

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

SAK NR	2005/01761-2
AVINOR	LS BK
05	735-5
741.0	

Vår saksbehandler
Fred Andreas Wister

Vår dato
2005-06-07
Deres dato

Vår referanse
2005/01761-2/008
Deres ref
05/735

EU-kommisjonens forslag til forordning om rettigheter for passasjerer med redusert mobilitet på flyreiser

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 22. april 2005 i forbindelse med høring av EU-kommisjonens forslag til forordning om rettigheter for passasjerer med redusert mobilitet på flyreiser. Dette hørings svar fremkommer på vegne av Avinor AS og Oslo Lufthavn AS.

I dette brev benyttes forkortelsen PRM for personer med redusert mobilitet.

1. Innledning

EU-kommisjonen har utarbeidet et forslag til forordning med den hensikt å styrke rettighetene til PRM datert 16. februar 2005. For oss som lufthavnoperatører er hovedinnholdet i forslaget en overføring av ansvar for oppfølging av denne kategori reisende fra flyselskapene til flyplassene. Dette skal etter forslaget skje gjennom etablering av et sentralisert administrativt system ivarettet av flyplassoperatøren med ansvar for å assistere flyselskapenes kunder med redusert mobilitet i forbindelse med ombordstigning og avstigning fra flyet.

Forslaget vil således endre dagens situasjon hvor de enkelte parter, både lufthavn og flyselskap, har spesielt ansvar for å møte behovene til PRM. Lufthavnene har allerede i dag ansvaret for å ivareta infrastrukturen og legge til rette de fysiske forhold på lufthavnen for PRM. Derimot er det i dag flyselskapene som har ansvaret for å tilrettelegge behovene for spesiell assistanse som del av kontraktsansvaret med passasjerer.

Hovedsynspunktene til Avinor AS og Oslo Lufthavn AS kan oppsummeres slik:

- Vi tar til etterretning overføringen av ansvar for gjennomføring av assistansetjenesten fra flyselskap til flyplassoperatør.
- Vi vil sterkt understreke at flyselskap ikke må kunne gis muligheter til å velge bort den sentrale assistansetjenesten for PRM. En slik mulighet vil være ødeleggende for tjenesten (vil bli forklart nedenfor).
- Vi vil sterkt understreke at flyselskapene må betale en pris for å dekke kostnadene ved assistansetjenesten som flyplassoperatøren utfører på deres vegne overfor passasjerer.
- Det er vårt ubestridte mål å yte et høyt servicenivå for alle reisende.

2. Servicenivå

Vi er innstilt på å yte et høyt servicenivå for PRM som benytter våre lufthavner. I den sammenheng vil vi også fremheve at det for så vel Oslo lufthavn, Gardermoen som for Bergen lufthavn, Flesland er underskrevet på det frivillige servicecharter (ECAC Airline and Airport Passenger Service Commitments) om bl.a. inneholder en spesiell protokoll som omhandler behovene til PRM.

Utkastet til forordning gir få holdepunkter om hvilket servicenivå som skal tilpasses for assistansetjenesten. Vi legger her til grunn at dette vil måtte fremkomme gjennom diskusjoner mellom lufthavnene, flyselskapene og de berørte organisasjoner for PRM.

3. Flyselskapenes mulighet til å velge bort tjenesten

Det er svært viktig at flyselskapene ikke gis mulighet til å velge bort bruk av den sentrale assistansetjenesten for PRM. En slik mulighet for selskapene til enten ved egenhandling eller ved bruk av uavhengig handlingselskap å velge bort det sentraliserte system, vil medføre at den sentrale assistansetjeneste vil bryte sammen og falle bort. Den faktiske situasjon blir da en opprettholdelse av dagens situasjon. De flyselskapene som i dag ikke fullt ut ivaretar sine forpliktelser overfor PRM vil derfor fortsatt kunne gjøre dette ved å velge bort den sentrale tjenesten.

En mulighet til å velge bort tjenesten undergraver følgende målsettinger:

- Dekning; mulighet til å velge bort tjenesten vil undergrave den garanti man ønsker å gi passasjerer ved at assistanse gis av alle flyselskap som benytter lufthavnen.
- Ikke-diskriminering; mulighet til å velge bort tjenesten åpner for at enkelte flyselskap kan ha praksis som virker diskriminerende på PRM.
- Brukervennlighet; mulighet til å velge bort tjenesten vil gjøre det vanskeligere for passasjerer å orientere seg på store lufthavner ved at det er ulike parter å forholde seg til.
- Strømlineformet tjeneste; mulighet til å velge bort tjenesten vil undergrave en strømlineformet tjeneste. Som eksempel på dette kan nevnes at flyselskapene bare er ansvarlig for assistanse fra innsjekk til ombordstigning. Det vil derfor være et brudd i kjeden for en passasjer som trenger assistanse fra ankomst til lufthavnen (eksempelvis parkeringsplass) og etter utlevering av bagasje ved ankomstlufthavnen.
- Kvalitet; mulighet til å velge bort tjenesten vil føre til ulik kvalitet på den tjeneste som gis PRM. Det finnes eksempler fra europeisk luftfart hvor flyselskap mer eller mindre bevisst yter en dårlig service med den målsetting at enkelte grupper av passasjerer skal unnlate å reise med flyselskapet.
- Kostnader; mulighet til å velge bort tjenesten vil føre til høye kostnader for de som benytter tjenesten. Dette fordi det vil være færre passasjerer som betjenes under den sentraliserte assistansetjenesten, noe som undergraver stordriftsfordelene ved ett system. Videre vil det for de som velger bort tjenesten bli et behov for assistanse av PRM frem til innsjekk og fra bagasjeutlevering.
- Ansikt utad; mulighet til å velge bort tjenesten vil undergrave lufthavnoperatørens mulighet til å skape et godt ansikt utad ved å gi PRM en effektiv og god assistansetjeneste. Dette er spesielt viktig som følge av den fundamentale endring av ansvar som forslaget gjør ved å flytte lufthavnen frem i første rekke for å møte passasjerenes forventninger.

