

Til
Samferdselsdepartementet
Epost: postmottak@sd.dep.no

Vår ref: OFK/YC

Deres ref: 17/1109

Dato:

07. mai 2018

HØRING: KONKURRANSE REGIONALE RUTEFLYGNINGER I SØR-NORGE FRA 1. APRIL 2020 HØRINGSSVAR FRA NORSK FLYGERFORBUND

1. BAKGRUNN

«Samferdselsdepartementet har igangsatt arbeidet med en ny konkurranse om regionale ruteflygninger i Sør-Norge med kontraktsoppstart 1. april 2020. Departementet inviterer herved til høring om den planlagte konkurransen.

Samferdselsdepartementet gir tilskudd til regionale flyruter på en rekke strekninger i Norge der markedet alene ikke sikrer tilfredsstillende transportstandard. Tilskuddet gis i form av at Samferdselsdepartementet tar ruten ut av det frie markedet, pålegger forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT) og kjøper flyrutetjenester etter gjennomført konkurranse.

Ifølge regelverket skal dette kunne begrunnes med at ruten betjener en randsone eller en utviklingsregion, at det er en svakt trafikkert rute til en regional lufthavn og at ruten er vital for den økonomiske utviklingen i regionen der lufthavnen ligger.

Forpliktelsen til å yte offentlige tjenester på ruteflygninger skal bare gjelde i den utstrekning det er nødvendig for at det på ruten gis et minstepåbud av ruteflygninger som tilfredsstiller fastsatte krav til kontinuitet, regelmessighet, prisfastsettelse og minstekapasitet, som flyselskapene ellers ikke ville påtatt seg om de bare skulle tatt hensyn til egne kommersielle interesser.»

(Samferdselsdepartementet, 2018)

1.1. RELEVANTE FORSKRIFTER, FORORDNINGER

1.1.1. FORORDNINGER

EU regulativ 1008/2008 legger grunnlaget for revisjon av 3. luftfartspakke av 2009. Det er verdt å merke seg en del forhold i denne revisjonen:

- Mulighet til forenklet behandling når det er under 10000 passasjerer årlig på en rute.
- Forlenges maksimal kontraktsperiode fra 3 til 4 år.
- Det stilles strengere krav til økonomisk soliditet for å få lisens.

- Videre stilles det krav om at myndighetene fører tettere kontroll med den økonomiske situasjonen til nye luftfartsselskaper.
- Det forutsettes at nasjonale myndigheter skal være mer proaktive med henhold til å trekke tilbake en lisens når det er grunnlag for det.

(Regjeringen, 2018)

1.1.2. FORSKRIFTER

«Forskrift om lufttransporttjenester i EØS» angir regelverk for driftstillatelser, dry lease, wet Lease, forpliktelser til offentlig tjenesteytelse og gjennomføring av anskaffelser, samt sanksjonsmuligheter.

Det er også verdt å merke seg:

«§ 10. Myndighet til å fastsette forpliktelse til offentlig tjenesteytelse

Samferdselsdepartementet har alene myndighet til å fastsette forpliktelse til offentlig tjenesteytelse for ruter i, til eller fra Norge i overensstemmelse med lufttransportforordningen artikkel 16. Andre som ønsker nye eller endrede forpliktelser til offentlig tjenesteyting må rette søknad om dette til departementet.

§ 11. Tildeling av enerett til å fly rute etter konkurranse

Lufttransportforordningen artikkel 16 nr. 10 krever at tildeling av enerett til å betjene en flyrute skal skje etter konkurranse i tråd med reglene i samme forordning artikkel 17.»

(Samferdselsdepartementet, 2018)

Dette dokumentet benytter de samme definisjoner som forskriften over og gjengis for enklere referanse:

«

1. **Tilbyder:** Luftfartsselskap som gir tilbud.
2. **Dry lease:** Innleie av luftfartøy hvor innleier/selskap overtar det tekniske og operative ansvaret i leieperioden.
3. **Kjøp etter forhandling:** Anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere tilbydere.
4. **Kommersielt ansvar:** Innleier skal bære hele det økonomiske ansvaret, det vil si at utleiers godtgjørelse skal være knyttet til en fast tidsenhet og ikke til fartøyets inntjening.
5. **Operatør:** Ethvert selskap som har gyldig lisens eller tilsvarende tillatelse.
6. **Oppdragsgiver:** Samferdselsdepartementet, underliggende organ eller den kommune eller fylkeskommune Samferdselsdepartementet har bestemt.
7. **Wet lease:** Innleie av luftfartøy med besetning, der luftfartøyet opereres av utleier på dennes tekniske og operative ansvar i leieperioden.

8. **Anbudskonkurranse:** Anskaffelsesprosedyre hvor forhandlinger ikke er tillatt.»

(Samferdselsdepartementet, 2018)

1.2. SPESIELLE FORHOLD OG KRAV TIL REGIONALE RUTEFLYGNINGER.

Det er utarbeidet flere betraktninger rund de spesielle operasjonene på kortbanenettet, blant annet vedrørende operatørenes organisasjon, krav til utstyr om bord og på bakken, lokalkunnskap, erfaring og trening. Et sammendrag følger under (hentet fra vedlegg 1 og SHT rapporter).

1.2.1. ORGANISASJON

Etter Namsos ulykken i 1993 kom Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) med flere krav og anbefalinger til en organisasjon som skal utføre de gjeldene ruteflygningene. Herunder krav til sikkerhetsmål, prioriteringer i drift, rutiner, ansvarsdeling og at det sikres ressurser til flysikkerhetsarbeidet i organisasjonen:

«Selskapet må definere sin målsetting og prioritering når det gjelder sikkerhet, punktlighet, regularitet og økonomi. Definerte hovedmål skal brytes ned i etterprøvbare delmål. Det skal beskrives rutiner som sikrer at selskapets styre, operative ledelse og den enkelte medarbeider følger og sikrer at målsetting og prioritering gjennomføres i praksis. ...

Selskapets styre må engasjere seg sterkt i flysikkerhetsarbeidet bl.a. ved å stille krav til utforming av selskapets flysikkerhetspolitikk og formulering av konsistente og operasjonelle hoved- og delmål for flysikkerhet og følge opp disse systematisk (periodisk). ...

