



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO
Norge

Saksbehandler: Karl-Erik Skjong
Telefon direkte: +47 97755386
Vår dato: 03.10.2016
Vår referanse: 16/01322-43

Deres dato: 17.12.2015
Deres referanse: 14/09535

Innstilling – søknad om konsesjon til å anlegge, drive og inneha Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen

Luftfartstilsynet viser til søknad datert 17. desember 2015 om konsesjon for å anlegge, drive og inneha Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen.

1. Vurderingstema for søknader om konsesjon for landingsplass

1.1. Luftfartslovens generelle vurderingstema

Hvorvidt en søknad om konsesjon skal avslås eller helt eller delvis innvilges, beror på en vurdering av om innvilgelse er «forenlig med allmenne hensyn», jf. luftfartsloven § 7-6 første ledd første punktum. Vurderingen må sees i sammenheng med § 7-7, hvor det er bestemt at konsesjon gis «for bestemt tid og på slike vilkår som finnes påkrevd».

Ordlyden viser til en bred helhetsvurdering. Med utgangspunkt i de faktiske forhold i saken og de allmenne hensyn som gjør seg gjeldende, skal det foretas et skjønn mht. om konsesjon skal innvilges, hvilke betingelser som skal gjelde for innvilgelsen, og hvilken periode konsesjon innvilges for.

De viktigste skjønnsstemaene for vurderingen er presisert i § 1 bokstav b) i forskrift 11. januar 2007 nr. 40 om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1 - heretter konsesjonsforskriften). Her angis det at forskriftens formål bl.a. er:

«Å sikre en samfunnstjenlig luftfart og en hensiktsmessig disponering av arealer, og at vurderingen av konsesjonssøknader skjer ut fra hensynet til miljø, helse, flysikkerhet, næringsinteresser, reguleringsplan, kulturlandskap, samt hensynet til regional utvikling og bosetting.»

1.2. Om avgjørelsesmyndighet i saken

Myndigheten til å treffe vedtak om konsesjon ligger i utgangspunktet til Samferdselsdepartementet, jf. luftfartsloven § 7-5 første ledd. Departementet har delegert

myndigheten til Luftfartstilsynet på det vilkår at saker av politisk karakter forelegges departementet¹.

Spørsmålet om konsesjon for en ny lufthavn i Mo i Rana innebærer at det må foretas en samferdselspolitisk avveining. Luftfartstilsynet forbereder dermed grunnlaget for Samferdselsdepartementets avgjørelse i saken.

Som det fremgår under pkt. 3.1, utreder Luftfartstilsynet imidlertid ikke alle deler av saken.

2. Høringen

2.1. Generelt om høringen

I henhold til luftfartsloven § 7-6 første ledd andre punktum skal det være innhentet uttalelse fra vedkommende kommunale og andre myndigheter før det treffes avgjørelse om konsesjonssøknaden.

Søknaden ble sendt på høring 4. april, med uttalelsesfrist satt til 4. juli.

Nedenfor følger en gjennomgang av de innkomne høringsuttalelsene. Med unntak av Vefsn kommunes første henvendelse i saken, er alle innspill mottatt vår og sommer 2016.

- Vefsn kommunes brev av 9. desember 2015 (vedlegg 4.1 og 4.2)

I det første brevet kommenterer kommunen på bakgrunn av en planskisse (vedlegg 4.2) at et dalsøkk parallelt med rullebanen, på nordsiden, medfører en strekning hvor sikkerhetssonen ikke er komplett. Dette er et etter kommunens mening et avvik iht. forskrift 6. juli 2006 nr. 968 om utforming av store flyplasser (BSL E 3-2) § 3-2. Kommunen viser samtidig til Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) sin rapport SL 2012/04. Kommunen kjenner til at EUs flyplassregelverk vil ligge til grunn for godkjenningen, men forutsetter at Luftfartstilsynet påser at sikkerhetsnivået opprettholdes ved innføringen av nytt regelverk.

Kommunen fremholder videre at SHTs rapport SL 2012/04 om den såkalte Stord-ulykken er en relevant påminnelse om farligheten av bratt, fallende terreng. Kommunen sammenligner dalsøkket på Steinbekkhaugen med terrenget som omtales i rapporten, og mener det vanskelig kan godtas uten risikokompensasjon.

Kommunen ønsker et riktig beslutningsgrunnlag for konsesjonen, og vil ikke akseptere at det i ettertid tilkommer økte kostnader.

- Vefsn kommunes brev av 5. april (vedlegg 6)

Brevet knytter seg til tre forespørsler til Luftfartstilsynet: om Luftfartstilsynet har akseptert sikkerhetstilrådingen i den nevnte SHT-rapporten, hvilke kompenserende tiltak som eventuelt vil bli krevd, og om risikokompensasjonen vil ta høyde for friksjon og meteorologiske forhold inkl. sidevind, og påvirke regulariteten.

¹ Jf. forskrift 10. desember 1999 nr. 1273.

- Politiets sikkerhetstjenestes innspill 30. mai (vedlegg 8)

PST påpeker at man ikke kan se at sikkerhet i særlig grad er beskrevet i søknaden. Sikkerhetsstyring må inngå så tidlig som mulig i prosjektstyringen, og PST viser til en del hensiktsmessige dokumenter som kan brukes som grunnlag.

- Statens vegvesens innspill av 15. juni (vedlegg 9)

SVV har deltatt i planprosessen siden januar 2015, og gjort en del vurderinger i den forbindelse. Noen endringer må gjøres på gjeldende reguleringsplan, og det må opprettes en gjennomføringsavtale.

