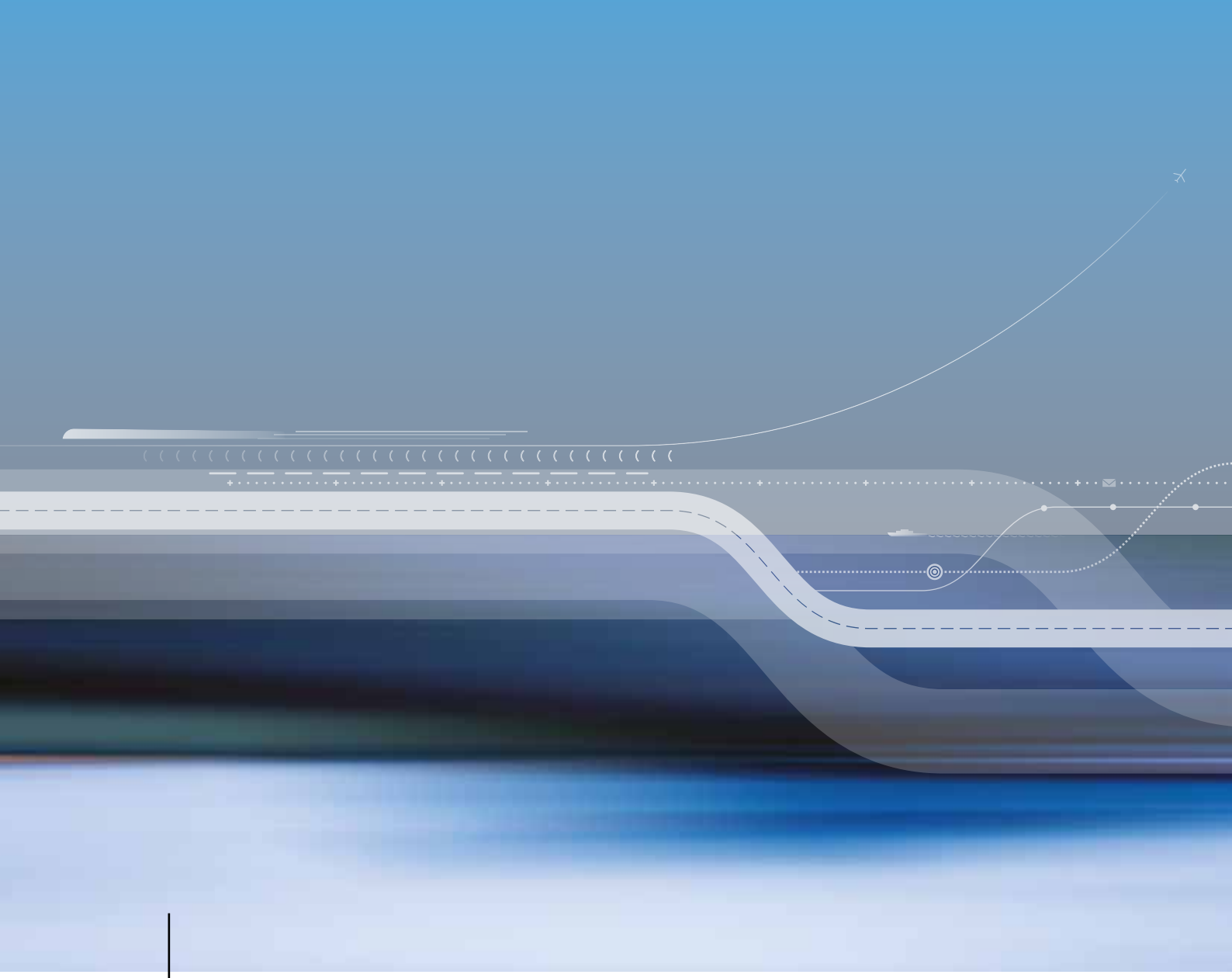


Samferdselsdepartementet

Høringsnotat om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart

Utfordringer og mulige konsekvenser for norsk luftfart

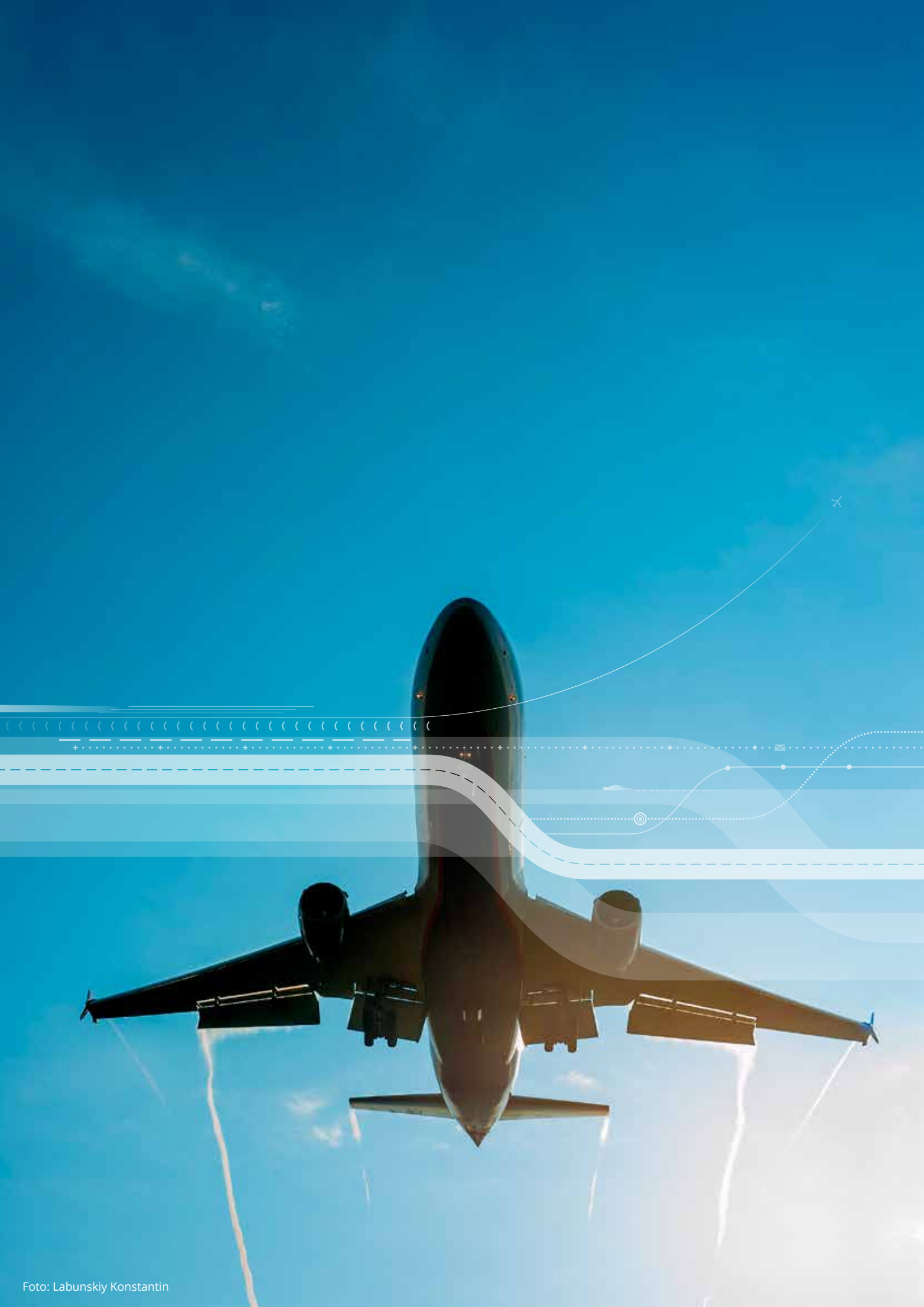


Foto: Labunskiy Konstantin

Samferdselsdepartementet

Høringsnotat om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart

Utfordringer og mulige konsekvenser for norsk luftfart

Innhold

1 BAKGRUNN – MANDAT - ARBEIDSMETODIKK 15

2 LUFTFARTSMARKEDET – NASJONALT OG INTERNASJONALT . . . 19

2.1. Marked – konkurranse 19

2.2. Regulering av luftfartskonkurransen 21

2.3. Luftfartsmarkedet internasjonalt 25

2.4. Luftfartsmarkedet i Norge 33

3 KARTLEGGING AV LUFTFARTSNÆRINGEN I NORGE 36

3.1. Innledning 36

3.2. Flyselskaper 37

3.3. Flyplasser m.v. 42

3.4. Flyvedlikehold 44

3.5. Handling, catering og flyfrakt 45

4 LØNN OG ARBEIDSVILKÅR I NASJONAL OG INTERNASJONAL LUFTFART 47

4.1. Innledning 47

4.2. Lønn og andre godtgjørelser 47

4.3. Arbeidsforhold og arbeidskontrakter 49

4.4. Organisering av arbeidsgivere og arbeidstakere i norsk luftfart 52

5 MYNDIGHETSBESTEMTE RAMMEVILKÅR PÅ NOEN UTVALGTE OMRÅDER . . . 55
5.1. Generelt . . . 55
5.2. Flysikkerhet . . . 56
5.3. Ansettelsesforhold og arbeidsmiljø . . . 60
5.4. Trygderettigheter for flygende personell i internasjonal luftfart . 67
5.5. Anvendelse av arbeidsmiljø- og trygderegelverket i noen praktiske tilfelle . . . 74
5.6. Utlendingsregelverket – krav om oppholdstillatelse m.v. . . . 75
5.7. Skatt og arbeidsgiveravgift . . . 76
5.8. Konkurranse og markedsregulering . . . 78
5.9. Kjøp av flyrutetjenester (fot) . . . 79
5.10. Investeringer i lufthavner . . . 80
5.11. Luftfartsavgifter . . . 80
5.12. Forbrukerrettigheter . . . 82