Selskapets administrerende direktør må identifisere flysikkerhet som et klart hovedmål og sammen med ledergruppen etablere og følge opp egnede delmål for flysikkerhet

På mellomledernivå må de daglige beslutninger understøtte målene for flysikkerhet slik at det blir best mulig samsvar mellom ord og handling. Det må tilføres ressurser som sikrer planlegging, koordinering, gjennomføring, holdningspåvirkning og oppfølging av ledelsens beslutninger vedrørende flysikkerhet.»

(SHT, Statens Havarikommisjon for Transport, ss. 88,89)

1.2.2. UTSTYR OM BORD OG PÅ BAKKEN, INNFLYGNINGSHJELPEMIDLER

I flyging separeres innflygingshjelpemidler inn i "precision" og "non-precision"-systemer.

Presisjonssystem (ILS) består av en lateral og en vertikal veiledning, som ivaretar eksempelvis horisontal og vertikal terrengseparasjon innenfor gitte parametere når man følger instrumentene. Det gir lite behov for kontinuerlig oppfølging av vertikal høydeprofil på innflygingskart, hvilket gir økt fokus på

selve manipuleringen av kontrollene. Denne typen innflygingssystem er den mest brukte ved de større flyplassene i Europa.

Tradisjonelt har kortbaneflyplasser benyttet «Non-precision» hjelpemidler. Dette innflygingsmiddelet tilbyr lateral veiledning mens pilotene selv må ha kontroll på den vertikale høydeprofilen til gjeldende rullebane. Dette gjøres ved hjelp av innflygingskarter som man skanner mens man flyr den aktuelle prosedyren. «Non-precision» systemer vil som regel ha høyere minimumshøyde enn presisjonssystemer, noe navnet i seg tilsier.

De senere år har utviklingen gått mot satellittbaserte system (RNP) med relativt høye krav til presisjon, utstyr om bord og trening av besetning. Dette er dog et system som har utfordringer da det stilles krav til driftssikkerheten i satellittsignalet. SHT anser ILS som det klart sikreste hjelpemidlet. Per dags dato regnes RNP-systemer som "non-precision" systemer.

Topografien rundt aktuelle flyplasser tilsier at innflygninger via satellittbaserte system i daler og fjorder må stille krav til terrengvarsling, det vil si varsling av nærhet til terreng. Dette er avgjørende for flysikkerheten. «Enhanced Ground Proximity Warning System», EGPWS, er et slikt system der man benytter satellittsignaler for å bestemme posisjonen i forhold til omliggende terreng og en database som gjengir omliggende terreng svært detaljert grafisk på instrumentene.

EGPWS og RNP innflygninger baserer seg på samme satellittsignaler. SCAT-1 er et GPS-basert innflygingssystem. Systemet baserer seg på å levere korreksjonssignal til flyet i forhold til unøyaktigheter knyttet til GPS-navigasjonssystemet. Disse korreksjonene kan leveres via geostasjonære satellitter (SBAS – satellite based augmentation system) eller via bakkestasjoner (GBAS – ground based augmentation system). SCAT-1 er et GBAS-system. Unøyaktigheter i GPS systemet kan plottes og korrigeres gjennom at faste bakkestasjoner med kjent og helt nøyaktig plottet posisjon, sammenligner mottatt GPS triangulert posisjon med sin faktiske og kjente posisjon. En grid av slike bakkestasjoner kan tilsammen kalkulere en korreksjonsalgoritme til mottatt GPS posisjon, som så kan sendes videre til andre GPS brukere.

"Det bør bemerkes at SCAT-1 systemet ble utviklet og implementert på kortbanenettet for å bedre innflygingssikkerheten. Det internasjonale Flight Safety Foundation har konkludert med at presisjonsinnflygninger, basert på omfattende statistikkinnhenting, er 5.2 ganger sikrere enn såkalte "step down" prosedyrer i forhold til havarier i forbindelse med innflygninger. Hovedårsaken til dette er at arbeidsbelastningen i cockpit er vesentlig lavere ved presisjonsinnflygings enn ved step-down."

(Erikstad og Schølberg, ss. 1, 2)

1.2.3. KUNNSKAP, ERFARING OG TRENING

De regionale flyplassene har særskilte operasjonelle utfordringer, i tillegg til utfordrende meteorologiske og topografiske forhold. Disse utfordringene vil i

stor grad bli håndtert ved hjelp av god lokalkunnskap, lang erfaring med flyging i utfordrende forhold, samt treningsprogrammer skreddersydd av operatørene for nye piloter og i forbindelse med utsjekk av kapteiner. Disse treningsoppleggene vil ofte strekke seg over myndighetenes minstekrav grunnet kompleksiteten i operasjonene. For mer utfyllende informasjon om dette henvises det til vedlegg 1 *Standard for Regionale Ruteflygninger, Utarbeidet av Norsk Flygerforbund 2002*.

Widerøe, som opererer på FOT-rutene på Vestlandet og Nord-Norge, krever for sine nyansatte at de må ha minimum 800 timers flyerfaring ved ansettelse. De må også igjennom psykologiske tester og intervju før de får tilbud om stilling. Når de er ansatt må de gjennom omfattende simulatortrening for å få utdanning på den spesifikke flytypen de skal operere. Når simulatortrening er gjennomført må de ha 14 dager Line Flying Under Supervision (LIFUS). Dette er med designerte kapteiner hvor styrmannen utøver "on the job training" på kortbanenettet. Når de 14 dagene med LIFUS-flyging er over, er de gjennom enda en supervision-periode, der de med designert kaptein må fly minimum fire «legs» per dag for at det skal godkjennes som fullført «supervision». En «leg» vil være eks Bergen-Florø. Som regel flyr de 6-8 «legs» per dag. Så enhver pilot som flyr på kortbanenettet i Norge for Widerøe vil ha gjennomført nær en måned skreddersydd trening for dette, bestående blant annet av en 14 dagers periode hvor det gjennomføres minimum 56 «legs», som regel flere.