- Innspill fra kommunene Alstahaug, Herøy og Dønna av hhv. 17. juni, 30. juni og 4. juli (vedleggene 10, 19 og 20)

Kommunene har avgitt likelydende høringsuttalelser, og de behandles derfor her samlet.

Kommunene er forundret over at LT begrenser høringen ift. utgangspunktet i konsesjonsforskriften § 1 bokstav b, og mener LT må utrede det komplette bildet.

På denne bakgrunn gjør kommunene vurderinger av viktigheten av dagens lufthavnstruktur og av funn i og grunnlag for ringvirkningsanalysen. Det vises til felles høringsuttalelse for flere kommuner på Helgeland om eventuell endring av lufthavnstrukturen på Helgeland, som allerede er oversendt departementet.

Kommunene viser også til sikkerhetskrav etter BSL E 3-2 som man mener ikke er oppfylt ved den nye flyplassen.

Kommunene har for øvrig ingen merknader til LTs høring.

- Sametingets innspill av 23. juni (vedlegg 11)

Sametinget fremholder for det første at det må føres en restriktiv praksis for nye arealinngrep som grenser til lufthavnen. For det andre må belastningene knyttet til fremtidige tiltak i området ta hensyn til de samlede belastningene for berørte samiske interesser. Dette bør etter tingets mening bemerkes i konsesjonsvedtaket

- NHO Luftfarts innspill av 28. juni (vedlegg 12)

NHO Luftfart henviser til tidligere innspill til Samferdselsdepartementet i forbindelse med NTP. Det bemerkes at de økte utbyggingskostnadene bør medføre en revurdering av prosjektet, og fremhever hensyn til bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Man mener videre at hensynet til et godt flyrutetilbud over hele landet ikke varetas på en god måte ved en nedlegging av Kjærstad.

NHO har selv hørt sine medlemsbedrifter, uten merknader knyttet til konsesjonsvilkårene. Det forutsettes at bransjen involveres ved en EU-sertifisering av lufthavnen. For øvrig har man ikke merknader til høringen.

- Nordland fylkeskommunes henvendelser og innspill av 30. juni og 28. august (vedleggene 13.1 og 13.2)

Ved henvendelse 30. juni bad Nordland fylkeskommune om utsatt høringsfrist for å kunne forelegge høringen for fylkesrådet. Ved innspill 23. august uttaler Fylkesrådet at man forventer at Avinor AS blir gitt konsesjonen, og viser til Fylkestingets tidligere uttalelser i saken.

Videre knyttes det kommentarer til utbygging av atkomstvei med gang- og sykkelvei, busstopp ved terminalbygningen og at det bør etableres et samarbeid om kollektivandel for reisende til og fra flyplassen. Fylkesrådet mener det er viktig at konsesjonens åpningstidsbestemmelser må ivareta samfunnets behov for et hensiktsmessig lufthavntilbud, men bør i rimelig grad også gi Avinor AS mulighet til å drive effektivt

Fylkesrådet ber Luftfartstilsynet om å vurdere konsesjonen i henhold til vannforskriften § 12.

- Indre Helgeland regionråds innspill av 30. juni (vedlegg 14)

Konsesjonssøknaden er i tråd med regionrådets vedtatte anbefalinger, og rådet går inn for bygging av landingsplassen. Det henvises til tidligere innspill til SD, og man har ingen merknader til konsesjonsvilkårene.

- Vefsn kommunes innspill av 30. juni (vedlegg 15)

Kommunen viser til sine tidligere henvendelser. Videre er kommunen forundret over at LT begrenser høringen ift. utgangspunktet i konsesjonsforskriften § 1 bokstav b, og mener LT må utrede det komplette bildet.

På denne bakgrunn gjør kommunen vurderinger av viktigheten av dagens lufthavnstruktur og av funn i og grunnlag for ringvirkningsanalysen. Det vises til felles høringsuttalelse for flere kommuner på Helgeland om eventuell endring av lufthavnstrukturen på Helgeland, som allerede er oversendt departementet. Etter kommunens mening kan en ny flyplass ikke forsvares verken bedriftsøkonomisk, samfunnsøkonomisk, eller regionalpolitisk. Trafikkgrunnlaget oppfattes som svakt, og anleggskostnadene som for høye. Videre vil en ny lufthavn medføre en uakseptabel regional omfordeling og en reduksjon av helsetilbudet.

Kommunen viser også til sine tidligere innspill knyttet til sikkerhetskrav etter BSL E 3-2 som man mener ikke er oppfylt ved den nye flyplassen, og gjentar betenkeligheter knyttet til den værmessige tilgjengeligheten ved den nye lufthavnen.

For øvrig har kommunen ingen merknader knyttet til planfaglige forhold eller ytre miljø.

- Klima- og miljødirektoratets innspill av 4. juli (vedlegg 16)

Departementet påpeker for det første at det må sikres at særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag blir lagt til grunn. For det andre påpeker departementet at det ikke fremgår av søknaden om det er foretatt en vurdering etter vannforskriften.

- Rana kommunes innspill av 4. juli (vedlegg 17)

Kommunen henviser til sitt vedtak knyttet til SDs høring om regionale konsekvenser, og til kommuner i Indre Helgeland Regionråd som er positive til innvilgelse av konsesjonssøknaden. Kommunen mener en ny lufthavn vil bli en vekstimpuls og sikrer likeverdige rammer for utvikling på Helgeland. Veiutbygginger i regionen har videre forkortet kjøretider til flyplassen.