For flyselskap som ønsker en service overfor sine passasjerer som går lenger enn den service som vil bli gitt gjennom den sentrale assistansetjeneste, åpner utkastet i artikkel 7, punkt 2 opp for dette. Det legges til grunn at dette gjøres i samråd mellom lufthavn og flyselskap, og at slik ekstraservice kan faktureres særskilt.

4. Kostnadsdekning

Kostnadsdekning for lufthavnene er tatt opp i utkastet til artikkel 6. Denne artikkel er svært viktig, da den gjør det mulig for lufthavnene å fastsette en pris for flyselskapene for en tjeneste som blir etablert for å assistere deres kunder, altså passasjerene.

Vi har følgende kommentarer rundt utformingen og forutsetningene bak artikkel 6:

- Prisen må dekke alle kostnader forbundet med den sentraliserte assistansetjenesten. Dette medfører at man i beregningen må kunne ta hensyn til alle elementer som må til for å få assistansen til å fungere. Dette inkluderer blant annet elementer som administrasjon, ledelse, investering i utstyr, trening av ansatte og kostnader forbundet ved å gi informasjon.
- Prisen må være spesifikk i forhold til kostnadene ved den sentraliserte assistansetjenesten. I dette ligger at den ikke nødvendigvis må koples opp til de øvrige lufthavnsavgiftene. Ut fra forslaget ser vi for oss en pris som settes en gang i året på bakgrunn av det antall passasjerer et flyselskap frakter til og fra lufthavnen. Ved at det dreier seg om en ren kostnadsdekning, ser vi for oss at dette ikke behøver å settes inn i forskrifts form (takstregulativet), men at denne gir hjemmel for lufthavnoperatørene til å sette en pris ut fra dokumenterte kostnader.
- Prisen må åpne for en viss mulighet for fortjeneste. Dersom det ikke åpnes for mulighet til en begrenset fortjeneste, vil lufthavnoperatørene ikke finne kontraktsparter som kan utføre tjenesten på sine vegne, og det vil heller ikke være noe insentiv til å sikre en god kvalitet på tjenesten eller å gjøre investeringer for å sikre fremtidige krav.
- Vi erkjenner at prisen må etableres etter konsultasjoner med lufthavnbrukerne, basert på kvalitetsstandarder som er kommet frem til etter drøftelse mellom lufthavnene, lufthavnbrukerne og organisasjonene som representerer PRM.
- Det må sies klarere i artikkel 6 at assistansen ikke gis uten kostnadsdekning fra PRM, men at den gis uten at PRM blir direkte fakturert for tjenesten. I henhold til forslaget vil lufthavnoperatøren kunne sette en pris overfor flyselskapet for å dekke kostnadene ved tjenesten. Det må forutsettes at flyselskapene vil ta inn igjen denne kostnaden ved å spre utgiften på det totale antall passasjerer det frakter til og fra lufthavnen.

Under henvisning til hva som sies under pkt. 5 om kvalitetsstandard, kan det for våre lufthavner være nødvendig å fastsette priser for assistansetjenesten knyttet direkte til den enkelte lufthavn eller kategori lufthavn.

5. Kvalitetsstandard

I artikkel 7 legges det opp til at lufthavner med mer enn 2 millioner passasjerer årlig skal ha en fastsatt kvalitetsstandard. Så vidt vi kan forstå er grensen på 2 millioner passasjerer bare satt i forhold til en formell kvalitetsstandard. Forordningen vil gjelde alle lufthavner uansett størrelse på trafikken.

Vi er ikke avvisende til at det også utarbeides kvalitetsstandarder for lufthavner med mindre enn 2 millioner passasjerer årlig. Det som er viktig å få frem i denne sammenheng er at nivået på tjenestens standard må fastsettes ut fra behov og omfang på den aktuelle lufthavn, og at det således vil være ulike standarder på lufthavnene. Mindre lufthavner vil heller ikke kunne yte tilsvarende service som en større ut fra et økonomisk aspekt som gjør at ikke alle typer utstyr vil være å finne på alle lufthavner.