Lufttransport, som er den andre store aktør på de mindre flyplassene i Norge, har også særskilte krav til sine ansatte for å kunne fly på kortbanenettet. For kapteiner behøves det minimum 3500 timer totaltid, i tillegg til fire vintersesonger med operasjoner i Lufttransport. Man må også ha gjennomført minimum 100 landinger på kortbane. Luftambulansetjenesten Helseforetak (LAT HF) stiller følgende krav til operasjon på kortbane:

- Fartøysjef: Minst 400 timer kortbaneoperasjon
- Co-pilot: Minst 50 kortbanelandinger i mørke.

Dette kommer i tillegg til operatørens egne krav til fartøysjefer og piloter.

1.3. FAKTA OM LUFTHAVNENE

I denne seksjonen følger en kort faktuell oppsummering av de aktuelle lufthavnene, hvilke innflygingssystemer de baserer seg på, rullebanelenge og innflygingsvinkler til de forskjellige rullebanene. Dette er faktorer som avgjør den operasjonelle vanskelighetsgraden. I tillegg har man spesielle meteorologiske og topografiske forhold som også spiller inn i operasjonens kompleksitet. Gjennomgangen vil bestå av de flyplassene som per dags dato er underlagt FOT-tildeling. Felles for alle flyplassene er at de stiller særskilte krav til alle operatører/ fartøysjefer om tilfredsstillelse av besetningskvalifisering i henhold til EASA AMC1 ORO.FC.105 «category B» eller «category C». For «category C»-plassene kreves det også at operatør setter særskilte krav til bakke- og høydevind, samt rullebanestatus. Standard glidebane (innflygingsvinkel) er på 3 grader. Alt som er over 3 grader er "non-standard" og over

4 grader krever vesentlig mer konsentrasjon og planlegging fra pilotene, spesielt i utfordrende værforhold. Kort rullebane (kortbane) er definert som:

”En rullebane, på en lufthavn, med kunngjort tilgjengelig landingsdistanse (LDA) lik eller mindre enn 1000 meter.”

(Luftfartstilsynet, 2018)

1.3.1. SOGNDAL (CAT C)

Sogndal lufthavn ligger på en høyde av 500 moh på fjellkollen Haukåsen. Baneretning er NØ (RWY06) og SV (RWY24). Innflygingsvinkel (glide path) til bane 07 er 4.3 grader og 4.0 grader til bane 25.

Innflygingssystemer:

- Rullebane 06: LOCALIZER(LOC) approach (non. pr), RNAV(GNSS).
- Rullebane 24: ILS (pr. Appr), LOC (non. pr), RNAV(GNSS) Y og Z.

Rullebanelengde tilgjengelig ved landing på bane 06/ 24: 870m
(AVINOR, 2018) (ENSG)

1.3.2. FØRDE (CAT C)

Førde lufthavn ligger i Bringeland kommune i Sogn og Fjordane, på en høyde av 320 moh. Baneretningen er tilnærmet østlig (RWY07) og vestlig (RWY25). Innflygingsvinkel (glide path) til bane 07 er 3.9 grader og 4.5 grader til bane 25.

Innflygingssystemer:

- Rullebane 07: GLS (SCAT-1 system), LOC, RNAV(GNSS),
- Rullebane 25: GLS, LOC, RNAV(GNSS) Y og Z.

Rullebanelengde tilgjengelig ved landing på bane 07/ 25: 870m/ 890m.
(AVINOR, 2018) (ENBL)

1.3.3. SANDANE (CAT C)

Sandane lufthavn ligger i Gloppen kommune i Sogn og Fjordane. Baneretning er Ø (RWY08) og V (RWY26). Innflygingsvinkel (glide path) til bane 08 er 4.5 grader og 5.4 grader til bane 26.

Innflygingssystemer:

- Rullebane 08: RNAV(GNSS).
- Rullebane 26: LOC, RNAV(GNSS), NDB-A (non. pr)

Rullebanelengde tilgjengelig ved landing på bane 08/ 26: 760m
(AVINOR, 2018) (ENSD)

1.3.4. ØRSTA/VOLDA (CAT C)

Ørsta Volda ligger nærmest på havnivå. Baneretning NØ (RWY06) og SV RWY24). Innflygningsvinkel er 4 grader (RNAV 24, LOC-B 06) og 4.3 grader (NDB-C 06)

Innflygningssystemer:

- Rullebane 06: LOC, NDB (Circling)
- Rullebane 24: RNAV (GNSS) (Circling).

Banelengde er 1070m, med landingsdistanse på 890 m.

(AVINOR, 2018)

1.3.5. RØROS (CAT B)

Røros Lufthavn ligger på en høyde av 626 meter. Den består av bane 13 og 31, hvorav kun 31 har instrumentinnflygings hjelpemidler. Den bratteste innflygingsvinkel (glide path) til bane 31 er 4 grader.

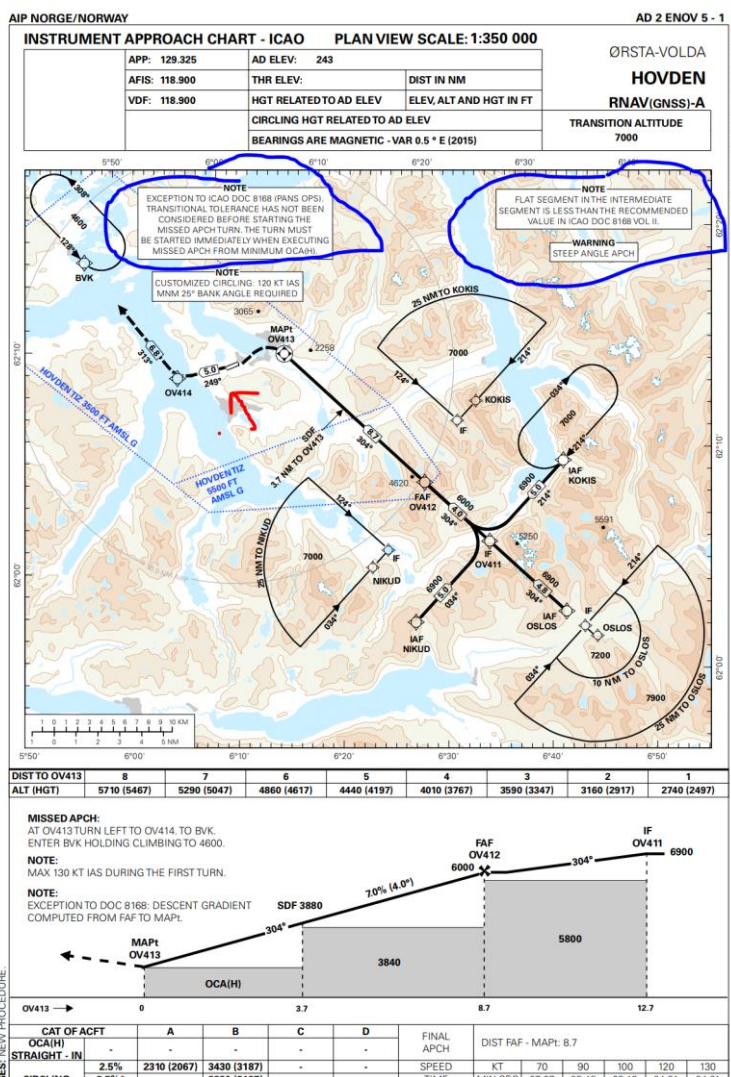
Innflygingssystemer:

- Rullebane 31: ILS, LOC, RNAV(GNSS), NDB
- Rullebane 13: Kun visuell innflygning.

Rullebanelengde tilgjengelig ved landing på bane 08/ 26: 1580
(AVINOR, 2018) (ENRO)

1.3.6. EKSEMPEL PÅ INNFLYGNING BASERT PÅ GPS SIGNALER RNAV

Legg merke til unntak fra regelverk og advarsler, dette skal utføres også under tøffe værforhold i mørke, og i svært kort avstand til omliggende terreng.



(AVINOR, 2018)

1.4. REGIONREFORMEN AV 2017

Av regionreformen fra 2017 går det frem at nye kontrakter ikke vil være en lovpålagt oppgave, ei heller som øremerkede midler til ruteflygninger. Ansvar for overføres til Fylkeskommunene.

«Stortinget vedtok våren 2017 å overføre ansvaret for kjøp av innenlandske flyruter til regionalt nivå som en del av regionreformen, jf. Prop. 84 S (2016-2017) og Innst. 385 S (2016–2017). ...

Samferdselsdepartementet vil åpne for dette i kontrakter departementet inngår før fylkeskommunene overtar oppgaven. Dette vil derfor også gjelde for nye kontrakter om regionale ruteflygninger i Sør-Norge der neste avtaleperiode starter 1. april 2020. ...

Kjøpet av innenlandske flyruter vil ikke bli en lovpålagt oppgave. Når overføringen av midler er gjennomført, vil det være opp til de aktuelle fylkeskommunene om de ønsker å prioritere kjøp av innenlandske flyruter»

(Samferdselsdepartementet, 2018)

1.5. RAPPORT FRA MØREFORSKNING MOLDE AS

Møreforskning Molde AS har på vegne av SD utarbeidet en rapport *“Forslag til offentlig kjøp av regionale flyruter i Sør-Norge.”* (Bråthen, et al., 2018). I denne seksjonen fremheves det sitater fra rapporten vi ønsker å benytte til å utdype vurderingsseksjonen i denne høringsuttalelsen.

1.5.1. ARBEIDSBETINGEDE REISER

«Andelen arbeidsbetingede reiser er relativt høy for disse lufthavnene. Florø ligger høyest med vel 80 prosent, noe som skyldes en høy andel reiser relatert til aktiviteter på sokkelen. Til sammenligning er andel arbeidsbetingede flyreiser 48 prosent på landsbasis. Besøk av slekt og venner står for rundt 15 - 20 prosent av reisene, mens andel øvrige ferie/fritidsreiser ligger på mellom 5 prosent og ca. 30 prosent.»

(Bråthen, et al., 2018, s. 8)

1.5.2. MAKSIMALPRIS OG KOMMERSIALISERING

«Maksimalprisen omfatter alle skatter, avgifter og gebyr til det offentlige og alle prispåslag (servicegebyr o.l.) som operatøren legger på prisen i forbindelse med utstedelse av billetten. Maksimalprisene på de ulike FOT - rutene har økt med 3 – 18 prosent reelt siden 2012/13. De kommersielle rutene ved Florø samt Ørsta/Volda - Bergen synes å ha fått en billettprisvekst i størrelsesorden 8 - 40 prosent når det gjelder fullt fleksible billetter sammenlignet med sammenlignbare FOT - ruter, mens prisforskjellene synes å ligge på 10 - 15 prosent for billetter i lavere prisklasser, noe usikkert beregnet. Det synes derved å ha vært en viss økning i gjennomsnittsprisene.»

(Bråthen, et al., 2018, s. 8)

1.5.3. VIDERE KOMMERSIALISERING ELLER IKKE?

«Kort oppsummert viser analysene en trafikkreduksjon fra kommersialisering (både pris - og kapasitetseffekt) i størrelsesorden rundt 10 prosent for rutene på Florø og

Osloruten fra Ørsta/Volda. Trafikkvolumet på de ruter som kan være aktuelle for kommersialisering tilsier at det er vanskelig å se for seg to konkurrerende aktører, noe som kunne ha styrket en priskonkurranse. Med basis i våre funn (lav prisfølsomhet, relativt betydelig billettprisøkning og en viss kapasitetsreduksjon) så fremstår fortsatt kommersialisering av flyruter eller ikke som hovedsakelig en politisk avveining som kan forankres i regionalpolitiske og samferdselspolitiske mål snarere enn at kommersialisering synes å øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten i disse relativt små markedene. Samfunnet vinner noe på reduserte flydriftskostnader og redusert skattekostnad ved lavere tilskudd, men taper gjennom avvist trafikk. Det er lite som tyder på at kommersialisering i disse markedene vil øke konkurransen.»
(Bråthen, et al., 2018, s. 9)

1.6. NETTVERKSDRIFT

Lavprisselskaper (LFA) baserer seg ofte på «point-to-point» operasjoner for å spare penger, man trenger ikke tilby et koordinert nettverk av ruter og selger kun reiser mellom to punkt. Nettverksdrift baserer seg på at man samkjører flyvninger rundt visse punkt for å kunne tilby reiser til langt flere steder med større fly. Et nettverk kan bygges opp på mange måter, men det vanlige er at man samler trafikk rundt et «hub» og har flyvninger til og fra «hub» med koordinerte tider. Fordelen for de reisende er at man med korte bakkeopphold kan nå destinasjoner man ellers ikke ville klart innenfor rimelig tid. Dette er spesielt viktig for næringslivet. For å illustrere forskjellen kan man tenke seg en person som skal fra Røros til Ørsta Volda. En LFA tilbyr vil tilby minst tilby to billetter og med en eller flere aktører, da ikke alle nødvendigvis flyr alle ruter, da FOT-ruter er marginale. Et nettverkselskap vil konsentrere flyvninger inn til OSL på gitte tider og derfra ut igjen, koordinert i tid og med samme selskap, samt på samme billett. Dette reduserer reisetiden vesentlig for de reisende. Man ser en klar infrastrukturfordel i et nettverk som knytter små destinasjoner sammen.

