3:** Ved observationer, som ikke er en egentlig afvigelse ("finding"), bliver virksomheden gjort opmærksom på, at der er *forhold som kan være u hensigtsmæssige*, og som virksomheden derfor skal forholde sig til.

I udgangspunktet kan den enkelte inspektør selvstændigt iværksætte de reaktioner, som vedkommende finder nødvendige, ved tilsyn. Dog, i takt med hvor indgribende en reaktion er (særligt ved niveau 1 reaktioner), foretages henholdsvis en juridisk vurdering samt faglige vurderinger på flere niveauer i Trafikstyrelsens organisation, inden reaktionen træder i kraft.

5.3 Påbud – normalsituationen (niveau 2 afvigelser)

Når Trafikstyrelsen ved sit tilsyn konstaterer en afvigelse ("finding"), følger Trafikstyrelsen op herpå med en *reaktion*. Dette gøres ved, at den pågældende virksomhed skriftligt bliver bedt om at bringe forholdet i orden (korrigerende handlinger) typisk inden for en nærmere bestemt frist, men efter omstændighederne også "straks", hvis der er alvorlig fare for flyvesikkerheden. Der er juridisk set tale om at udstede et *påbud*, og dette skal der være hjemmel til i lovgivningen.

Konkret er påbuddet indeholdt i den tilsynsrapport, som Trafikstyrelsen udfærdiger i forbindelse med tilsynet, og som sendes til virksomheden. Der henvises heri til de bestemmelser i luftfartsloven (§ 150 e, stk. 1) og/eller den pågældende forordning, der giver hjemmel hertil. Påbuddet skal tillige indeholde en beskrivelse af den konstaterede afvigelse ("finding") med en henvisning til de regler, som ikke er blevet fulgt, således at det er klart for virksomheden, hvad der skal bringes i orden. Trafikstyrelsen skal dog ikke rådgive om, hvordan dette skal gøres.

5.4 Påbud – alvorlig fare for flyvesikkerheden - forbud/begrænsninger og suspension(niveau 1 afvigelser)

Hvis den konstaterede afvigelse ("finding") er af afgørende og væsentlig betydning for flyvesikkerheden, og således udgør en alvorlig fare herfor, skal virksomhedens driftstilladelse indskrænkes (forbud mod visse operationer) og om nødvendigt suspenderes indtil forholdet er bragt i orden. Dette gøres konkret ved, at der, som i normalsituationen, udstedes et påbud (indeholdt i tilsynsrapporten) til den pågældende virksomhed om at bringe forholdet i orden inden for en bestemt frist. Eventuelle indskrænkninger i eller suspension af virksomhedens tilladelse vil typisk ske ved en e-mail til virksomheden. Tiltagene skal begrundes, og der skal henvises til de bestemmelser, der konkret giver hjemmel hertil.

Når Trafikstyrelsen har konstateret, at afvigelserne ("findings") er bragt i orden (påbuddet efterkommet), ophæver Trafikstyrelsen eventuelle indskrænkninger (forbud) og suspensioner af virksomhedens tilladelse.

5.5 Opfølgning på påbud

Virksomheden skal opfylde Trafikstyrelsens påbud inden for tidsfristen. Fristen fastsættes, så der tages hensyn til afvigelsens ("findingens")

karakter og den tid, der vurderes at være nødvendig for at bringe forholdet i orden samt eventuelle terminer som følger af internationale bestemmelser (EU/EASA eller ICAO). Når påbuddet er efterkommet (forholdene er bragt i orden) udarbejder Trafikstyrelsen et "lukkebrev", ofte elektronisk, til virksomheden, om at "findingen" er lukket.

Normalt vil Trafikstyrelsen ikke forlænge tidsfristen, medmindre virksomheden - så snart den modtager påbuddet - retter henvendelse til Trafikstyrelsen med anmodning om en fristforlængelse. Virksomheden skal begrunde anmodningen, og der skal være særlige grunde til, at fristen ikke kan overholdes.

Hvis virksomheden ikke opfylder påbuddet inden for tidsfristen, vil Trafikstyrelsen som udgangspunkt iværksætte skærpede sikkerhedsmæssige foranstaltninger. En konstateret afvigelse ("finding") udgør en potentiel flyvesikkerhedsmæssig risiko. Jo længere tid der går inden en afvigelse ("finding") bliver korrigeret, jo større negativ indflydelse vil dette alt andet lige potentielt have på flyvesikkerheden. Det er derfor vigtigt, at der på baggrund af en konkret vurdering af den flyvesikkerhedsmæssige risiko knyttes kompenserende sikkerhedsmæssige vilkår til en eventuel forlængelse af tidsfristen.

Hvis påbuddet ikke opfyldes inden for fristen, vil sagen som hovedregel blive overdraget til en juridisk medarbejder i Trafikstyrelsen, som så bliver ankerperson i den videre sagsbehandling.