6 VURDERINGER OG ANBEFALINGER . . . 86
6.1. Innledning . . . 86
6.2. Vurderinger og anbefalinger . . . 86

Foto: Fotolia

SAMMENDRAG

1. Bakgrunn – mandat – arbeidsmetodikk

I sin politiske plattform har regjeringen vist til at god infrastruktur er en grunnpilar i et moderne samfunn, og at regjeringen vil gjøre dette til en konkurransefordel for nasjonen. Regjeringen vil videre føre en konkurranseorientert luftfartspolitikk basert på forståelse for at flytrafikken er en sentral del av det norske transportnettet. Virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnader nede og gir lavere priser og bedre kvalitet.

Øket globalisering representerer samtidig nye utfordringer for transportsystemet, herunder luftfarten. Flyselskapene tenker stadig mer globalt, og man ser blant annet klare tendenser til øket bruk av personell fra såkalte lavkostnadsland.

Som følge av øket konkurranse og globalisering besluttet Stoltenberg II-regjeringen å igangsette en utredning for å belyse problemstillinger for norsk luftfart. Samferdselsdepartementet har hatt i oppdrag å gjennomføre og koordinere utredningen som har involvert flere departementer og eksterne ressurser.

Samferdselsdepartementet legger nå frem høringsnotat om utredningen. Høringsnotatet skal være en del av grunnlaget for å ta stilling til hvordan luftfarten i Norge bør utvikles, med særlig vekt på ulike problemstillinger som globalisering og øket konkurranse reiser både for flymarkedets utvikling og de ansattes arbeids- og lønnsvilkår.

Faktabeskrivelsen i høringsnotatet baserer seg i stor grad på innhentede opplysninger fra bransjeaktører. Dette gjelder i særlig grad opplysninger i kapittel 3 og 4. Utviklingen innen luftfarten går raskt, og dette kan ha medført at enkelte av faktaopplysningene ikke er fullt ut à jour per i dag.

Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent reduksjon i klimagassutslipp i 2030 sammenlignet med 1990-nivå, jf. Meld. St. 13 (2014–2015). Norge skal forhandle om en felles oppfyllelse av forpliktelsen sammen med EU. Dersom forhandlingene med EU fører frem, vil Norge få et tallfestet utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor i 2030 gjennom forhandlingene. Dersom forhandlingene ikke fører frem, vil regjeringen senere konsultere Stortinget om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor. Reduserte utslipp i transportsektoren, som også omfatter innenlandsk luftfart, er pekt ut som ett av regjeringens fem prioriterte innsatsområder i klimapolitikken. Mens veitransport er den største utslippskilden i ikke-kvotepliktig sektor, er det meste av utslipp fra innenriks luftfart og luftfart mellom EØS-land kvotepliktig. Regulering av utslipp fra internasjonal luftfart er et tema i de internasjonale klimaforhandlingene og i den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO.

Samferdselsdepartementet ønsker å få et bredt tilfang av innspill til høringsnotatet før det trekkes endelige konklusjoner. Høringskommentarene vil danne et grunnlag for departementets videre arbeid med å tilrettelegge for utvikling av en sivil luftfart som fremmer de overordne mål som gjelder for norsk transportpolitikk.

2. Luftfartsmarkedet – nasjonalt og internasjonalt

På korte distanser konkurrerer mange transportformer. Flytransport er mest aktuelt over lengre distanser. Luftfarten er konjunkturfølsom. Tradisjonelt har man sett to rutestrategier: «Punkt til punkt» (direkte fra A til B), og «nettverk» (fra A via knutepunkt B og videre til C). Nettverksselskapene (for eksempel Lufthansa, KLM og British Airways med hhv. Frankfurt, Amsterdam og London som knutepunkt) retter seg i stor grad mot forretningsmarkedet som har relativt stor betalingsvilje. «Punkt til punkt-selskaper» har sterkt fokus på lave kostnader, og konsentrerer seg gjerne om å fly direkte fra / til sine baser. I praksis kan de to rutestrategiene gli noe over i hverandre.

Ruteflygning har utviklet seg fra å være avhengig av offentlige tillatelser (konsesjoner), til å bli liberalisert (i USA fra 1978, i Europa fra 1986 og utover). For å drive ruteflygning fra et land til et annet må flyselskaper ha trafikkrettigheter som er forankret i en luftfartsavtale. Det er statene som er parter i slike avtaler, og det er den enkelte stat som utpeker / designerer hvilke(t) av dens flyselskap som skal trafikkere de fremforhandlede rutene.

Et flyselskap hjemmehørende i et EU/EØS-land kan operere ruter innen EU/EØS-området uten dermed å være avhengig av særskilte offentlige tillatelser. Dette gjelder også norske flyselskaper. EØS-avtalen omhandler imidlertid ikke tredjelandsrelasjoner. Norske flyselskaper omfattes derfor ikke av de luftfartsavtaler EU har inngått med tredjeland. SAS nyter likevel godt av EUs avtaler med tredjeland, siden SAS kan operere også som svensk eller dansk selskap.

Et norsk flyselskap kan etablere seg (direkte eller via datterselskap) i et hvilket som helst EU/EØS-land. Den utflyttede virksomheten underlegges tilsynsmyndighetene i vedkommende EU/EØS-land og kan fly i henhold til de luftfartsavtaler dette landet har tilsluttet seg.

Nord-Amerika, Europa og Asia-Oseania utgjør i dag tre tilnærmet like stor markeder med årlig ca. 1,5 milliarder passasjerer hver. Passasjervolumet påregnes å øke markant (2-3 prosent årlig vekst i Amerika og Europa, og seks prosent årlig vekst i Asia-Oseania). Det skjer en kraftig konsolidering i flere deler av luftfartsbransjen. Blant de fem største flyselskapsgrupperingene er det fire amerikanske og ett asiatisk. Lufthansa, British Airways og Air France følger deretter.

Mellomstore nettverksselskaper er i en strukturell pressituasjon mellom større nettverk på den ene siden og lavkostnadsselskaper på den andre siden. KLM er blitt en betydelig aktør til og fra Norge med flere transfer til og fra Amsterdam enn SAS har på København. Norden skiller seg noe ut fra den generelle konsolideringstrenden, med sine to mindre nettverk (SAS og Finnair) samt fremveksten av et nytt lavkostnadsselskap som har lyktes (Norwegian).

Grovt sett er det i dag fire toneangivende europeiske lavkostnadsselskaper: Ryanair, easyJet, Norwegian og Wizz. Det er tegn på at vekstpotensialet i Europa for lavkostnadsselskaper er i ferd med å forsvinne. Forretningsmodellene for nettverks- og lavkostnadsselskapene nærmer seg hverandre. Norwegian har beveget seg inn i langdistansemarkedet.

Norsk luftfart har i flere tiår vært i sterk vekst, både innenlands og utenlands. Det er nå tegn til utflating innenlands, mens det for utenlands trafikk ventes fortsatt vekst. Avinor opererer 46 flyplasser med rutetrafikk. OSL er den klart største flyplassen i Norge med 24,6 millioner passasjerer av totalt litt over 53 millioner passasjerer for flyplasser i og utenfor Avinor i 2015 (eks. offshore og transitt). Det er nå konkurranse mellom SAS og Norwegian på de fleste hovedrutene. Billettprisene er redusert med 17 prosent nominelt i perioden 2003 – 2011. Ifølge en undersøkelse fra Via Egencia har imidlertid prisene jobbreisende betaler øket med 9,9 pst. til norske destinasjoner i første kvartal 2015 sammenlignet med samme periode i fjor. Også SSBs statistikk over priser for transport viser at lufttransport med passasjerer økte med 12,7 pst. i fjerde kvartal 2014 sammenlignet med samme kvartal året før. Staten kjøper regionale flyrutetjenester for ca. 811 millioner kroner i 2016, med Widerøe som den klart dominerende aktør på anbudsrutene.