For selskapene er det dyrt med små fly og mange frekvenser, sete-kilometer-kostnadene kan fort bli høye og de reisende vil ha økte kostnader i form av tapte inntekter eller økt bruk av arbeidstid til reising osv.

“High-frequency services between two points using relatively small aircraft are generally more expensive to produce in terms of CASM than lower-frequency services using larger aircraft.”

“... by channelling over a single hub all the passengers outbound from a spoke city to multiple final destinations it is possible to mount higher frequencies (and/ or to use larger aircraft) down the spoke to the hub than would be possible were non-stop services used to link the same origin to each of those same final destinations.”

“For a point-to-point airline, the product sold is segment-based: each flight offers passengers a single-segment product and routes are largely independent of each other in the sense that the operating system is designed to optimise the flow of aircraft rather than passengers. For a network airline, on the other hand, the product sold is journey-based: passengers are offered a journey from their origin to their destination,

encompassing more than one segment if a connection is required, and routes are integrated so that passengers can flow optimally around the system.”

(Holloway, 2012)

2. VURDERING

2.1. SAMFERDSELSDEPARTEMENTET SITT ANSVAR

Norsk Flygerforbund mener gjeldene forskrift legger det fulle og hele ansvar på Samferdselsdepartementet for gjennomføringen av å fastsette forpliktelser til FOT-ruter:

§ 10. Myndighet til å fastsette forpliktelse til offentlig tjenesteytelse

Samferdselsdepartementet har alene myndighet til å fastsette forpliktelse til offentlig tjenesteytelse for ruter i, til eller fra Norge i overensstemmelse med lufttransportforordningen artikkel 16.

(Samferdselsdepartementet, 2018)

Norsk Flygerforbund mener dette ansvaret ikke kan delegeres til regionene og det må stilles klare og entydige krav, som er fastsatt av departementet. Tilsynet av drift osv. er delegert Luftfartstilsynet, men Norsk Flygerforbund vil henvise til punkt 2.6 under når vi uttrykker en bekymring for pulverisering av ansvarsforhold og eventuelle begrensninger i reelt tilsyn.

2.2. UTFORDRINGER MED REGIONREFORMEN, NÆRINGSLIVET OG MØREFORSKNINGS

RESULTATER

Regionreformen øremerker ikke midler og ilegger regionene/fylkene ansvaret for å vurdere behov og tildele eventuelle midler til FOT-ruter. Dette vil ved manglende koordinasjon mellom regioner/fylker føre til et mer differensiert tilbud mellom områder da behovet vurderes ulikt. Norsk Flygerforbund mener dette i realiteten vil føre til konkurransefordeler for næringslivet i regioner der man opprettholder et godt tilbud, samt økte kostnader i form av økt tidsbruk for næringsdrivende der man vurderer behovet lavere enn i dag. Tidstapet øker ytterligere ved manglende nettverksdrift, mer om dette senere. Hva dette vil føre til av tap av arbeidsplasser på grunn av re-lokalisasjon ønsker ikke Norsk Flygerforbund å ta stilling til, men ser problemer for næringslivets konkurransevilkår ved en differensiering av tilbudet som regionsreformen legger opp til om det ikke stilles klare krav til koordinering og helhetlige innkjøp. Usikkerheten med relativt korte anbudsrunder, 4 år, skaper også usikkerhet rundt lønnsomheten av fremtidige investeringer hos de næringsdrivende i områdene.

Norsk flygerforbund mener flytilbudet er en del av infrastrukturen for næringslivet i de aktuelle regionene. Møreforskning peker også på at en stor del av de reisende er forretningsreisende (opptil 80%) (Bråthen, et al., 2018). Ved å redusere tilbudet er det liten tvil om at næringslivets infrastruktur vil føre til endringer i lokalisasjon av næringsbedrifter. Møreforskning ser ikke for seg at det er plass til to aktører og

dermed økt konkurranse på de aktuelle rutene, det vil si at man er avhengig av en aktør (Bråthen, et al., 2018). Ved å spre et marginalt inntektsgrunnlag på flere aktører vil rutenettet bli svært sårbart, se for øvrig nettverksdrift avsnittet over.

Ringvirkningene ved et redusert tilbud ved flyplassene for bakkeansatte, underleverandører som catering, drivstoff, brann og redning er ikke vurdert, men det vil sannsynligvis føre til høyere enhetskostnader og/eller flere deltidsstillinger da færre ruter vil måtte dekke kostnadene for flyplassene og eller kreve større overføringer fra de flyplassene som går godt, det vil i hovedsak si Oslo Lufthavn. Arbeidsplassene ved de små flyplassene vil dermed kunne fremstå som mindre attraktive og usikre, noe som vil føre til kompetanseflukt fra dagens veldrevne flyplasser.

Norsk Flygerforbund mener, som rapporten fra Møreforskning, det er få, om noen, som tjener på regionsreformen, ikke de reisende, ikke næringslivet og ikke de som er direkte eller indirekte involvert i flyplassdriften, og understreker derfor at en overordnet koordinering må være et minimumskrav for tildeling av FOT-ruter.