Vilkårene fastsættes ud fra en "trappetige-model", hvor de kompenserende foranstaltninger skærpes i takt med, at tidsfaktoren øges, indtil forholdet er bragt i orden. I yderste konsekvens vil der kunne blive tale om at indskrænke eller suspendere virksomhedens tilladelse.

Trafikstyrelsens *reaktioner* skærpes således proportionalt med, at den potentielle risiko for flyvesikkerheden vurderes at stige.

Hvis virksomheden fortsat ikke retter sig efter påbuddet, og bringer forholdene i orden inden for tidsfristen, vil Trafikstyrelsen som udgangspunkt overgive sagen til anklagemyndigheden med anmodning om, at der i medfør af luftfartslovens § 149, stk. 7 rejses en straffesag for overtrædelse af luftfartslovgivningen og manglende efterkommelse af påbuddet. I forbindelse hermed vil Trafikstyrelsen ud over en bøde tillige anmode om, at der i medfør af retsplejelovens § 997, stk. 3 udstedes tvangsbøder indtil forholdet er bragt i orden.

5.6 Sanktioner - strafferetlige

Hvis en konstateret afvigelse udgør en grundlæggende overtrædelse af luftfartslovgivningen vil dette kunne resultere i, at der rejses en egentlig straffesag. Eksempelvis hvis den pågældende virksomhed opererer et luftfarttøj efter udløb af luftdygtighedsbeviset eller anden tilladelse.

Hvis der er tale om en såkaldt formel overtrædelse, eksempelvis hvor ejeren har glemt at forny beviset, og luftfartøjet i øvrigt reelt er luftdygtigt, afgør Trafikstyrelsen i førstegangstilfælde sagen med en skriftlig påtale (en advarsel). Hvis virksomheden ikke ønsker at modtage en sådan påtale, overgives sagen til anklagemyndigheden med påstand om bødestraf.

Boks 5.1: Eksempel på en formel overtrædelse

En pilot havde uforsætteligt udført fire flyvninger efter at luftdygtighedsbeviset var udløbet. Da der ikke var noget der tydede på, at luftfartøjet reelt var uluftdygtigt, blev sagen afsluttet med en påtale.

I mere alvorlige tilfælde, eksempelvis hvis der er fløjet med et luftfartøj, der reelt ikke er luftdygtigt eller anden konkret tilsidesættelse af flyvesikkerheden, overgives sagen til anklagemyndigheden med påstand om bøde, også selvom der er tale om et førstegangstilfælde.

Boks 5.2: Eksempel på en sikkerhedsmæssig overtrædelse

En pilot havde i forbindelse med landing med helikopter på en strand, som var en integreret del af tæt bebygget område, fløjet under minimumsflyvehøjden på 300 meter, ligesom han ikke havde ejerens tilladelse til at benytte det pågældende område til start og landing. Dette resulterede i et bødeforlæg på 6.000 kr.

I meget alvorlige og grove tilfælde, kan der blive tale om, tillige at bede anklagemyndigheden om at frakende den pågældende person eller virksomhed retten til at gøre tjeneste eller at drive virksomhed på luftfartsområdet i et nærmere bestemt tidsrum.

Boks 5.3: Eksempel på en grov sikkerhedsmæssig overtrædelse

Et kabinebesætningsmedlem havde en alkoholpromille på over 0,19 under udøvelse af tjeneste om bord på et luftfartøj. Sagen blev afgjort med 30 dages betinget fængsel samt 3 års ubetinget frakendelse af retten til at udøve tjeneste på luftfartøj.

Som omtalt ovenfor vil manglende efterkommelse af et påbud eller manglende overholdelse af et forbud som udgangspunkt også indebære, at Trafikstyrelsen overgiver sagen til anklagemyndigheden med anmodning om en bøde samt tvangsbøder efter retsplejeloven indtil påbuddet er efterkommet og forholdene er bragt i orden.

5.7 Reaktioner og sanktioner ud fra andre observationer end tilsyn

Trafikstyrelsen kan også via andre kanaler end tilsyn – fra medier, offentligheden, internettet etc. – få viden om sikkerhedsmæssige uregelmæssigheder og egentlige lovbrud.

I sådanne tilfælde vil Trafikstyrelsen anvende de samme principper for reaktioner og sanktioner, som er beskrevet ovenfor.

Trafikstyrelsen vil med denne denne publikation skabe gennemsigtighed for branchen og andre interessenter omkring tilsynsarbejdet på luftfartområdet, og klarlægge hvad styrelsen ønsker at opnå gennem arbejdet.

*Trafikstyrelsen
Edvard Thomsens Vej 14
DK-2300 København S*

*info@trafikstyrelsen.dk
www.trafikstyrelsen.dk*

**Strategi og praksis for tilsyn
med luftfartssikkerhed &
security**