Når det gjelder forholdet mellom konsesjonen og areal- og reguleringsplaner, uttaler kommunen at innvilgelse av konsesjonssøknaden vil være i tråd med gjeldende reguleringsplan for området. Kommunen skriver at det over lang tid er brukt store ressurser på utredning, analyse og planlegging, og at samfunns- og miljøhensyn bør anses godt ivaretatt.

- Polarsirkelen lufthavnutvikling AS' innspill av 4. juli (vedlegg18)

Selskapet knytter for det første generelle kommentarer opp mot lufthavnens drift opp mot allmenne hensyn. For det andre knyttes det kommentarer til enkelte sider av søknaden.

PLU mener flyplassen teknisk og operativt vil være en forbedring i forhold til dagens lufthavn, i tillegg til å gi regionalt positive konsekvenser og bl.a. legge til rette for konkurranse. Konsesjonssøknaden bygger på en langvarig prosess og grundige utredninger.

Konsesjon er videre i samsvar med reguleringsplan, og forholdet til naturmangfoldloven er ivaretatt. Trafikkomfanget for konsesjonen er tilfredsstillende, til tross for at ringvirkingsanalysen oppfattes å bygge på et for lavt trafikkvolum.

Selskapet bemerker at man senere vil spille inn uttalelser om andre forhold knyttet til detaljprosjekteringen.

- Forsvarsbyggs innspill av 6. juli (vedlegg 21)

Forsvarsbygg bemerker at konsesjonssøknaden ikke kan sees å ha behandlet forholdet om uønsket bruk av flyplassen av fremmed organisasjon eller makt. Videre forutsettes det at størrelsen på tilgjengelig luftrom ikke reduseres ved endringer i lufthavnstrukturen på Helgeland.

Ved siden av de nevnte høringsuttalelsene, har 9 høringsinstanser meldt tilbake at de ikke har merknader til Luftfartstilsynets høring. Luftfartstilsynet har også mottatt høringsinnspill fra en privatperson. Disse innspillene har vi tatt til orientering.

3. Luftfartstilsynets vurderinger

3.1. Om den tematiske avgrensningen av Luftfartstilsynets innstilling

Etter avklaring med Samferdselsdepartementet, har målet for Luftfartstilsynets utredning i denne saken ikke vært å favne hele avgjørelsesgrunnlaget, dvs. ikke å favne hele spekteret av de nødvendige utredningene og vurderingene i konsesjonssaken. Departementets konsesjonsvedtak vil altså hvile på et bredere grunnlag enn denne innstillingen, som er tematisk avgrenset.

Det har i enkelte høringsuttalelser blitt uttrykt forundring over at Luftfartstilsynet begrenset høringen, og ikke ønsket å høre alle sider av vurderingstemaet allmenne hensyn slik det er presisert i konsesjonsforskriften § 1 bokstav b.

Konsesjonen omfatter ikke alle vurderinger som er nødvendige for at en ny lufthavn eventuelt skal realiseres. Det må for det første skilles mellom spørsmålet om konsesjon, og politiske avklaringer som må gjøres i forhold til en ny lufthavn. For det andre må konsesjonsvurderingen avgrenses mot vurderinger og tema som er gjenstand for andre nødvendige utredninger og tillatelser.

I høringsbrevet datert 4. april skrev Luftfartstilsynet følgende om avgrensningene av Luftfartstilsynets utredning av saken, og av konsesjonen mot andre prosesser:

Som det fremgår av konsesjonsregelverket, vil avgjørelsen i forhold til søknaden om konsesjon for en ny lufthavn i Mo i Rana bygge på en helhetlig vurdering av relevante hensyn. Det må imidlertid gjøres enkelte presiseringer av hvilke tema som er relevante for denne høringen, som følge av andre beslutningsprosesser konsesjonshøringen må sees i sammenheng med. Dette gjelder forholdet til politiske beslutningsprosesser og forberedelsen av ny Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2018-2029, og til en eventuell senere teknisk og operativ godkjenning.

Spørsmålet om en ny lufthavn i Mo i Rana inngår også i Samferdselsdepartementet og Avinor AS' forberedelse av ny NTP. Departementet har i denne forbindelse allerede utredet spørsmål av betydning for konsesjonssaken. Dette gjelder bl.a. spørsmål om samfunnsøkonomi og lufthavnstruktur – herunder bedriftsøkonomiske konsekvenser for Avinor og regionale konsekvenser av en ny lufthavn og eventuelle nedleggelse av eksisterende lufthavner. Det vises særlig til Samferdselsdepartementets høring av Urbanet Analyse AS' rapport 66/2015 med høringsfrist 10. mars 2016 (departementets referanse 15/3622).

For å sikre en helhetlig belysning av søknaden om konsesjon og å unngå en dobbeltbehandling, ønsker Luftfartstilsynet å rette høringen av konsesjonssøknaden primært mot andre hensyn enn de som allerede er eller har vært gjenstand for Samferdselsdepartementets egne utredninger. Også spørsmålet om finansieringen av en ny lufthavn og hvordan Avinor eventuelt skal tilføres midler til å foreta utbygging, er gjenstand for prosess og avklaring på overordnet politisk nivå, og vil ikke bli vurdert i denne høringen. (...)

Luftfartstilsynet vil også gjøre oppmerksom på at konsesjonen ikke innebærer en uttømmende vurdering av flysikkerhetshensyn. Dette er i luftfartsregelverket i stedet varetatt gjennom at Avinor AS senere må søke om en teknisk og operativ godkjenning (såkalt EU-sertifisering) etter luftfartsloven § 7-11. En søknad om godkjenning forutsetter at konsesjon allerede er innvilget. Godkjenningen vil i motsetning til konsesjonen bygge på en detaljprosjektering av lufthavnen, og innebærer en mer inngående vurdering av lufthavnens utforming og av flyoperative behov og begrensninger.