2.3. NÆRINGSLIVET OG NETTVERKSFORDELER/ULEMPER

For flyselskapene er utnyttelse av fly og besetninger viktige parametere for å holde kostnader nede. Ved å fly et nettverk av mange ruter utnytte besetninger og fly bedre enn om man har en rute som flys «point to point». Videre vil for eksempel et teknisk problem sette 100% av rutens fly på bakken hos en operatør som kun flyr en rute. En nettverkstilbyder derimot, som opererer 5-10 fly vil få mellom 10 og 20 % forstyrrelser i rutenettet, og de kan enkelt om dirigere ressurser. Dette gjelder ikke bare fly, men også besetninger. Norsk Flygerforbund mener at en nettverkstilbyder vil kunne tilby vesentlig høyere regularitet enn en liten tilbyder vil kunne klare. Ved redusert regularitet vil usikkerhet og økt tidsbruk, kansellerte møter osv. føre til økte kostnader for næringslivet i de aktuelle områdene. For tilbyderne vil redusert regularitet føre til økte kostnader og redusert evne til å opprettholde tilbudet i hele perioden, med andre ord en negativ spiral for næringslivet og tilbydere.

Widerøe er i dag nettverkstilbyder i Sør- og Nord-Norge og er i samarbeid med de to største infrastrukturbærerne i norsk luftfart; -SAS og Norwegian. Dette nettverket er balansert og et gunstig bidrag til næringslivets effektivitet og kostnadsbilde, spesielt med tanke på små bedrifter i distrikts-Norge. Et slikt nettverk vil miste sin tyngde om det blir mange små aktører, som på papiret tilbyr lavere billettpriser, da grunnlaget også for andre ruter vil lide.

Norsk Flygerforbund mener at FOT-ruter bør sees på som infrastruktur og en helhetsvurdering må ligge til grunn for valg av tilbyder. Norsk flygerforbund vil påpeke at reformen sannsynligvis vil gi økte kostnader for bedrifter i utkants-Norge og dermed redusere deres konkurransefortrinn. Ved å sette krav til en helhetsvurdering kan man muligens redusere tapet bedriftene blir påført. Møreforskning Molde AS peker også på effektiviteten i et nettverk:

“Det er liten tvil om at det er samdriftsfordeler mellom flere nærliggende ruteområder, som vil kunne gi lavere kjøpspris for FOT. Samtidig vil store kombinasjoner favorisere store aktører som kjenner området godt, og i praksis begrense konkurransen.”

(Bråthen, et al., 2018, s. 77)

At dette vil favorisere store aktører og gi en lavere pris anser Norsk Flygerforbund som en fordel for næringslivet, samtidig vil en aktør "som kjenner området godt" også ha fordeler flyoperasjonelt. Spesielt med tanke på at piloter i de større selskapene har lenger fartstid før man får ansvar som befalhaber om bord (Ghent University, 2018).

2.4. KRAV TIL OPERATØRER, FLYGERE, TRENING, UTSTYR

Flere undersøkelser viser at sikkerhetskulturen er forskjellig i ulike segment av luftfarten. Generelt har de små selskapene og lavprisselskapene lavere score når det kommer til sikkerhetskultur, «safety support», «just culture» og rapporteringsvillighet og dermed mindre mulighet for læring enn de større «legacy carriers». Undersøkelsene viser også at de førstnevnte selskapene utnytter atypiske ansettelses i større grad, samt at disse selskapene er inngangsporten til pilotyrket og dermed har generelt lavere erfaringsnivå. (Ghent University, 2018) (London School of Economics, 2018).

Widerøe som opererer aktuelle FOT-ruter i dag krever spesiell opplæring og det tar per dags dato ca 10 år for å få en befalhavestilling i Widerøe. Dette er piloter med svært stor lokalkunnskap og lang erfaring med spesielle forhold som fall-vinder etc. Denne kunnskapen er erfaringsbasert og kan kun læres av erfarne kollegaer og under praktisk veiledning, lokalkunnskap bygges over tid. Luftambulansen har i dag samme erfaringsnivå og system som Widerøe, selv om dette nå muligens utfordres av ny operatør fra 2019.

Mye tyder på at man ser en gryende pilotmangel i Europa. En pilotmangel vil gjøre at regionale/små operatører vil ha stor gjennomtrekk av piloter. Erfaring fra spesielt USA, viser at piloter strekker seg svært langt for å komme «videre» i karrieren, det vil si å få en jobb hos de store operatørene. Med andre ord vil en pilotmangel i Europa og Norge føre til større gjennomtrekk av piloter hos små aktører: Det vil åpenbart gå utover erfaringsnivået hos disse. Norsk Flygerforbund mener kombinasjonen av lavt erfaringsnivå og spesielle og svært krevende forhold, vil sette flysikkerheten tilbake ved valg av små aktører til å betjene FOT-rutene. Det er sannsynlig at det er viktigere enn noen gang å sette krav til erfaring hos besetningsmedlemmene som skal operere disse rutene.

Korte rullebaner, krevende meteorologiske og topografiske forhold samt utfordrende operasjonelle forhold som skiller seg fra standard er hva en pilot på FOT-rutene vil møte i sin arbeidshverdag. Disse utfordringene kontres ved å ha god lokalkunnskap, skreddersydde treningsopplegg og erfarne piloter og operatører.

Norsk Flygerforbund mener at operatører som aktiv bruker «Just Culture» til å lære av hverandres feil og utvikle sikkerhetsorganisasjonen (Hollnagel, 2014) (Dekker, 2012) for å hindre nye hendelser, istedenfor å legge skyld på den enkelte og dermed skape en fryktkultur, er vesentlig for en sikker drift ved de aktuelle flyplasser.

Norsk Flygerforbund mener det er omtvistelig bevist at små operatører og/eller lavprisselskapene utnytter mindre erfarne og har en mindre læringsvillig sikkerhetsorganisasjon (London School of Economics, 2018) (Ghent University, 2018). Ser man dette i sammenheng med avsnitt 2.6 er det grunn til å advare mot mangel på, eller utvanning av, krav til operatører/tilbydere. Norsk Flygerforbund mener det

derfor må utvises svært godt skjønn ved valg av tilbyder og de krav man setter til en tilbyder. Videre ser man med bekymring på om et ikke-sentralisert oppdragsgiver vil fullt ut kunne ha forståelse for de spesielle kravene operasjonene og den delikate balansen sikkerhetsorganisasjoner er avhengige av for sikker drift over tid.

2.5. UTFORDRINGER I DRIFT, SÆRSKILT AKTSOMHET

Værforholdene i Norge er uten tvil noen av de mest utfordrende forhold for flygere å operere under, spesielt vintermånedene byr på store operasjonelle utfordringer.