3. Kartlegging av luftfartsnæringen i Norge

I 2005 (seneste tilgjengelige tall) var ca. 20 000 personer direkte knyttet til luftfartsnæringen. I tillegg kom indirekte og indusert sysselsetting på anslagsvis 12 000 – 16 000 personer. De etterfølgende år har vært preget av rasjonaliseringer, flytting av funksjoner utenlands og passasjervekst.

SAS er det største selskapet i skandinavisk luftfart (medio 2012 142 fly, ca. 13 000 ansatte hvorav ca. 5600 i Norge). SAS har i flere år hatt betydelige økonomiske problemer, og har vært igjennom flere rasjonaliseringsprogrammer. Mer enn 75 prosent av SAS-tilbudet i og til / fra Norge er i konkurranse med Norwegian.

Norwegian startet opp som lavkostnadsselskap i 2002, ble børsnotert i 2003 og har siden hatt sterk vekst både innenlands, på Europa og etter hvert på langdistanse. Vekst utenfor Skandinavia ivaretas ved blant annet etablering av egne baser. Norwegian har rundt 5400 medarbeidere. For virksomheten utenfor Skandinavia benytter Norwegian i stor grad bemanningsselskaper som ansetter piloter og kabinpersonale lokalt. Norwegian har etablert et selskap i Irland og et selskap i UK, med godkjennelse fra hhv. irske og engelske myndigheter. Dette gir tilgang til EU-trafikkrettigheter som kan danne basis for selskapets interkontinentale ruter. Norwegian fremholder at norske myndigheters praktisering av utlendingsforskriften hindrer bruk av asiatisk personale på norskregistrerte fly.

Widerøe er i dag Nordens største regionale selskap med ca. 1400 medarbeidere og en flåte på 42 fly (Dash-8-varianter). Anbudsrutene utgjør ca. 40 prosent av selskapets virksomhet.

Ryanair har base på Moss lufthavn Rygge, samt flygninger på Sandefjord lufthavn Torp, og Haugesund. Om lag 200 personer er tilknyttet basen på Rygge, derav ca. 55 piloter. Kabinpersonalet kommer fra flere europeiske land. En del av kabinpersonalet er mobile «basehoppere» som flytter til andre baser i Europa etter noen måneder i Norge.

Avinor er den klart dominerende flyplassoperatøren (46 flyplasser, hvorav Oslo Lufthavn er klart størst). I tillegg opererer Avinor tre kontrollsentraler, og yter tårntjenester til lufthavner over hele landet. Flysikringstjenesten (kontrollsentralene og tårntjenesten) er nylig skilt ut i et heleid datterselskap. *Moss lufthavn Rygge* og *Sandefjord lufthavn Torp* er de største lufthavnene utenfor Avinor.

Andre viktige luftfartsrelaterte funksjoner er flyvedlikehold, handling, catering og flyfrakt.

4. Lønn og arbeidsvilkår i nasjonal og internasjonal luftfart

Forskjellene mellom gjennomsnittslønn i Europa og globalt er store. Lønnsnivået i Norge ligger i toppskiktet. For *piloter* er det i stor grad et globalt lønnsnivå, men med visse regionale særtrekk, og med variasjoner mellom ulike typer selskaper og type piloter (kaptein, styrmenn, ansiennitet).

Kabinpersonale fra lavkostnadsland har ifølge opplysninger Samferdseldepartementet er kjent med, en lønn på ca. 35 – 40 prosent av norsk lønn. Med besetning på to piloter og fem i kabinen vil et norsk flyselskap anslagsvis kunne spare ca. kr. 1,5 millioner per besetning per år ved å benytte personell fra lavkostnadsland. Flere dominerende kostnadsarter (kapital, drivstoff) er i større grad gitt. Kostnader per flygning påvirkes også av flyselskapenes effektivitet, herunder effektiv avvikling av flyreiser og tilpasninger av rutenettet for å bidra til effektiv utnyttelse av flyparken.

For at personellutnyttelsen ikke skal slå negativt ut på flysikkerheten, er det utviklet felles europeiske regler for *arbeidstidsbestemmelser* for flygende personell. Tradisjonelt har det vært avtalt arbeidstidsbestemmelser i nettverksselskapene som var markert mer gunstige for de ansatte enn hva som fulgte av lovgivningen. Antagelig som følge av skjerpet konkurranse, har avstanden mellom de avtalte og lovfestede ordningene blitt mindre, og de lovfastsatte reglene har fått øket betydning.

SAS-personalet og Norwegianpersonalet i Norge har i dag et ordinært *ansettelsesforhold* til de respektive selskapene her i landet. Norwegian

har i hovedsak likelydende avtaler for piloter og kabinpersonale for Norge, Sverige og Danmark. Øvrig Norwegianpersonale har vært ansatt i lokale bemanningsselskaper i det landet personalet er stasjonert. For flyselskapene innebærer slike ordninger lavere administrasjonskostnader og større fleksibilitet med tanke på sesongsvingninger. Etter hva Samferdselsdepartementet er kjent med, benytter Ryanair irske bemanningsbyråer som personalet har inngått avtale med. Kontraktene har gjerne tre års løpetid, og til dels korte oppsigelsesfrister. Flere av pilotene i Ryanair opererer som selvstendig næringsdrivende, som selger sine tjenester til et bemanningsbyrå.

Luftfarten i Norge har høy *organiseringsgrad*. NHO Luftfart representerer flyselskaper og andre luftfartsvirksomheter, og er dels en næringspolitisk organisasjon, dels en arbeidsgiverorganisasjon. LO organiserer ca. 7000 arbeidstakere i luftfarten, Parat (del av YS) vel 4300. Nylig er norske SAS-flygeres forening (NSF) tatt opp som selvstendig medlemsforbund i LO. Av arbeidstakerorganisasjoner utenfor hovedsammenslutningene nevnes (ca. antall medlemmer i parentes): Norsk Kabinforening (800), Luftfartens funksjonærforening (1500), Norsk flygerforbund (1700), Norsk flygelederforbund (550).

5. Myndighetsbestemte rammevilkår på noen utvalgte områder

Generelt

Handlingsrommet for den som vil påvirke utviklingen for luftfarten i Norge vil blant annet være avhengig av næringens myndighetsbestemte rammevilkår. De «myndighetene» som er opphavet til slike rammevilkår er flere og uensartede: Internasjonale samarbeidsorganisasjoner, internasjonale myndighetsorganer, nasjonale myndigheter m.v. De enkelte «rammevilkår» kan ha ulik formell status: Fra formelt regelverk / rettslig forpliktende avtaler til anbefalinger og mer eller mindre konkrete føringer. I det minste på kort sikt vil flere av disse rammevilkårene være mer eller mindre gitt. Nedenfor skisseres noen myndighetsbestemte rammevilkår for luftfarten.

Flysikkerhet

Luftfarten har i utgangspunktet et høyt sikkerhetsnivå, og det er lite dekning for å si at deregulering og øket konkurranse innen luftfarten har hatt negativ effekt på flysikkerheten. Luftfartstilsynet bekrefter også dette bildet hva gjelder norsk luftfart. Luftfartstilsynet må likevel følge godt med på omstillingsprosesser i flyselskapene for å sikre at flysikkerheten blir ivaretatt, særlig på grunn av økende bruk av bemanningsselskaper og innleid personell.

Ansettelsesforhold og arbeidsmiljø

Arbeidsmiljøloven gjelder i all hovedsak også for sivil luftfart. For flygende personell har Luftfartstilsynet det offentligrettslige tilsynsansvaret. For annet personell føres tilsynet av Arbeidstilsynet. Arbeidsmiljøloven gjelder på norsk territorium: Norske myndigheter kan føre tilsyn med norske og utenlandske selskapers virksomhet i Norge, men ikke med norske flyselskapers virksomhet og baser i utlandet. Det er inngått avtale mellom Luftfartstilsynet og Arbeidstilsynet som skal sikre nødvendig samarbeid, kunnskapsoverføring m.v. Arbeidstilsynet har et samarbeid også med andre myndigheter (politi, skatt m.v.). For å unngå sosial dumping har Norge siden 1993 hatt lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Slik allmenngjøring er i dag ikke aktuelt innen luftfarten fordi det ikke finnes noen landsomfattende tariffavtale som kan allmenngjøres.

Når et arbeidsforhold har tilknytning til flere land, må det avklares hvilket lands lover som gjelder og hvilket lands domstoler saken hører under. Det finnes EU-regler om lovvalg etc. (som Norge ikke er bundet av), samt norske lovvalgsregler m.v. som gir anvisning på et konkret skjønn med hensyn til hvilket land den aktuelle saken har størst tilknytning til.