Forenklet kan det sies at flysikkerhetshensyn i relasjon til konsesjonen først og fremst har betydning så langt det kan sies noe om forhold som er til hinder for at en senere teknisk og operativ godkjenning kan gis, og som dermed taler mot konsesjon. Avinor AS har under arbeidet med konsesjonssøknaden vært i dialog med Luftfartstilsynet angående bestemte flysikkerhetsspørsmål, og

Luftfartstilsynets foreløpige vurdering er at en ny lufthavn i Mo i Rana vil kunne oppnå en teknisk og operativ godkjenning. (...)

Videre har flere høringsinstanser knyttet kommentarer til forventede samfunns- og bedriftsøkonomiske konsekvenser og regionale konsekvenser av en ny lufthavn, og spørsmålet om endringer i lufthavnstrukturen. Dette er altså forhold som er relevante for konsesjonsvedtaket, men som Samferdselsdepartementet selv har utredet. Luftfartstilsynet tar derfor disse uttalelsene til orientering.

3.2. Forholdet til kommunal arealplan

Basert på søknaden og innspillene i høringsrunden legges det til grunn at søknaden er i samsvar med gjeldende arealplaner.

3.3. Forholdet til regelverk om universell utforming

Kravet til universell utforming er regulert i forskrift 16. juli 2013 nr. 919 om universell utforming av lufthavner, og om funksjonshemmedes og bevegelsehemmedes rettigheter ved lufttransport. Her fremgår det av § 6 andre punktum at kravet til universell utforming fastlegges gjennom konsesjonsbehandling etter luftfartsloven i de tilfellene som fremgår av § 8 annet ledd. Etter § 8 andre ledd om standarden på ombordstigningsløsninger skal Samferdselsdepartementet ved bygging av ny lufthavn ta stilling til om det skal stilles krav om passasjerbroer. Vurderingen skal gjøres opp den til enhver tid gjeldende loven om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven), samt luftfartsloven § 7-6 og § 7-7. Det skal særlig legges vekt på hvilket passasjertall lufthavnen antas å få og hvilke flytyper som vil bli brukt på lufthavnen.

Etter søknaden punkt. 3.1.3 legges det opp til en assistert ombordstigningsløsning med løfteanordning for personer med redusert mobilitet på en ny lufthavn i Mo i Rana. Luftfartstilsynet etterspurte høringsinstansenes innspill på dette, men ingen instanser har kommentert spørsmålet særskilt.

Luftfartstilsynet kan på denne bakgrunn ikke se at det er grunnlag til å kreve at det bygges passasjerbroer i det som ellers er en terminalbygning på ett plan.

3.4. Forholdet til naturmangfoldloven

Etter naturmangfoldloven § 7 skal vurderingen av om naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8 til 12 er overholdt, fremgå av vedtak.

Klima- og miljødepartementet viser i sitt høringsinnspill til kravene i lakse- og innlandsfisklova § 7a, og ber om at det må sikres at de særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevasdrag, blir lagt til grunn.

Nordland fylkeskommune og Klima- og miljødepartementet henviser videre begge til forskrift av 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) § 12, og at det må vurderes om tiltaket vil forringe tilstanden i vannforekomsten eller medføre at miljømålene ikke nås, og eventuelt om vilkårene i vannforskriften § 12 annet ledd er oppfylt. Fylkesrådet ber Luftfartstilsynet om å vurdere konsesjonen i henhold til vannforskriften § 12.

Innspillene er av betydning når det gjelder naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsgrunnlaget for vurderingen.

Kravene i lakse- og innlandsfisklova og vannforskriften står etter Luftfartstilsynets mening selvstendig i forhold til konsesjonen. I likhet med kravet om utslippstillatelse vil slike krav være selvstendige forutsetninger for å kunne anlegge og drive en flyplass iht. en eventuell konsesjon, og følges opp av andre myndigheter enn Luftfartstilsynet.

Luftfartstilsynet viser til konsesjonssøknaden pkt. 5.10 om regelverk ytre miljø. Avinor uttaler her at søknad om utslippstillatelse «vil ferdigstilles i 2015, men vil ikke sendes før en eventuell beslutning om ny lufthavn er tatt. Innholdet i søknaden blir så langt som mulig avstemt med miljømyndighetene».

Avinor har planlagt med en prosess opp mot miljømyndighetene etter at konsesjon eventuelt blir gitt, i forbindelse med detaljplanlegging og de ytterligere avklaringer som må gjøres. Vi forutsetter at kravene i lakse- og innlandsfisklova og vannforskriften svares ut, i kraft av å være selvstendige regelverkskrav og nødvendige prosesser parallelt med konsesjonen. Men kan ikke se at dette er avklaringer som må ligge til grunn for et konsesjonsvedtak.

Etter Luftfartstilsynets mening er det ønskelig først å få en avklaring av om det er ønskelig å realisere flyplassen på det grunnlaget som nå foreligger, gjennom konsesjonen og politiske vedtak, før det kreves ytterligere utredninger. Vi legger til at forholdet mellom konsesjonen og ulike utredninger og miljøtillatelser til en viss grad vil være svart ut ved at det stilles en bortfallsforutsetning for konsesjonen. Utredningene er slik vi ser det heller ikke egnet til å utgjøre en absolutt hindring for at flyplassen skal realiseres.