- Kraftig vind.
- Topografi.
- Kombinasjonen av de nevnte kan gi vindskjær/virvelvinder og turbulens som kan overgå flyets ytelse.
- Snø og temperaturvariasjoner som er forbundet med kystklima vil føre til baneforhold som er usikre med tanke på bremseeffekt. Snø og vind vil dessuten være utfordrende i forhold til sikt og illusjoner på grunn av menneskelige begrensninger.
- Korte banelengder er i seg en utfordring.
- Med mye mer.

Faktorene er selvfølgelig ivaretatt i regelverket gjennom minimumskrav satt av operatører og myndigheter, men man må også forstå at selv om man tilfredsstiller minimumskravene/parameterne vil operasjoner nær minimumsmarginene føre til svært marginale operasjoner med tanke på feil, enten hos besetninger eller av teknisk karakter, og det er ingen tvil om at risikoen øker når marginene er ved et minimum store deler av året. For eksempel ville en banelengde på 1500 meter økt marginene med 500 meter i forhold til kortbanedefinisjonen, under ellers samme forhold og utstyr. Kombinasjonen av slike forhold og lavt erfaringsnivå vil kunne sette flysikkerheten i fare ved de aktuelle flyplassene.

Norsk Flygerforbund mener at oppdragsgiver må forstå sitt ansvar når de velger tilbyder for å operere nær minimumskravene og at pris alene ikke kan ligge til grunn for valget.

AVINOR etablerer nye og utvikler eldre prosedyrer for innflygning ved hjelp av RNAV ved alle de aktuelle flyplassene. Det siste året har vi i Norge opplevd jamming av GPS signaler, som RNAV er avhengig av. Det samme har skjedd andre steder i verden. Partiet Høyre har nedsatt et utvalg for å se på om nyttekjøretøy skal pålegges GPS sporing, for å se om man overholder hvilebestemmelser etc. Norsk Flygerforbund ser med bekymring på at dette vil medføre økt bruk av jammeutstyr i disse kjøretøyene, og det er grunn til å tro at dette vil gjøre RNAV innflygninger mer risikofylte. Federal Communication Commission (FCC) har for eksempel idømt en sjåfør en større bot for å jamme GPS signalene ved havner og Newark flyplassen utenfor New York (FCC, 2018). FCC uttrykker også bekymring for dette og påpeker at det er strengt forbudt å benytte GPS jammere.

Norsk Flygerforbund mener norsk luftfart gjør seg mer sårbar ved ikke å utvikle bakkebaserte innflygningshjelpemidler parallelt med RNAV/GPS baserte prosedyrer og ber om aktsomhet i iveren etter å spare kostnader, særlig topografiske forhold tilseier særlig aktsomhet.

2.6. LUFTFARTSTILSYNETS MYNDIGHET OG UTENLANDSKE OPERATØRER

Flere norske og utenlandske organisasjoner (ECA, EASA og IFALPA) ser med bekymring på uklarheter og eller mangel på muligheter for effektivt tilsyn når operatører benytter seg av dry-, wet-lease, stråelskaper, operative tillatelser fra andre land og besetninger fra tredjepartslands gjerne på atypiske ansettelseskontrakter osv. En hendelse på norsk jord illustrerer dette godt og Norsk Flygerforbund mener det neppe kan sies sterkere enn det Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) sier det i sitt brev til Samferdselsdepartementet:

«Havarikommisjonen har innhentet dokumentene vedrørende søknader og godkjenninger av inn og utleie av LN-NII, fra det ble levert fra Boeing fabrikken i 2014 og frem til hendelsen i november 2016. Dokumentene er omfattende og mange organisasjoner har vært involvert. Innleie av luftfartøyer for å dekke opp variable behov for kapasitet synes å øke i omfang. Dette gjelder både dry- og wet-leaseavtaler. Det innebærer at tilsyn med sikkerheten fordeles på flere luftfartsmyndigheter i ulike land. Etter Havarikommisjonens syn innebærer dette økt behov for informasjonsflyt, harmonisering av tilsynspraksis og samordning myndighetene imellom, dersom den enkelte luftfartsmyndighet skal kunne være i stand til å overvåke flysikkerhetsutviklingen i sitt eget land på en tilfredsstillende måte. SHT anser at det kan være formålstjenlig om Samferdselsdepartementet sammen med Luftfartstilsynet vurderer om den nasjonale forvaltningen på området er tilfredsstillende. Det kan stilles spørsmål om utenlandske operatører og tilsynsmyndigheter har tilstrekkelige kunnskaper til operasjoner i norsk klima og norske flyplasser. Havarikommisjonen er av den oppfatning at dette setter store krav til operatørene med hensyn til å forsikre seg om at selskapene man leier inn kapasitet fra, tilfredsstiller de standarder som selskapene selv setter. Viktige elementer i slike standarder kan gjerne gå ut over de minimumskravene som myndighetene har satt. Samtidig som operatørene må være seg sitt ansvar bevisst, har Luftfartstilsynet en viktig og krevende oppgave i forbindelse med godkjenning av leasingavtaler og hvor vurderingene av innleid selskap er en del. I forbindelse med faktainnsamling omkring denne saken kan det synes som om dette med fordel kan få økt fokus.

(SHT, 2018, s. 3)

Norsk Flygerforbund forventer at Samferdselsdepartementet bærer sitt ansvar for å rette opp det som SHT påpeker, samt være en pådriver i spørsmålene i EU/EØS. Med bakgrunn i denne kritikken, ser Norsk Flygerforbund med forbauselse og vantro på at

man overlater mye av ansvaret for tildeling av FOT-rutene, som er noe av det mest utsatte og krevende rutenettet i Norge, til regionene.

3. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER FRA NORSK FLYGERFORBUND

3.1. KONKLUSJON

Norsk Flygerforbund mener det må stilles strenge krav til oppdragsgiver og tilbyder for å få tildelt FOT-ruter.

Det er grunn til å skjerpe kravene til erfaringsnivå hos besetningsmedlemmer og kravene til å utvikle innflygningshjelpemidler som ikke ene og alene er avhengig av GPS signaler.