Trygderettigheter

Som hovedregel er alle personer som bor eller arbeider i Norge medlemmer i folketrygden. Medlemskap i folketrygden er til dels opprettholdt også for personer som arbeider utenfor Norge, f. eks. for norsk stats-borger ansatt i norsk flyselskap, men som oppholder seg utenfor Norge. Det kan imidlertid være at disse bestemmelsene må fravikes som følge av trygdeavtaler som Norge har inngått med andre land. Trygdeavtalene har til hensikt å løse problemer av trygdemessig art som kan oppstå som følge av at en person har bodd og/eller arbeidet i mer enn ett land. Avtalene skal sikre at

norske statsborgere likestilles med statsborgere i det avtalelandet der vedkommende bor / arbeider. For å fremme fri bevegelighet av arbeidstakere mellom EU- og EFTA-landene har EØS-avtalen regler som koordinerer (men ikke harmoniserer) landenes trygdeordninger. De ordinære trygdeavtalene inneholder også slike bestemmelser, men virkeområdet er hovedsakelig begrenset til utsendelse av arbeidstakere og pensjoner. EØS-avtalens trygdedel omfatter imidlertid de aller fleste stønadsområdene i folketrygden.

Hovedregelen i EØS er at flygende personell skal ha sin trygdetilknytning til det landet hvor de har sin hjemmebase.

Utlendingsregelverket og Schengens grenseforordning

Arbeidstakere fra land utenfor EU/EØS trenger som hovedregel oppholdstillatelse for å arbeide i Norge. Det er gjort unntak fra kravet for utenlandsk personell (i betydningen personell fra land utenfor EU/EØS) på *utenlandske* luftfartøy i internasjonal trafikk, men ikke for utenlandsk personell på *norsk*registrerte fly i internasjonal trafikk.

Samtidig gir Schengens grenseforordning flypersonell i internasjonal trafikk rett til forenklet grensepassering. Forordningen er folkerettslig bindende for Norge.

Det er derfor behov for å presisere i utlendingsforskriften at vi følger våre internasjonale forpliktelser. Vi viser i den forbindelse til høringsbrevet om endringer i utlendingsforskriften for arbeidstakere i internasjonal luftfart som Arbeids- og sosialdepartementet sender ut samtidig med dette høringsnotatet. Utgangspunktet for vurderingene i Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev, er Lovavdelingens utredning av forholdet mellom utlendingsregelverket og Schengens grenseforordning, jf. brev av 6. juli 2015 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Arbeids- og sosialdepartementet.

Skatt og arbeidsgiveravgift

Alle skatteytere som etter norsk internrett er skattemessig bosatt i Norge[1] er som utgangspunkt skattepliktig til Norge for all sin inntekt og formue, uavhengig av hvor inntektene er opptjent og hvor formuen befinner seg. Skattyters statsborgerskap er irrelevant. Hvis personen også er skattemessig bosatt i et annet land (etter dette landets lover), vil skatteavtalen med vedkommende land kunne avgjøre hvor vedkommende skal anses bosatt. I mangel av slik skatteavtale vil norske regler gjelde. Hvis skatteyter er reelt bosatt i utlandet, vil vedkommende ikke være skattepliktig til Norge for arbeid utført i utlandet. Dersom eksempelvis en skattyter ansatt i et irsk selskap anses bosatt i Norge, vil skatteavtalen mellom Norge og Irland kunne innebære at inntekt opptjent om bord i irsk luftfartøy i internasjonal fart blir skattlagt både i det landet vedkommende er bosatt i, og i det landet selskapet er hjemmehørende. Som bostedsland skal da Norge lempe eventuell dobbeltbeskatning ved å gi fradrag i norsk skatt for skatt betalt i Irland.

Ved bruk av innleid arbeidskraft fra enkeltpersonforetak (fremfor ordinært ansettelsesforhold) vil de reelle forholdene bli lagt til grunn ved vurdering av beskatningen. Er enkeltperson-foretakets eneste virksomhet å leie ut sin egen arbeidskraft, vil arbeidstakeren kunne anses å være ansatt hos innleieren, med derav følgende konsekvenser for denne (eksempelvis flyselskapet) mht. lønnsoppgaver og forskuddstrekk.

Gjennom OECD er det et internasjonalt samarbeid med formål å avdekke og analysere skatteplanleggingsmetoder som har til hensikt å omgå skatteregler og unngå skatt.

Annet

Slots / tidsluker: Slotskoordinering skjer med basis i EU-regelverk som er innført også i Norge. Slotstildeling foretas her i landet av et bransjeeid uavhengig organ. Det er i dag slotsregulering på Oslo, Bergen, Stavanger og Kirkenes; - Trondheim vil komme etter. Det er primært terminalfunksjonene (bagasjehåndtering, areal, sikkerhetskontroll m.v.) som virker begrensende. Det er ikke mulig for nye selskaper å komme inn i topp-periodene i Bergen og Oslo før nye terminaler står ferdige. Dagens slotsmangel virker altså begrensende på konkurransen. Dette vil kunne endres noe fra 2017.

Kjøp av flyrutetjenester (FOT-ruter): Offentlig kjøp av flyrutetjenester på strekninger der markedet alene ikke gir grunnlag for slik drift, er hjemlet i forordning (EF) 1008/2008. Samferdselsdepartementet bruker ca. 811 millioner kroner på slikt kjøp i 2016. Flere flyselskaper

1 Mer enn 183 dager i enhver 12 måneders periode / 270 dager i enhver 36 måneders periode.

har vært benyttet, men gjennomgående og per i dag er Widerøes den helt dominerende aktøren på FOT-rutene. Dette skyldes blant annet krav til type fly, type navigasjonsutstyr o.a. Ifølge TØI-rapport 1116/2010 er det ikke skapt tilfredsstillende konkurranse om FOT-rutene over tid. For å avhjelpe dette foreslår TØI endret flyplasstruktur, bruk av mindre fly, unnlatelse av å stille krav om spesifikke navigasjonssystem og annet. I de ruteanbud som nå løper er bonusprogrammer forbudt. Samferdselsdepartementet har vurdert om det bør stilles krav om et bestemt lønnsnivå for ansatte i forbindelse med kjøp av flyruter. Det finnes imidlertid ikke allmenngjorte eller landsomfattende tariffavtaler innen luftfarten, og et slikt vilkår ville dermed ikke ha noen praktisk konsekvens.

Investering i lufthavner: Det nasjonale handlingsrommet er her stort. I regjeringens Sundvollenerklæring er det tatt til orde for øket konkurranse mellom flyplassene og mer liberale rammevilkår for Rygge og Torp. Knutepunktfunksjonen til Oslo lufthavn sikrer et godt tilbud til store deler av landet. Avinor nevner en tredje rullebane som et mulig kapasitetsøkende tiltak for Oslo Lufthavn, Gardermoen. På Rygge og Torp dominerer i dag Ryanair med 20 prosent av utenlandstrafikken til / fra Østlandet. For Rygge og Torp er oppmyking av myndighetsbestemte kapasitets-begrensninger og bedre tilbringertjenester aktuelle virkemidler for øket aktivitet. For Rygge er for øvrig trafikktaket hevet i ny konsesjon som trådte i kraft høsten 2014. Torp har ingen slike begrensninger i sin konsesjon.

Luftfartsavgifter: Flyselskapene betaler dels miljø-begrunnede avgifter (NOx, CO_2-avgift o.l.), dels avgifter relatert til Avinors lufthavntjenester (startavgift, passasjeravgift sikkerhetsavgift) og dels til Avinors flysikringstjeneste (terminalavgift og underveisavgift). Avinors drift av de 46 (av i alt 51) lufthavnene med rutetrafikk, finansieres ved at Avinors samlede inntekter dekker de samlede kostnader for Avinors virksomhet. I dette ligger en intern kryssubsidiering: Inntektene på de store og lønnsomme flyplassene er med på å betale for de små ulønnsomme flyplassene. Denne kryssubsidieringen anses å være forenlig med aktuelle internasjonale regler. Avgiftene for flysikringstjenestene (terminalavgift og underveisavgift) er forankret i et finmasket EU-regelverk som imidlertid gir et visst rom for såkalt peak- / toppbelastningsprising. Lufthavnavgiftene er basert i noe mindre rigide EU-regler.

Passasjerrettigheter: For flyselskapene kan passasjerrettighetene anses både som en fordel og en ulempe: Bedre rettigheter enn konkurrentene kan være en konkurransefordel, men rettighetene kan samtidig representerer betydelige kostnader. For i praksis å sikre passasjerene et vern har myndighetene (nasjonalt og internasjonalt) sett det påkrevet å regelfeste rettigheter. Lenge var passasjerrettighetene forankret i ulike internasjonale konvensjoner. EU har ikke ansett disse globale, konvensjonsfestede rettighetene som tilstrekkelige (for passasjerene). EU har derfor gitt utfyllende regler som er tatt inn i norsk rett. Norge har også visse særnorske regler om passasjerrettigheter, blant annet har bevegelseshemmede fått sine rettigheter styrket i forhold til EU-regelverket. Ulikt innhold i regelverket (globalt – europeisk – nasjonalt) kan føre til konkurranseskjevheter. I praksis har det vært en utfordring å få de ulike land til å tolke og å håndheve ett og samme regelverk likt. Per i dag ligger det ikke an til særnorske initiativ på dette området.