Luftfartstilsynet oppfatter altså at det ikke er rimelig å kreve ytterligere utredning av mulige påvirkninger forut for konsesjonsvedtaket, og etter vår vurdering utelukker naturmangfoldloven § 8 ikke en trinnvis tilnærming der enkelte nærmere avklaringer i forhold til miljø gjøres etter at konsesjon for landingsplass eventuelt er innvilget.

Vi kan ikke se at det foreligger andre opplysninger eller er kommet andre innspill som gir grunn til å problematisere om prinsippene i naturmangfoldloven er ivaretatt. Vi viser derfor for øvrig til vurderingene i konsesjonssøknaden.

3.5. Konsesjonsvilkår

Ingen høringsinstanser hadde innvendinger til de vilkår som vil gjelde for lufthavnen dersom konsesjon oppnås. Vilkårene i høringen var bygget på Luftfartstilsynets alminnelige konsesjonsvilkår, og opplysninger i søknaden.

Vilkårene som var vedlagt høringen legges derfor til grunn for innstillingen til departementet. En eventuell konsesjon bør i tråd med hovedregelen i konsesjonsforskriften § 15 andre ledd, gis for 20 år.

Avinor fremhever i oversendelsesbrevet (vedlegg 2.1) at utredningen deres er «ferskvar», og bør oppdateres dersom det går lenger enn 3-5 år fra søknad til beslutning fattes. På bakgrunn av dette og tidsplanen i konsesjonssøknaden pkt. 3.5 (vedlegg 2.2) foreslo Luftfartstilsynet i høringen at konsesjon skulle gis under en bortfallsforutsetning. Ingen høringsinstanser har stilt seg negative til dette. Vi anbefaler derfor at det forutsettes i konsesjonsvedtaket at Samferdselsdepartementet vurderer om konsesjonen skal falle bort eller om nye utredninger skal gjennomføres dersom nødvendige offentlige tillatelser ikke oppnås, og konsesjonsrettigheten ikke realiseres ved anlegg innen tre år fra vedtaksdato.

3.6. Høringsinnspill om flysikkerhet og værmessig tilgjengelighet

Flere kommuner på Helgeland har som del av sine høringsinnspill knyttet kommentarer til flysikkerhet på en ny lufthavn. Vefsn kommune formulerer dette grundigst i sine tre høringsinnspill (vedleggene 4, 5 og 15), og i fortsettelsen forholder vi oss derfor til disse.

Luftfartstilsynet gav et midlertidig svar på Vefsn kommunes innspill Luftfartstilsynets brev 12. april i år. Vi skrev i brevet at vi anså henvendelsene fra kommunen som høringsinnspill i saken. Kommunens første brev datert 9. desember 2015 ble oversendt i kopi til Samferdselsdepartementet, som la til grunn at Luftfartstilsynet behandlet brevet som del av konsesjonen.

I det første brevet kommenterer kommunen på bakgrunn av en skisse vedlagt reguleringsplanen at et dalsøkk parallelt med rullebanen, på nordsiden, medfører en strekning hvor sikkerhetssonen ikke er komplett. Dette er et etter kommunens mening et avvik iht. forskrift 6. juli 2006 nr. 968 om utforming av store flyplasser (BSL E 3-2) § 3-2. Kommunen viser samtidig til Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) sin rapport SL 2012/04 om den såkalte Stord-ulykken. Kommunen fremholder at SHTs rapport er en relevant påminnelse om farligheten av bratt, fallende terreng. I brevet datert 5. april spør kommunen om Luftfartstilsynet har akseptert sikkerhetstilrådingen i rapporten, og hvilke kompenserende tiltak som vil bli krevd.

Kommunen kjenner til at EUs flyplassregelverk vil ligge til grunn for godkjenningen, men kommunen mener det er urimelig om det nye regelverket skal kunne tilsidesette SHTs sikkerhetstilråding i rapporten.

Luftfartstilsynet ser positivt på at kommunen belyser viktige spørsmål ved detaljerte høringsinnspill til konsesjonen. Lufthavnens og rullebanens nøyaktige posisjon og utforming er imidlertid tema for detaljprosjekteringen og en eventuell søknad om teknisk og operativ godkjenning av lufthavnen. Siden detaljprosjekteringen ikke er gjennomført, er rullebanens plassering i forhold til dalsøkket per nå ikke endelig fastsatt. Luftfartstilsynet er enige i at det må gjøres en nærmere vurdering av de faktiske forholdene knyttet til dalen, men som del av en godkjenningsprosess som inkluderer nærmere dokumentasjon og en befaring av området.

Forskrift 25. august 2015 nr. 1000 om sertifisering av flyplasser mv. (publisert som BSL E 3-1) vil ligge til grunn for den tekniske og operative godkjenningen. Ut fra de opplysningene vi har per nå, må vi legge til grunn at sikkerhetsområdene vil bli i samsvar med kravene sertifiseringsforskriften BSL E 3-1, jf. CS ADR-DSN.B.160, jf. B.175 og B.185², om utstrekning og helning på sikkerhetsområdene parallelt med rullebanen.

SHT-rapporten som kommunen viser til, slår fast at det at sikkerhetsområdet i enden av rullebanen på den omtalte flyplassen var for kort på ulykkestidspunktet. I tillegg var det etter det mangelfulle sikkerhetsområdet et bratt, fallende terreng. SHT kom i rapporten til at disse to faktorene i vesentlig grad bidro til ulykkens alvorlighetsgrad. På bakgrunn av ulykken bad SHT om at Luftfartstilsynet reviderte sin praksis for behandling av avvik med tanke på krav til risikokompensasjon i godkjenningssaker.