Videre ser Norsk Flygerforbund ingen grunn til å lempe på kravene til innflygningsutstyr og eller ytelseskrav til fly, som trykkabin, sannsynligvis vil en reduksjon gå utover regulariteten og flysikkerheten, samt bidra til økte forskjeller og kostnader for bedriftene i distriktene det her er snakk om.

Norsk Flygerforbund ser med stor bekymring og uro på at regionsreformen vil underminere helhetstenkning og ikke velge en tilbyder for hele Sør-Norge. Dette vil etter Norsk Flygerforbunds mening føre til lavere sikkerhetsmarginer da man sprer erfaringer på flere aktører og ved valg av små tilbydere føre til utarming av erfaringsnivået, samt et mindre robust tilbud.

Norsk Flygerforbund deler Statens Havarikommisjon for Transport sitt syn på manglende muligheter for tilsyn i Norge av utenlandske tilbydere, innleide eller kombinasjoner av dette. Norske myndigheter må adressere dette i EU/EØS. Norsk Flygerforbund mener flysikkerheten ikke er tjent med et Luftfartstilsyn som ikke kan drive effektivt tilsyn. Sikkerhetsarbeidet må baseres på reaktive data og rapporter, men for å fange opp trender og hindre ulykker må Luftfartstilsynet ha myndighet til å være proaktive i sitt tilsynsarbeid.

Norsk Flygerforbund legger et stort ansvar for utviklingen gjennom regionsreformen og mulig pulverisering av norsk infrastruktur og redusert flysikkerhet på Samferdselsdepartementet, og ser med uro på totalutviklingen.

3.2. TILRÅDNINGER

- Beholde krav til utstyr og fly.
- Skjerpe myndighetenes krav til erfaringsnivå og ikke kun basere seg på operatørene.
- Stille krav til oppdragsgiver om koordinert og helhetlig innkjøp av FOT-ruter.
- Øremerke midlene til FOT-ruter.
- Ikke kommersialisere flere av FOT-rutene da dette vil redusere attraktiviteten av segmentet hos store tilbydere.
- Opprettholde eller øke dagens nivå på FOT-ruter/midler for å stimulere til næringslivsaktivitet i distriktene.
- Inntil man har et harmonisert regelverk og tilsynsmyndighet overfor selskaper i Europa må Samferdselsdepartementet kreve ubegrenset mulighet for tilsyn også

av utenlandske operatører. Alt annet vil være negativt konkurransevidende overfor norske tilbydere.

- Samferdselsdepartementet må innta en svært aktiv rolle for å løse tilsynsproblemene man har i Europa.

Med vennlig hilsen,

Yngve Carlsen (Sign)
forbundsleder

Ole F. Knutsen
forbundssekretær

REFERANSER

(Dato angir når referansen er lest, ikke utgivelsesdato).

AVINOR. (2018, 04 30). *AIP Norway*. Retrieved from
https://ais.avinor.no/no/AIP/View/33/main_no.html

Bråthen, S., Thune-Larsen, H., Svendsen, H. J., Hoff, K. L., Eivind Tveter, F. M., & Aarhaug, J. (2018). *FORSLAG TIL OFFENTLIG KJØP AV REGIONALE FLYRUTER I SØR-NORGE*. Retrieved from Møreforsking Molde AS:
https://www.regjeringen.no/contentassets/e263aca509d54cd3a9e4bdf1411b4023/fot_sor-norge-sluttrapport-v1-0-korrigert-tfs.pdf

Dekker, S. (2012). *Just Culture. Balancing Safety and Accountability 2nd Edition*. Hampshire: Ashgate.

FCC. (2018, 04 30). *Federal Communications Commision*. Retrieved from
<https://transition.fcc.gov/eb/Orders/2013/FCC-13-106A1.html>

Ghent University. (2018, 04 20). *Eurocockpit*. Retrieved from Atypical Employment in Aviation:
https://www.eurocockpit.be/sites/default/files/report_atypical_employment_in_aviation_15_0212_f.pdf

Hollnagel, E. (2014). *Safety-I and Safety-II*. Burlington: Ashgate.

Holloway, S. (2012). *Straight and Level: Practical Airline Economics, 3rd edition [Kindle iOS version]*. Retrieved from Amazon.com. Hampshire: Ashgate.

London School of Economics. (2018, 04 20). *Future sky safety*. Retrieved from Future sky safety:
https://www.futuresky-safety.eu/wp-content/uploads/2016/12/FSS_P5_LSE_D5.4_v2.0.pdf

Regjeringen. (2018, 04 30). *Forordning 1008/2008 Revisjon av 3. luftfartspakke*. Retrieved from Forordning 1008/2008 Revisjon av 3. luftfartspakke:
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2007/mai/forordning-10082008-revisjon-av-3.-luftfartspakke/id2432046/>

Samferdselsdepartementet. (2018, 04 20). *Lovdata*. Retrieved from Forskrift om lufttransporttjenester i EØS: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-12-833>

Samferdselsdepartementet. (2018, 02 27). *Regjeringa.no*. Retrieved from Høyring: konkurranse om regionale ruteflygingar i Sør-Noreg frå 1. april 2020:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-konkurranse-om-regionale-ruteflygingar-i-sor-noreg-fra-1.-april-2020/id2591460/>

SHT. (2018, 04 10). *Statens Havarikommisjon for Transport*. Retrieved from Avsluttet forundersøkelse av luftfartshendelse på Kristiansand lufthavn Kjevik 4. november 2016 med flyselskapet Go2Sky, Boeing 737 LN-NII: <https://www.aibn.no/Om-oss/Nyhetsarkiv/Avsluttet-forundersokelse-av-luftfartshendelse-pa-Kristiansand-lufthavn-Kjevik-4.-november-2016-med-flyselskapet-Go2Sky-Boeing-737-LN-NII>

SHT, Statens Havarikommisjon for Transport. (2018, 03 31). *SHT, Avgitte rapporter*. Retrieved from Rapport om luftfartsulykke ved Namsos den 27. oktober 1993 med DHC-6-300 Twin Otter, LN-BNM: <https://www.aibn.no/luftfart/rapporter/1996-07>

Vedlegg

Standard for Regionale Ruteflygninger,
Utarbeidet av Norsk Flygerforbund 2002