Forenklet transfer: Regjeringen har besluttet å gjennomføre prøveprosjektet med forenklet transfer gjennom ordningen «One stop security» på Oslo Lufthavn. Ordningen gjelder for reisende fra utland til innland, og vil bli evaluert etter en prøveperiode på tre år. Ordningen startet opp 1. september 2015, i første omgang for passasjerer som reiser via Oslo Lufthavn med SAS, Norwegian eller Widerøe.

Forhåndsklarring ved flyreiser til USA
Samferdselsdepartementet har overfor US Customs and Border Protection (CBP) meldt uforpliktende interesse for en mulig etablering av «preclearance operations location» for forhåndsklarering av passasjerer til USA ved Oslo Lufthavn. Utgangspunktet for reisende til USA er at de må gjennom US immigrasjons-, toll,- og landbrukskontroll før de da slipper inn i USA. Ordningen med forhåndsklarering gjør det mulig å få gjort unna denne prosessen på avreisestedet, slik at man kan håndteres som «domestic» ved ankomst til bestemmelsesstedet i USA og på den måten unngå lange køer. Amerikanske myndigheter kunngjorde i mai 2015 at Oslo Lufthavn er én av ti nye flyplasser de ønsker å starte forhandlinger med om etablering av forhåndsklarering. Samferdselsdepartementet vurderer i samråd med relevante departementer om det skal forhandles som nevnt.

6. Vurderinger og anbefalinger

1. *Samferdselsdepartementet vil intensivere* arbeidet med å få flere EU-land til å åpne for EØS-designering, slik at f. eks. Norwegian kan fly til Bangkok fra sine baser i London og Spania.

2. Samferdselsdepartementet vil vurdere nærmere hvordan en prosess med bedre å sikre overflygningsrettigheter over Sibir også for andre selskap enn SAS mest hensiktsmessig kan legges opp.

3. Samferdselsdepartementet mener at bestemmelsene for innleie av fly på utenlandske register blant annet bør gjenspeile utviklingen innenfor de felleseuropeiske flysikkerhetsreglene, og vil vurdere om det er behov for å foreta endringer i det eksisterende regelverket.

4. Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom Luftfartstilsynet, Arbeidstilsynet, skattemyndigheter, Arbeids- og velferdsetaten og politiet for å fremme en adekvat håndheving av regelverket for skatt, trygd og arbeidsmiljø. Regjeringen vil styrke en ytterligere utvikling av slikt samarbeid internasjonalt med vekt på baseproblematikk for flygende personell. En videreutvikling av trepartssamarbeidet mellom Luftfartstilsynet (myndighetssiden) og hoved-organisasjonene i norsk luftfart på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, skal prioriteres.

5. Samferdselsdepartementet vil se nærmere på mulighetene for samarbeid mellom Norge og Danmark og eventuelle andre land når det gjelder gjennomføring av tilsyn med HMS for flygende personell.

6. Regjeringen støtter EU-kommisjonens arbeid med. å fremme lik tolkning av det eksisterende regelverket for passasjerrettigheter. Det er per i dag lite aktuelt for Samferdselsdepartementet å ta initiativ til nye særnorske regler om passasjerrettigheter.

7. Luftfartstilsynet skal følge godt med på omstillingsprosesser i flyselskapene, særlig med tanke på økende bruk av bemanningsselskaper og innleid personell og mulige virkninger for rapporteringsvilje.

8. Regjeringen vil vurdere om prøveordningen med forenklet transfer på Oslo Lufthavn skal bli permanent etter den treårige prøveperioden.

9. Samferdselsdepartementet vurderer i samarbeid med relevante departementer om det skal forhandles med amerikanske myndigheter med tanke på mulig etablering av forhåndsklarering ved Oslo Lufthavn.

10. Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i et eget høringsbrev presiseringer i utlendingsforskriften, som tydeliggjør at Norge overholder sine internasjonale forpliktelser som gir flypersonell rett til forenklet grensepassering.

Foto: Olav Hegge

1 BAKGRUNN – MANDAT - ARBEIDSMETODIKK

I sin politiske plattform har regjeringen vist til at god infrastruktur er en grunnpilar i et moderne samfunn, og at regjeringen vil gjøre dette til en konkurransefordel for nasjonen. Regjeringen vil videre føre en konkurranse-orientert luftfartspolitikk basert på forståelse for at flytrafikken er en sentral del av det norske transportnettet.

Globalisering, inntektsvekst og kraftig befolkningsvekst gjør det nødvendig å øke kapasiteten og kvaliteten til transportsystemet. Dette gjelder også for luftfarten, som kanskje er den transportgrenen hvor globaliseringen har vært mest fremtredende de senere årene, jf. Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal Transportplan 2014-2023 og Innst. 450 S (2012-2013).

Virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnader nede og gir lavere priser og bedre kvalitet. Samtidig som det er viktig å legge til rette for en konkurransedyktig luftfart som dekker samfunnets behov for flytransport, er det som følge av globaliseringen også viktig å legge vekt på arbeidsmiljø, helse og arbeids- og lønnsvilkår.

Høsten 2012 besluttet Stoltenberg II-regjeringen å gi Samferdselsdepartementet ansvaret for å gjennomføre en intern utredning sammen med andre berørte departementer, som skulle belyse relevante problemstillinger og utfordringer for norsk luftfart som følge av øket konkurranse og globalisering.

Som en oppfølging av dette ble det i juni 2013 avholdt et fellesmøte med aktører fra luftfartsnæringen og arbeidstakerorganisasjonene. Videre ble det holdt separate møter med enkeltaktører for å samle inn faktaopplysninger, samt motta synspunkter på konkurransesituasjonen, utfordringer m.v. De enkelte aktører har fått til gjennomlesning.fremstillingen av de faktaopplysningene de har gitt underveis i arbeidet.

Den interdepartementale delen av utredningen har foruten Samferdselsdepartementet særlig involvert Arbeids- og sosialdepartementet, som har bistått med utredninger knyttet til arbeidsmiljølovgivning, trygdelovgivning og utlendingsregelverket. I tillegg har også Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og moderniserings-departementet og Nærings- og fiskeridepartementet bidratt i arbeidet på sine områder.

Arbeidet med utredningen er blitt videreført av Samferdselsdepartementet etter regjeringsskiftet, og Samferdselsdepartementet legger med dette frem høringsnotatet om utredningsarbeidet.

Formålet med høringsnotatet er å gi et *delgrunnlag for å ta stilling til hvordan luftfarten i Norge kan og bør utvikles*, og da primært med referanse til de ulike hensyn som globalisering og øket konkurranse innebærer, både for flymarkedets utvikling og de ansattes arbeids- og lønnsvilkår.

Ut fra dette er det i høringsnotatets kapittel 2-3 gitt en beskrivelse av visse historiske utviklingstrekk innen luftfarten internasjonalt og i Norge, og en kort beskrivelse av status per i dag av luftfartsnæringen her i landet. I høringsnotatets kapittel 4 gis det en nærmere gjennomgang av lønns- og arbeidsvilkårene i sivil luftfart internasjonalt, og her i landet.

Mulighetene for å påvirke utviklingen av luftfarten i Norge er bl.a. avhengig av de rammevilkår denne næringen er underlagt. Derfor gis det i kapittel 5 en oversikt over myndighetspålagte rammevilkår for luftfarten på noen enkeltområder. Avslutningsvis gis det i kapittel 6 noen foreløpige konklusjoner, samtidig som det skisseres enkelte andre problemstillinger og mulige utviklingsløp som departementet finner det nyttig å peke på.

Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent reduksjon i klimagassutslipp i 2030 sammenlignet med 1990-nivå, jf. Meld. St. 13 (2014–2015). Norge skal forhandle om en felles oppfyllelse av forpliktelsen sammen med EU. Dersom forhandlingene med EU fører frem, vil Norge få et tallfestet utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor i 2030 gjennom forhandlingene. Dersom forhandlingene ikke fører frem, vil regjeringen senere konsultere Stortinget om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor. Reduserte utslipp i transportsektoren, som også omfatter innenlandsk luftfart, er pekt ut som ett av regjeringens fem prioriterte innsatsområder i klimapolitikken. Mens veitransport er den største utslippskilden i ikke-kvotepliktig sektor, er det meste av utslipp fra innenriks luftfart og luftfart mellom EØS-land kvotepliktig. Regulering av utslipp fra internasjonal luftfart er et tema i de internasjonale klimaforhandlingene og i den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO.

Faktabeskrivelsen i høringsnotatet baserer seg i stor grad på innhentede opplysninger fra bransjeaktører. Utviklingen innen luftfarten går imidlertid raskt, og dette kan ha medført at enkelte av faktaopplysningene ikke er fullt ut à jour per i dag.