² Dette er bestemmelser i forordning (EU) nr. 139/2014, som er gjennomført ved forskriften BSL E 3-1. Bestemmelsene inneholder sertifiseringsspesifikasjoner om utstrekning og helning av «strip», dvs. sikkerhetsområdet som strekker seg parallelt med rullebanen.

Luftfartstilsynet har tatt SHTs rapport og sikkerhetstilråding til etterretning, dvs. behandlet og lukket tilrådingen iht. interne prosedyrer og rapportert om dette til Samferdselsdepartementet. Den ligger altså til grunn for Luftfartstilsynets senere godkjenningspraksis. Samtidig vil vi knytte et par kommentarer til rapportens relasjon til denne saken.

Vi understreker for det første at sikkerhetstilrådingen retter seg mot Luftfartstilsynets praksis knyttet til teknisk og operativ godkjenning, og ikke konsesjonen. Konsesjonen er mer overordnet, og retter seg ikke mot konkrete utformingskrav og eventuell kompensasjon der kravene ikke kan oppfylles.

For det andre understreker vi at selv om rapporten tar opp ikke- tilgivende sideterreng som en prinsipiell problemstilling i forhold til tekniske og operative godkjenninger av flyplasser, bør det utvises varsomhet med å ta rapporten til inntekt for en generell regelverkstolkning og for hvordan regelverket er å forstå i relasjon til den planlagte lufthavnen på Steinbekkhaugen.

I brev datert 5. april 2016 spør kommunen også om risikokompensasjonen vil ta høyde for friksjon og meteorologiske forhold inkludert sidevind, og påvirke regulariteten. Luftfartstilsynet bemerker at regelverket som omhandler krav til sikkerhetsområder ikke må sees i sammenheng med beregninger mht. værmessig tilgjengelighet og regularitet på en lufthavn. Ved beregning av værmessig regularitet benyttes kombinasjon av tilgjengelige navigasjonshjelpemidler på rullebanen og meteorologiske parametere. Problematisk sidevind og turbulens er beregnet til å forekomme svært sjelden, og vi kan ikke se at det er grunn til å stille spørsmål ved beregningene av regulariteten på Steinbekkhaugen.

3.7. Luftfartstilsynets vurdering av flysikkerhetsmessige hensyn knyttet til realisering av Steinbekkhaugen

Luftfartstilsynet understreker at dagens lufthavner på Helgeland drives med teknisk og operativ godkjenning, og holder et tilfredsstillende sikkerhetsnivå. En eventuell endring i lufthavnstrukturen kan etter vår mening da ikke begrunnes i flysikkerhetshensyn alene.

Luftfartstilsynet vil likevel peke på den flysikkerhetsmessige merverdi som oppnås gjennom en etablering av Steinbekkhaugen. Merverdien består i en forbedring og forenkling av inn- og utflygingene.

For operasjoner på dagens flyplass Mo i Rana/Røssvoll stilles det «særskilte krav til operatører, dvs. flyselskaper, som skal utøve ervervsmessig lufttransport».³ Disse kravene må dokumenteres til Luftfartstilsynet, og dokumentasjon må forelegges LT minst 14 dager før operasjonene starter.⁴ For besetningsmedlemmer er Røssvoll definert som en flyplass i Cat-C.⁵ Dette betyr at det stilles særskilte krav til fartøysjefens kjennskap til flyplassen.

Røssvoll er altså en flyplass anses som krevende å operere på og med et sett spesielle krav som begrenser den alminnelige tilgjengeligheten for operatører og besetningsmedlemmer.

Minimumshøyder er basert på visuell sirkling til flyplassen fra et punkt langs en off-sett innflyging. Dette resulterer i høye krav til sikt og skyhøyde. Formålet er å hindre at et fly under innflyging går inn i skyer når man ikke lenger er på en instrumentprosedyre.

³ Se AIP Norge side AD 2 ENRA 1-1, pkt AD 2.2.

⁴ Se AIP ENRA AD 2.23.

⁵ Jf. EASA AMC1 ORO.FC.105.

Den nye Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen planlegges med rettlinjede inn- og utflyginger mot terskel til begge rullebaner. Prosedyrer med vertikal-navigasjon til begge rullebaneender vil være et viktig sikkerhetsmessig bidrag sett i forhold til dagens flyplass.

Sikkerhetsmessige forhold ved etablering av en ny flyplass med lengre rullebane og bedre prosedyrer bør på denne bakgrunn tillegges noe vekt i denne saken.

3.8. Luftfartstilsynets merknad om inn og – utflygingsprosedyrer

Luftfartstilsynet vil samtidig knytte noen kommentarer til den planlagte instrumenteringen på Steinbekkhaugen. I rapporten Forprosjekt (vedlegg 1 til konsesjonssøknaden) pkt. 5.2 beskriver Avinor at det vil bli etablert GBAS til bane 08, samt LOC/DME til operatører som ikke kan benytte GBAS. I tillegg vil det bli etablert Satellitt APV-prosedyrer (LNAV/VNAV og LPV-SBAS) tilsvarende bane 26.

Luftfartstilsynet vil påpeke at etablering av GBAS-prosedyrer pr i dag er i en tidlig fase. Det er begrenset hvilke norske operatører som kan fly GBAS. Blant norske ruteflyselskaper er det i dag kun Norwegian som kan fly disse. Luftfartstilsynet er av den oppfatning av ILS fortsatt vil være den beste form for presisjonsinnflyging i overskuelig framtid som er allment tilgjengelig, og bør fortsatt vurderes opp mot GBAS.