Således ser vi for oss ulike servicenivåer på assistansetjenesten ut fra trafikkens størrelse. Det som kan fastslås ut fra grensen som foreslås i artikkel 7, er at lufthavner med mer enn 2 millioner årlige passasjerer vil ha et fullt servicenivå.

6. Punkter for ankomst og avreise

For å unngå potensielle konflikter er det viktig at det gjøres visse modifiseringer i teksten i punkt 4 i artikkel 6. Dette punktet omtaler assistanse til PRM til og fra punkter utenfor terminalbygningen. Det må klargjøres ytterligere i teksten at slike punkter hvor assistanse vil bli gitt til og fra må være på lufthavnens område. Det kan ikke forventes at assistanse blir gitt til og fra nærmeste buss, tog eller undergrunnsbane (slik teksten i dag sier), når lufthavnen ikke er koplet opp til slike transportmidler.

7. Klar informasjonsformidling / bevisbyrde

I forhold til artikkel 9 er det viktig å erkjenne at lufthavnoperatørene ved en sentralisert assistansetjeneste er avhengig av informasjonsutveksling med flyselskapene og turoperatører. Dette er de eneste som har kontakt med passasjerene før de reiser. Det er viktig at tilgjengelig informasjon om PRM når frem til de som skal gi denne. Bare på denne måte kan assistanse gis den reisende på tilfredsstillende måte. Det er derfor viktig å understreke og forsterke behovet for informasjonsflyt ved å gi en bestemmelse om bevisbyrde i forordningen. Denne bevisbyrde må plasseres på flyselskapet, som da må føre dokumentasjon på at den nødvendige informasjon ble gitt flyplassoperatøren. Dette vil klargjøre forholdet, og medføre at vi unngår diskusjoner mellom flyselskap og lufthavner om informasjon om assistansebehov var gitt eller ikke.

Lufthavnoperatøren kan utføre tjenesten selv eller ved bruk av underleverandør. Dette går frem av artikkel 6, punkt 1. På denne bakgrunn bør det i artikkel 9, punkt 2, første strekpunkt settes inn at informasjon skal gis lufthavnen eller deres underleverandør.

8. Krav på assistanse

I artikkel 5 må det spesifiseres at det bare er PRM med gyldig billett/plassbestilling som er omhandlet av forordningen, og følgelig kan dra nytte av assistansen.

9. Ikrafttredelsesdato

En overgangsperiode på minst to år vil være nødvendig for lufthavnoperatørene til å sette opp en sentralisert assistansetjeneste. Bakgrunnen for dette er at kostnadene ved denne tjeneste må budsjetteres, og system for prising utarbeides. Lufthavnoperatørene får først dekning fra flyselskapene etter at tjenesten er satt opp og fungerer. Anskaffelse av nødvendig utstyr og personell vil også ta noe tid. Det vil også være behov for opplæring av personell.

Dagens assistanse til PRM gis i flere tilfelle som en del av handlingkontrakter tildelt med utgangspunkt i handlingdirektivet 96/97/EC. I henhold til dette direktivet kan en handlingkontrakt gis for opp til 7 år. Det vil derfor kunne være et argument for en lengre overgangsperiode at slike kontrakter, som kan omfatte assistanse til PRM, skal gjelde til utløpsdato. Ved dette vil man unngå eventuelle erstatningskrav basert på anskaffelser allerede foretatt av handlingoperatører. I nye kontrakter må de endrede forhold ivaretas gjennom en egen bestemmelse.

10. Vedlegg til forordningen


I vedlegg I til forordningen, er handling av mobilt utstyr for PRM listet som lufthavnens ansvar. Det er vår oppfatning at slikt ansvar fortsatt skal ligge hos flyselskapene, og følgelig bli listet i vedlegg II. Dette begrunner vi i at transport av utstyret under alle omstendigheter må være flyselskapets ansvar så snart det er lastet inn i flyet. Videre er det internasjonale ansvarsregimet fastsatt ved Montreal konvensjonen av 1999 basert på at flyselskapet har ansvaret for innsjekket bagasje.

For mobilt utstyr for PRM vil det således være mer formålstjenlig for passasjerer at en part er ansvarlig for det utstyr som er sjekket inn for transport i lasterommet. Dersom passasjerer ikke har en part å holde seg til, vil passasjerer bli henvist til selv å finne ut når og hvor skade er skjedd. Dette kan lett lede til en uholdbar situasjon for passasjerer, som vil kunne måtte forholde

seg til uenighet mellom lufthavnoperatør og flyselskap hva gjelder årsak til skaden. Som nevnt i forrige avsnitt er det vår oppfatning at flyselskapet er nærmest til å bære et slikt ansvar.

Skulle det være ønskelig med ytterligere utdypinger eller begrunnelser rundt de problemstillinger som tas opp, stiller vi gjerne opp i møte eller utdyper nærmere skriftlig.

Med vennlig hilsen—


Jan Wright
Sikkerhetsdirektør


Tarald Johansen
Myndighetskontakt