Det er et hovedpoeng for Samferdselsdepartementet å få et bredt tilfang av innspill og kommentarer før det trekkes noen endelige konklusjoner om hvilken utvikling som bør tilstrebes for luftfarten i Norge, og hvilke tiltak

Foto: Olav Hegge

som er hensiktsmessige for å fremme den ønskede utviklingen. Høringskommentarene vil danne en del av grunnlaget for departementets videre arbeid med å tilrettelegge for utvikling av en sivil luftfart som fremmer de overordnede mål for norsk transportpolitikk.

Foto: Olav Hegge

2 LUFTFARTSMARKEDET – NASJONALT OG INTERNASJONALT

2.1. Marked – konkurranse

Transport med fly er mest aktuelt over lengre avstander. På kortere avstander konkurrerer flytransport i større grad med andre transportformer.

Flytransportmarkedet består av mange *delmarkeder.* Disse delmarkedene kan rubriseres ut fra ulike kriterier (geografi / hvor man reiser fra og til, tidspunkt for reisen, hvem som reiser o.a.).

Et tomt sete gir ingen inntekter for flyselskapene. Flyselskapene anstrenger seg derfor for å fylle flyene helt opp mot avgang. Prisingsstrategier («yield management») er her et viktig virkemiddel for flyselskapene. Prisene varierer med bl.a. geografisk marked, billettens fleksibilitet, tidsrommet mellom billettbestilling/-kjøp og avgang o.a.

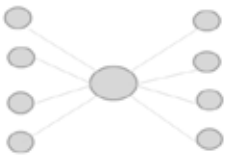
Luftfart har lenge vært ansett som en interessant bransje for investorer. Mange har villet investere. Ved mange tilbydere og stor kapasitet kan kabinfaktoren bli lav og inntekten per passasjer lav. Ved sterk konkurranse i stadig flere rutemarkeder vil alle selskapene over tid måtte drive effektivt. Som hovedregel må derfor kostnadene etter hvert stå i forhold til inntektene også på den enkelte rute. I dag gjør konkurransen i luftfarten at det i liten grad finnes ruter hvor man kan «overprise».

Luftfartsbransjen er konjunkturfølsom. Markedssvingningene er langt større enn underliggende økonomiske svingninger. Dette reflekteres enda tydeligere i flyselskapenes resultater. I nedgangstider ser man ofte en sanering av aktører som ikke har klart å tjene penger i gode tider.

Flyselskapene kan i prinsippet velge mellom to rutestrategier: Punkt-til-punkt-ruter, eller nettverk.

Punkt-til-punkt

Nettverk



Lavere kostnader	Dyrere å produsere
Gir færre kombinasjonsmuligheter for ruter og frekvenser, men foretrekkes av passasjerene hvis forbindelsen passer	Markedsmessig god, gir mange kombinasjoner av ruter og frekvenser, men passasjeren må bytte fly
Øket markedsvolum gir grunnlag for stadig flere direkteruter	Godt egnet for USA (øst-vestkyst) og for interkontinentale flygninger

Nettverksselskapene har et omfattende produksjonssystem hvor rutene mates inn til selskapets knutepunkt, for deretter å kunne gå ut i flere retninger i bølger. Et typisk eksempel er KLM som stasjonerer sine fly i syv norske byer over natten, for å kunne fly inn til Amsterdam tidlig om morgenen. Man rekker da andre bølge av avganger fra Amsterdam litt etter kl 0900.

Markedets «retningsbalanse» er avgjørende for hvor selskapet plasserer sine fly over natten. På rutene til / fra Norge er det flest nordmenn.

Lufthansa bruker Frankfurt og delvis München som knutepunkt, mens British Airways har Heathrow. SAS har København som sitt hovedknutepunkt. SAS bruker også Oslo som knutepunkt for norsk innenriks trafikk, og delvis for overgang mellom innland og utland.

Selv om nettverkselskapene plasserer flyene «ute» om natten, er deres personell som regel ansatt ved knutepunktet (basen). Selskapet påføres dermed overnattingskostnader for sitt personell.

Nettverksselskapene retter seg primært inn mot forretningsmarkedet som tradisjonelt har hatt høy betalingsvilje. Forretningstrafikken sprer seg på svært mange destinasjoner, og kravene til frekvens og fleksibilitet er høye. Nettverksselskapene bruker dernest prismekanismen for å fylle opp ledig kapasitet med fritidstrafikk. Ofte marginalprises tilslutningstrafikk inn til selskapenes knutepunkter.

Punkt-til-punkt selskaper har sterkt fokus på lave kostnader, og tilbyr ofte enkel service. De kalles derfor lavkostnadsselskaper (low cost carriers, LCC). De kan ha flere baser, men konsentrerer seg om å tilby direkteruter fra disse. Ved valg av baser vil lavkostnadsselskapene ta hensyn til kostnadsnivået (for arbeidskraften og betingelsene på de aktuelle flyplassene), og til markedet (volum og retningsbalanse). I markeder med høyt lønnsnivå vil gjerne betalingsevnen være større.

I praksis kan forretningsmodellene til lavkostnads-selskaper og nettverksselskap gli noe over i hverandre. Noen eksempler:

- Air Berlin: Fra begynnelsen av 2000-årene et lavkostnadsselskap. Er nå med i Oneworld. Har servering, gjennomgangsbillett og hub-operasjoner.
- Vueling Airlines: Barcelona-basert flyselskap. Lenge et typisk lavkostnadsselskap som nå flyr stadig mer for Iberia.
- Flere lavkostnadsselskaper satser på hovedflyplasser (ikke sekundære plasser).
- Etablerte nettverksselskap kutter kostnader og service (outsourcing og salg via internett).

Økonomisk teori[2] tilsier at dersom markedsaktører fritt kan gå inn og ut av markeder («hit and run»), vil selve *trusselen* om konkurranse bidra til priseffekter i markedet. Dette forutsetter at det ikke er stordriftsfordeler, og at det ikke er barrierer mot å gå inn og ut av markedet. I luftfartsmarkedet er imidlertid tilgang på attraktive «slots» begrenset, og det er dessuten etableringskostnader som ikke vinnes tilbake dersom man går ut av et marked. Videre kan flyselskapene svært raskt endre sine priser for å svare på konkurransen. Flere studier viser derfor at innen luftfarten er *reell* (ikke bare potensiell) *konkurranse* nødvendig for å gi priseffekter. Helst bør det være minst tre aktører for å få priseffekter av betydning, og minst én av aktørene bør være et lavkostnadsselskap.

På den annen side er terskelen for å gå inn i et marked etter hvert blitt lavere fordi det i dag er både fly og piloter tilgjengelig. Videre er det mulig å leie inn fly med mannskap for konkrete operasjoner («wet lease»). Konkurransen mellom de to hovedaktørene SAS og Norwegian på norsk innenriks har således ført til klare priseffekter (TØI-rapport 1209/2012 og 828/2006).

Et problem for nettverksselskapene er at korte tilbringerflygninger (i Europa) er blitt uforholdsmessig dyre for disse selskapene. Det er nå en trend at

2 Jfr. Theory of contestable markets, Baumol 1982.

nettverksselskapene setter ut korte flygninger til underleverandører. Derved reduseres kostnadene, og man får bedre samsvar mellom flystørrelse og markedspotensialet på den aktuelle kortdistanseruten. SAS har for eksempel opprettet avtaler med tre mindre flyselskaper (Jet Time, Braathens regional og Cimber) for flygninger innen Norden.

2.2. Regulering av luftfartskonkurransen

2.2.1 Innledning

Ruteflygning har utviklet seg fra i meget stor grad å være avhengig av offentlige tillatelser (konsesjoner), til å ha mer liberale rammevilkår med økt konkurranse. USA var først ute med å åpne for fri konkurranse (1978). Europa kom senere. Fra 1997 har ethvert EU/EØS-flyselskap med lisens i et av medlemslandene, kunnet fly i hele EU/EØS-området. Dette gjelder både mellom medlemsstatene og innenriks i disse statene.

For øvrig reguleres luftfarten gjennom *avtaler* mellom landene. Disse avtalene kan være bilaterale (mellom to land), eller multilaterale (involverer flere land). Også luftfartsavtalene har utviklet seg til å bli mer liberale og åpne for mer konkurranse. Det er for eksempel åpnet for konkurranse mellom USA og Europa. For reiser til Asia representerer imidlertid begrensninger på overflygninger av Russland et problem som hemmer åpning av nye ruter.

2.2.2 Markedsadgang - trafikkrettigheter

For at et flyselskap skal kunne drive ruteflygning fra land A til land B, må selskapet ha trafikkrettigheter. Trafikkrettighetene (rettighetene til å fly til eller over vedkommende land) «eies» av den enkelte stat. Det er luftfartsmyndighetene i den enkelte stat som peker ut (*designerer*) de(t) flyselskap som skal kunne utnytte de enkelte trafikkrettighetene som vedkommende stat disponerer i henhold til en inngått luftfartsavtale.