Det er viktig å ha presisjonslandingsminima på CAT 1 nivå der dette er mulig. Særlig siden man planlegger å etablere et LOC/DME anlegg. Dersom man beslutter å velge en løsning basert på GBAS forventer Luftfartstilsynet at det skjer i en dialog med aktuelle operatører ut fra deres nåværende og fremtidige utrustning. I utgangspunktet kan et GBAS-anlegg betjene flere rullebaneender. Dermed bør det undersøkes om det kan etableres eventuelle GBAS-prosedyrer til begge rullebaner i tillegg til øvrige APV-prosedyrer.

For bane 26 er minima beregnet til 680 ft OCH for APV Baro (LNAV/VNAV), mens med LPV SBAS basert på EGNOS kan få minima ned til 250 ft OCH. Utfordringen er som Avinor beskriver, at få operatører har eller har planer om, å anskaffe slik utrustning. Hva turbo-prop - operatører vil velge som fremtidig løsning, er per i dag usikkert. En del LPV-prosedyrer er pr i dag publisert på norske flyplasser, samtidig er det fremdeles utfordringer knyttet til signal-kontinuitet og dekning i alle faser av innflyginger i den nordlige del av Norge, omtrent fra Helgeland og nordover, men med lokale variasjoner.

3.9. Om prosedyrer for motorbortfall

Luftfartstilsynet viser her til Norwegian's vurdering av flyoperative forhold - runde 2 (vedlegg 2.12). Selv om den planlagte Steinbekkhaugen vil få en mer gunstig plassering i forhold til terreng enn dagens Røssvoll, vurderer Norwegian at en operatør av en Boeing 737-800 vil måtte planlegge med en vektbegrensning ved utflyging fra Steinbekkhaugen i østlig retning. Dette for å unngå at det oppstår et sikkerhetsproblem ved motorbortfall.

ICAOs kriterier for design og publisering av inn- og utflygingsprosedyrer tar ikke hensyn til prosedyrer for motorbortfall. Disse må beregnes av operatører for den enkelte flytype i samarbeid med flyprodusenten. Det er altså ikke tale om en begrensning som vil aktualisere kompensierende tiltak i forbindelse med den tekniske og operative godkjenningen, men vurderinger som den enkelte operatøren gjør og prosedyrer denne lager for egne flygninger.

Norwegian anser selv vurderingen for å være veiledende, og bemerker at andre operatører vil kunne komme til en annen løsning. Luftfartstilsynet anser imidlertid at vi i denne fasen må bygge på Norwegians vurdering.

I utgangspunktet innebærer vektrestriksjonen at en flygning med en 737-800 må begrenses med ca. 10 passasjerer og drivstoff tilsvarende 1,5 timer flytid i forhold til en maksoperasjon. Utenlandske destinasjoner på det europeiske kontinentet vil kunne nås. Flygninger innad i Norge vil ikke bli berørte.

Avinor uttaler i konsesjonssøknaden pkt. 5.6.5 at man i forbindelse med detaljprosjekteringen (når rullebanens plassering er endelig fastslått) vil gjennomføre risikoanalyser av utflygningsforholdene. Etter Luftfartstilsynets mening er det hensiktsmessig at Avinor i dette arbeidet vurderer å be også andre aktuelle operatører enn Norwegian uttale seg om prosedyrer for motorbortfall.

3.10. *Kommentarer til enkelte andre forhold*

Når det gjelder kommentarene fra Politiets sikkerhetstjeneste om sikkerhetsarbeid i prosjektstyringen, vil Luftfartstilsynet bemerke at luftfartsloven legger grovt sett opp til to typer sikkerhetsarbeid – mot tilsiktede handlinger, og uønskede hendelser eller ulykker («security og safety»). Safety-aspektet ligger først og fremst til den tekniske og operative godkjenningen, og delvis til konsesjonen. Security-aspektet ved en lufthavn er ivaretatt ved at forskrift om sikkerheten i luftfarten mv. (BSL-Sec 1-1) må legges til grunn, bl.a. ved krav til driftsorganisasjonen på en lufthavn, at det utarbeides og vedlikeholde beredskapsplaner, øvelser med lokale beredskapssetater m.m.

Sametinget påpeker at man ønsker varsomhet og vektlegging av samiske interesser ved fremtidige arealinngrep. Luftfartstilsynet kan imidlertid ikke se at vi gjennom luftfartsregelverket har anledning til å påvirke fremtidige arealinngrep. Dette varetas gjennom arealplanlegging, i hovedsak av kommunen. Luftfartstilsynet slutter seg til at samiske interesser er av betydning ved arealinngrep ifm. flyplassen. Etter vår oppfatning er samiske interesser varetatt i planleggings- og konsesjonsprosessene.

Når det gjelder Forsvarsbyggs kommentarer til muligheten for bruk av flyplassen av fremmed makt, er det Luftfartstilsynets syn at dette ikke er hensyn som varetas gjennom behandling av søknad om konsesjon for sivil lufthavn. Dette håndteres av annet, parallelt regelverk og andre myndigheter enn LT. Dette faller utenfor også beredskapsarbeidet etter forskrift om sikkerheten i luftfarten mv. (BSL-Sec 1-1).

Vi vurderer at Forsvarets tilgang til luftrom ikke er gjenstand for vurdering ifm. konsesjon, og vi kan ikke se at det er av betydning for konsesjonsspørsmålet. Eventuelle nødvendige tilpasninger i luftrom som følge av en endring i lufthavnstrukturen vil bli håndtert gjennom andre prosesser, nærmere bestemt det løpende FUA-samarbeidet mellom Forsvaret og Luftfartstilsynet og en eventuell endring i AMC-avtalen.

4. Oppsummering

Luftfartstilsynets anser det som en politisk avveining å ta stilling til om de regionale, samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske konsekvensene rettfærdiggjør investeringskostnadene ved en ny lufthavn. Denne vurderingen ligger derfor til Samferdselsdepartementet. Dette er også sider av saken som departementet selv har utredet.

Vi anser at konsesjon for Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen er forenlig med de allmenne hensyn vi har vurdert. Ut fra det grunnlaget vi foreligger, vil Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen kunne oppnå teknisk og operativ godkjenning, og vi kan ikke se at det er avgjørende hindringer i veien for å oppnå øvrige nødvendige tillatelser. Videre vil det ligge enkelte flysikkerhetsmessige gevinster i en realisering av flyplassen.

Luftfartstilsynets utredning har ikke tatt opp økonomiske eller andre forhold som gjør det naturlig at innstillingen omfatter en vurdering av hvilke følger en konsesjon for Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen skal ha for lufthavnstrukturen for øvrig. Avinor forutsetter selv en samtidig nedleggelse av Mosjøen lufthavn.

En eventuell konsesjon bør i tråd med hovedregelen i konsesjonsforskriften § 15 andre ledd, gis for 20 år. Dersom nødvendige offentlige tillatelser ikke oppnås, og konsesjonsrettigheten ikke realiseres ved anlegg innen tre år fra vedtaksdato, bør departementet vurdere om konsesjonen faller bort eller at nye utredninger skal foretas.

5. Innstilling

Ettersom Luftfartstilsynet har utredet en begrenset del av saken, er det etter vår mening nødvendig å gi en betinget innstilling til vedtak.

På denne bakgrunn finner Luftfartstilsynet at søknad datert 17. desember 2015 om konsesjon for å anlegge, drive og inneha Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen kan innvilges, såfremt dette etter departementets vurdering er forenlig med vurderinger av regionale, samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske konsekvenser av en ny lufthavn.

En konsesjon gis for 20 år, jf. konsesjonsforskriften § 15 andre ledd. Departementet kan bestemme at konsesjonen faller bort eller at ytterligere utredninger skal gjennomføres dersom nødvendige offentlige tillatelser ikke oppnås, eller konsesjonsrettigheten ikke realiseres ved anlegg, innen tre år fra vedtaksdato.

Anbefalte konsesjonsvilkår er vedlagt innstillingen (vedlegg 1).

Med vennlig hilsen

Wenche Olsen
avdelingsdirektør
Flyplass- og flysikringsavdelingen

Jørn Eirik Seljeås
seksjonssjef
Flyplassseksjonen

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.

Kopi til: Avinor AS

Vedlegg

1. Anbefalte konsesjonsvilkår for Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen
2. Søknad datert 17.12.15 om konsesjon for å anlegge, drive og inneha Mo i Rana lufthavn, Steinbekkhaugen.
 - 2.1. Oversendelsesbrev
 - 2.2. Konsesjonssøknad
 - 2.3. Forsprosjekt
 - 2.4. Ringvirkningsanalyse, Urbanet
 - 2.5. Eiendomskart
 - 2.5.1. Eiendomskart – hele
 - 2.5.2. Eiendomskart – vest
 - 2.5.3. Eiendomskart – øst
 - 2.6. KVT, værmessig tilgjengelighet – vurdering ved satelittnavigering
 - 2.7. KVT, værmessig tilgjengelighet for ny lufthavnlokaltet
 - 2.8. StormGeo, værmessig tilgjengelighet
 - 2.9. DNMI, værmålinger 2009
 - 2.10. Kart over flyplassområdet
 - 2.11. Kart
 - 2.11.1. Restriksjonsplan
 - 2.11.2. Ytre horisontalflate
 - 2.12. Norwegian – vurdering av flyoperative forhold – runde 2
 - 2.13. Flystøyberegninger – SINTEF-rapport 90E103.18
 - 2.14. Avinor – årsrapport 2014
 - 2.15. Avinor – organisasjonskart
 - 2.16. Samlerapport, konsekvensutredning - PLU
3. Luftfartstilsynets høring av 4. april
 - 3.1. Høringsbrev
 - 3.2. Utkast til konsesjonsvilkår
 - 3.3. Adresseliste
4. Vefsn kommunes brev av 9. desember 2015
 - 4.1. Brev
 - 4.2. Vedlegg - skisse
5. Samferdselsdepartementets brev av 14. desember 2015
6. Vefsn kommunes brev av 5. april
7. Luftfartstilsynets brev av 14. april
8. Politiets sikkerhetstjenestes innspill 30. mai
9. Statens vegvesens innspill av 15. juni
10. Innspill fra kommunene Alstahaug, Herøy og Dønna av hhv. 17. juni, 30. juni og 4. juli
11. Sametingets innspill av 23. juni
12. NHO Luftfarts innspill av 28. juni
13. Nordland fylkeskommunes henvendelser og innspill
 - 13.1. Henvendelse 30. juni
 - 13.2. Høringsinnspill 28. august
14. Indre Helgeland regionrådets innspill av 30. juni.
15. Vefsn kommunes innspill av 30. juni
16. Klima- og miljødirektoratets innspill av 4. juli
17. Rana kommunes innspill av 4. juli
18. Polarsirkelen lufthavnutvikling AS' innspill av 4. juli (vedlegg18)
19. Herøy kommunes innspill av 30. juni
20. Dønna kommunes innspill av 4. juli
21. Forsvarsbyggs innspill av 6. juli (vedlegg 21)