Mot slutten av annen verdenskrig kalte USA inn til en internasjonal konferanse i Chicago med formål å regulere den internasjonale sivile luftfarten etter krigen. Ett av siktemålene med konferansen var å sikre overflygningsrettigheter, det vil si at et flyselskap hjemmehørende i én stat skulle ha rett til å fly gjennom en annen stats luftrom. Dette ble i stor grad oppnådd gjennom den såkalte IASTA-avtalen (*International Air Services Transit Agreement*). Et flertall av verdens land har undertegnet og ratifisert IASTA- avtalen. Noen få land med stor geografisk utstrekning – deriblant Russland – er ikke blant dem. Et annet siktemål med Chicagokonferansen var å konvensjonsfeste at prinsippet om «havenes frihet» skulle gjelde også for luftfarten. Denne avtalen (IATA – *International Air Transport Agreement*) fikk imidlertid ikke nødvendig tilslutning, og trådte aldri i kraft.

Chicagokonferansen munnet for øvrig ut i flere avtaler som ble undertegnet 7. desember 1944. Blant disse er Chicagokonvensjonen som danner grunnlaget for den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO (*International Civil Aviation Organization*). ICAO har i dag 191 medlemsland, og Norge har vært medlem siden organisasjonen ble opprettet. Siden 1947 har ICAO vært et organ under FN.Prinsippet om «luftens frihet» på linje med «havenes frihet» ble m.a.o. ikke innført. Innen internasjonal luftfart er prinsippet snarere at «alt er forbudt» med mindre det ikke er hjemlet i en bi- eller multilateral avtale. Dette har ført til at de enkelte land aktivt har søkt å sikre sine egne flyselskaper trafikkrettigheter ved å inngå luftfartsavtaler med så mange land som mulig.

Disse trafikkrettighetene spenner innholdsmessig over et vidt register, og de avtalene rettighetene er forankret i kan bli til dels komplekse. For å illustrere: Det trengs rettigheter for å fly fra et land til et annet, og det trengs rettigheter for eventuelt å kunne foreta en mellomlanding i et tredjeland på veien, eller også for å kunne fly videre til et fjerde land. Det første landet må i så fall inngå luftfartsavtaler med alle de tre øvrige landene. For mellomlanding og flygningen videre må det spesifiseres i alle tre avtalene om dette gir rett til å ta med passasjerer som ikke har startet reisen i det første landet, eller skal avslutte reisen i dette landet (såkalt 5. frihet – se nedenfor). Det må også sørges for overflygningsrettigheter i de tilfellene ruten går over land som ikke har undertegnet IASTA-avtalen.

I luftfartsavtalene spesifiseres også kapasiteten som i hvert enkelt tilfelle kan settes inn på ruten, dvs. antall rutefrekvenser innen en gitt tidsperiode (uke el. a.). I mange tilfeller reguleres også størrelsen på aktuelle fly, antall seter m.v.

Opprinnelig var de fleste landene svært tilbakeholdende med å gi trafikkrettigheter. Ingen rettigheter ble gitt

uten at man var sikre på å få tilsvarende eller større fordeler igjen. I de siste tiårene har det imidlertid vært en generell og sterk tendens i de fleste land til å vise en mer liberal holdning. Et utslag av denne tendensen er avtaler om såkalte «*open skies*». Slike avtaler er karakterisert ved fri ruteliste, fri kapasitet og fri prissetting.

I det følgende vil det bli referert til flere aktuelle typer «rettigheter» eller såkalte «friheter» som gradvis har vokst frem i kjølvannet av Chicagoavtalene. Selv om flere av disse rettighetene savner formell forankring i en internasjonal avtale, er det nokså bred enighet om følgende inndeling/definisjoner av de såkalte *«ni friheter»*:

1. Retten til å fly over et fremmed land uten å lande der.
2. Retten til å fylle drivstoff eller utføre vedlikehold i et fremmed land på vei til et tredje land.
3. Retten til å fly fra ens eget land til et annet.
4. Retten til å fly fra et annet land til ens eget.
5. Retten til å fly mellom to fremmede land som en del av en flygning når flygningen begynner eller ender i eget land.
6. Retten til å fly fra et fremmed land til et annet når man har en mellomlanding i ens eget land.
7. Retten til å fly mellom to fremmede land uten at noen del av flygningen er innom ens eget land.
8. Retten til å fly mellom to eller flere lufthavner i et fremmed land som del av en flygning som starter eller ender i ens eget land.
9. Retten til å fly mellom to eller flere lufthavner i et fremmed land uten at flygningen har noen tilknytning til ens eget land (kabotasje).

2.2.3 Generelt om liberaliseringen av det europeiske luftfartsmarkedet

I de første tiårene av EF-traktatens levetid var det en viss tvil om hvordan prinsippene om fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer skulle håndteres i luftfartssektoren. I årene 1986, 1990 og 1992 vedtok imidlertid EF tre såkalte «luftfartspakker». Den tredje luftfartspakken (1992) innebærer at markedet for kommersiell transport av personer, gods og frakt nå er fullt ut liberalisert innad i EU/EØS. Gjennomføringen ble sluttført i 1997 da reglene om fri kabotasje (jfr. den niende frihet) trådte i kraft. Den fulle liberaliseringen innebærer at alle EU/EØS- flyselskaper som har såkalt lisens til å drive kommersiell flytransport, har rett til å etablere nye flyruter innenfor EU/EØS. Tildeling av lisens forutsetter at vedkommende flyselskap har en gyldig AOC *(Air Operators Certificate),* og at selskapet tilfredsstiller visse økonomiske soliditetskrav som fremgår av liberaliseringsregelverket.[3]

Et unntak fra hovedføringene i dette liberale regelregimet er at medlemsstatene har et visst rom for å sikre drift av ulønnsomme flyruter gjennom offentlig kompensasjon, og at det selskapet som inngår avtale om å drive ruten får enerett til å betjene den. Slik tildeling kan bare skje som resultat av en anbudskonkurranse. Anbudskontrakter kan normalt ikke løpe lenger enn fire år, men Norge har fremforhandlet en rett til å inngå femårskontrakter for ruter nord for Trondheim.

2.2.4 Skandinavisk luftfartspolitikk – SAS MOU'et

Som følge av SAS-samarbeidet har de skandinaviske landene lenge ført felles luftfartsforhandlinger i én samlet skandinavisk delegasjon. I disse tilfellene inngås det tre bilaterale luftfartsavtaler med angjeldende tredjeland. Disse tre avtalene er i prinsippet identiske. I tillegg til luftfartsavtalene undertegnes det et *Memorandum of Understanding (MOU)* vedrørende SAS-samarbeidet. I dette MOU'et aksepterer angjeldende tredjeland SAS som et flyselskap hjemmehørende i alle tre skandinaviske land. Hvert av de skandinaviske landene forplikter seg til å overholde bestemmelsene i luftfartsavtalen, selv om flyet som benyttes på ruten er registrert i ett av de to andre skandinaviske landene, og besetningens sertifikater og lisenser er utstedt i ett av disse to andre landene.

2.2.5 Luftfartsavtaler med land utenfor EU

Norges bilaterale luftfartsavtaler – Ownership and Control-klausulen Norge har i dag et hundretalls bilaterale luftfartsavtaler med tredjeland (dvs. utenfor EU/EØS). Danmark og Sverige har et tilsvarende antall. De aller fleste luftfartsavtaler inneholder den såkalte nasjonalitetsklausulen / «Ownership and Control-

3 Den opprinnelige tredje luftfartspakken besto av tre forordninger – nr. 2407, 2408 og 2409/92. I 2008 ble dette erstattet av forordning (EF) nr. 1008/2008 om felles regler for drift av lufttransporttjenester i Fellesskapet som er gjennomført i norsk rett ved forskrift 12. august 2011 nr. 833 om lufttransporttjenester i EØS.

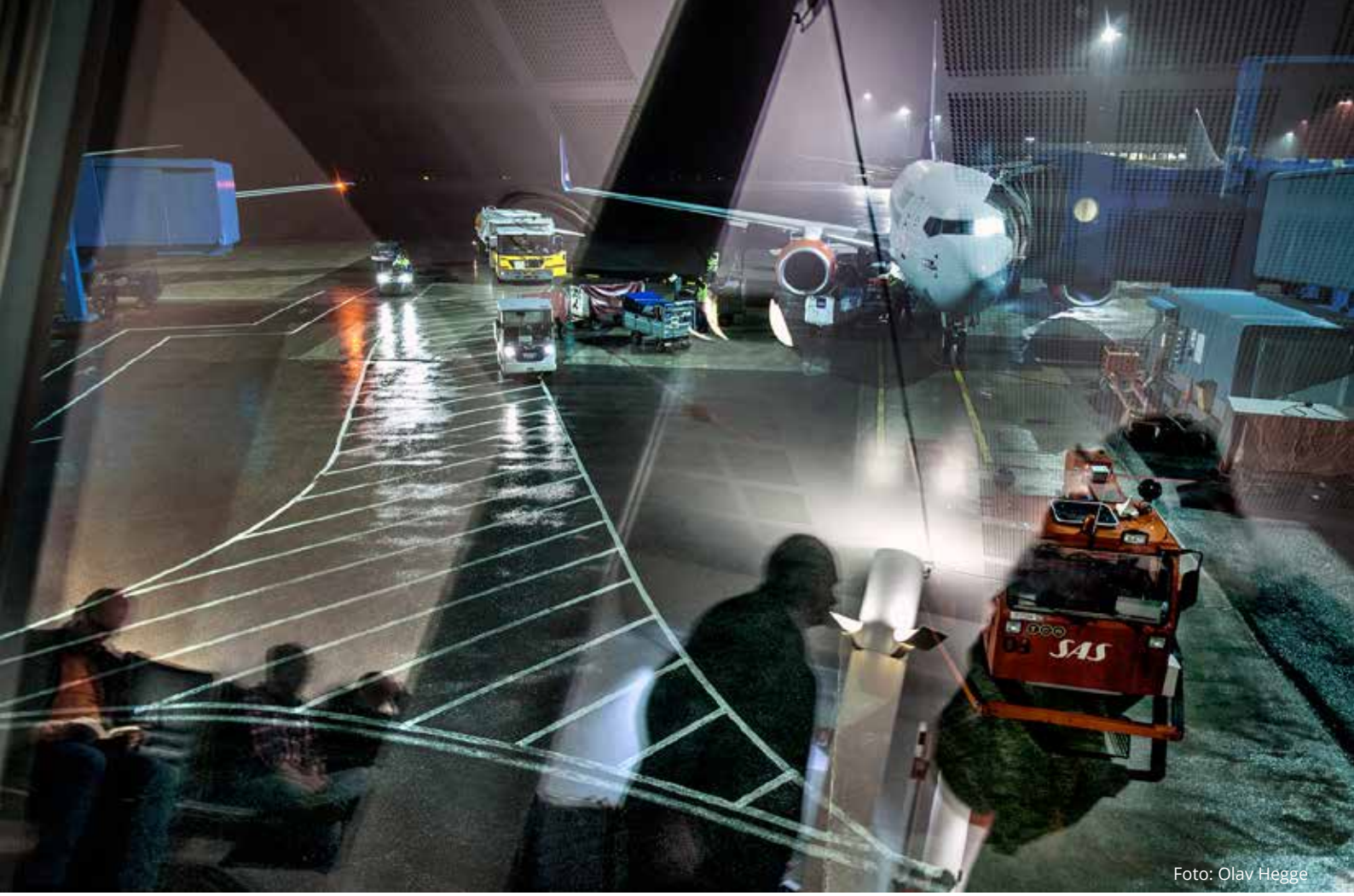


Foto: Olav Hegge

klausulen». Klausulen skal hindre at andre flyselskaper enn dem som tilhører de to avtalepartene i en bilateral luftfartsavtale, skal kunne få tilgang til rettighetene i avtalen.

Mer spesifikt: I en avtale mellom Norge og et tredjeland vil klausulen innebære at det aktuelle tredjelandet nekter å godta Norges utpeking (designering) av et selskap til å operere en rute omfattet av avtalen, dersom tredjelandet ikke er overbevist om at selskapet i hovedsak er eiet og i realiteten kontrollert av norske interesser *(«...in any case where it is not satisfied that substantial ownership and effective control are vested in the Contracting Party designating the airline or in nationals of such Contracting Party...»)*.

De langt fleste bilaterale luftfartsavtaler som Norge har inngått inneholder denne nasjonalitetsklausulen. Internasjonalt ser man nå en tendens og en vilje til å gjøre denne klausulen mindre rigid.

EU og de horisontale avtalene (HA-avtalene)
Som nevnt arbeider flere land (eller sammenslutninger av land) med å erstatte den gjeldende nasjonalitetsklausulen med en mer fleksibel variant. Lengst i så måte er EU kommet med fri markedsadgang til enhver flyrute innen EU for alle EU-flyselskaper. I forlengelsen av dette kreves det at alle trafikkrettigheter i samtlige luftfartsavtaler mellom et EU-medlemsland og tredjeland, må være tilgjengelige for ethvert EU-flyselskap. Dette strider mot den tradisjonelle nasjonalitetsklausulen i avtaler medlemslandene tidligere måtte ha inngått med tredjeland. EU-kommisjonen har derfor fått et generelt mandat av Rådet til å forhandle med tredjeland om nødvendige endringer på dette punkt i medlemslandenes luftfartsavtaler. EU-kommisjonen har vært meget aktiv på dette området, og EU har nå en såkalt horisontal avtale med en rekke stater.

I hovedsak går de horisontale avtalene ut på å endre EU-landenes luftfartsavtaler slik at de blir i overensstemmelse med EU-lovgivningen på området. Blant annet innebærer dette at nasjonalitetsklausulen skal erstattes med en såkalt «EU-designeringsklausul». Dette innebærer at angjeldende tredjeland har akseptert – på vilkår som har med flysikkerhet å gjøre – å godta at f.eks. et dansk flyselskap kan fly fra Storbritannia til et land utenfor EU på de betingelsene som er nedfelt i luftfartsavtalen mellom Storbritannia og det aktuelle tredjelandet.

Enkelte tredjeland har ikke ønsket å undertegne en horisontal avtale med EU. De har likevel akseptert prinsippet om en EU-designering, og i samsvar med dette akseptert å endre sine luftfartsavtaler med samtlige EU-medlemsland på dette punkt.

Norge og EØS-avtalen
I kraft av EØS-avtalen er Norge en integrert del av EUs indre luftfartsmarked. Norske flyselskaper konkurrerer på like vilkår med sine europeiske konkurrenter innen EU/EØS-området. Dette innebærer at det også er like konkurransevilkår innen det skandinaviske markedet, og at SAS ikke lenger har de særfordelene selskapet tidligere nøt godt av.

EØS-avtalen omfatter imidlertid *ikke* tredjelands-relasjoner. Norge og norske flyselskaper er derfor *ikke* omfattet av de horisontale avtalene, og heller ikke av de luftfartsavtalene som EU har inngått med tredjeland. På ruter til tredjeland har derfor SAS fortsatt en fordel som ikke andre norske flyselskaper har, siden SAS også kan operere som et dansk eller et svensk selskap.

Skandinaviske luftfartsavtaler med EØS-designeringsklausul
Som nevnt ovenfor har danske og svenske flyselskaper visse fordeler som norske flyselskaper ikke har. Dette følger av at Danmark og Sverige – i likhet med øvrige EU-medlemsland – er pålagt å ha en form for EU-designering i sine luftfartsavtaler med tredjeland.

For å fremme så like konkurransevilkår som mulig innen det skandinaviske luftfartsmarkedet, har de skandinaviske luftfartsmyndighetene innført en såkalt EØS-designeringsartikkel i den standard luftfartsavtalen de skandinaviske landene nå legger til grunn for sine luftfartsforhandlinger med tredjeland. Denne EØS-designeringsartikkelen er en kopi av EUs standard designeringsartikkel, med tilføyelse av en referanse til EØS-avtalen. Såfremt EØS-designerings-artikkelen inngår i alle de tre skandinaviske landenes luftfartsavtale med et tredjeland, vil flyselskaper fra alle de tre skandinaviske landene kunne fly til det aktuelle tredjelandet fra hvilket som helst sted i Skandinavia.

En bieffekt av dette er at ethvert EU-flyselskap også vil kunne fly fra Norge til vedkommende tredjeland, mens norske flyselskaper i prinsippet *ikke* vil ha adgang til flyruter fra øvrige EU-medlemsland til angjeldende tredjeland. Dette er en skjevhet som norske luftfartsmyndigheter bevisst har akseptert for å fremme det luftfartssamarbeidet med EU som Norge er avhengig av. Den løsning man har endt opp med erkjennes også å være den eneste aktuelle modellen for å opprettholde det skandinaviske luftfartspolitiske samarbeidet, i en situasjon hvor to av landene er EU-medlemmer og det tredje er tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen.

ECAA-avtalen og EUs luftfartsavtaler med tredjeland
EU har hatt en ambisjon om å knytte landene på vest-Balkan nærmere til det europeiske luftfartsmarkedet. I tillegg til å åpne vest-Balkan som marked, har EU ønsket å bidra til nødvendig bedring av flysikkerheten (safety), og til å forebygge anslag mot sikkerheten i luftfarten (security) i disse landene. Dette vil i sum være til fordel for befolkningen i hele Europa.

Det ble derfor forhandlet frem en multilateral avtale som går under navnet ECAA *(European Common Aviation Agreement)*. I henhold til avtalen vil landene på Vest-Balkan gradvis få tilgang til EU/EØS-markedet, etter hvert som de oppfyller EUs krav til fly- og luftfartssikkerhet. EU har samtidig gått inn med midler til opplæring og trening. Gjennom EØS er Norge fullt integrert i denne avtalen.

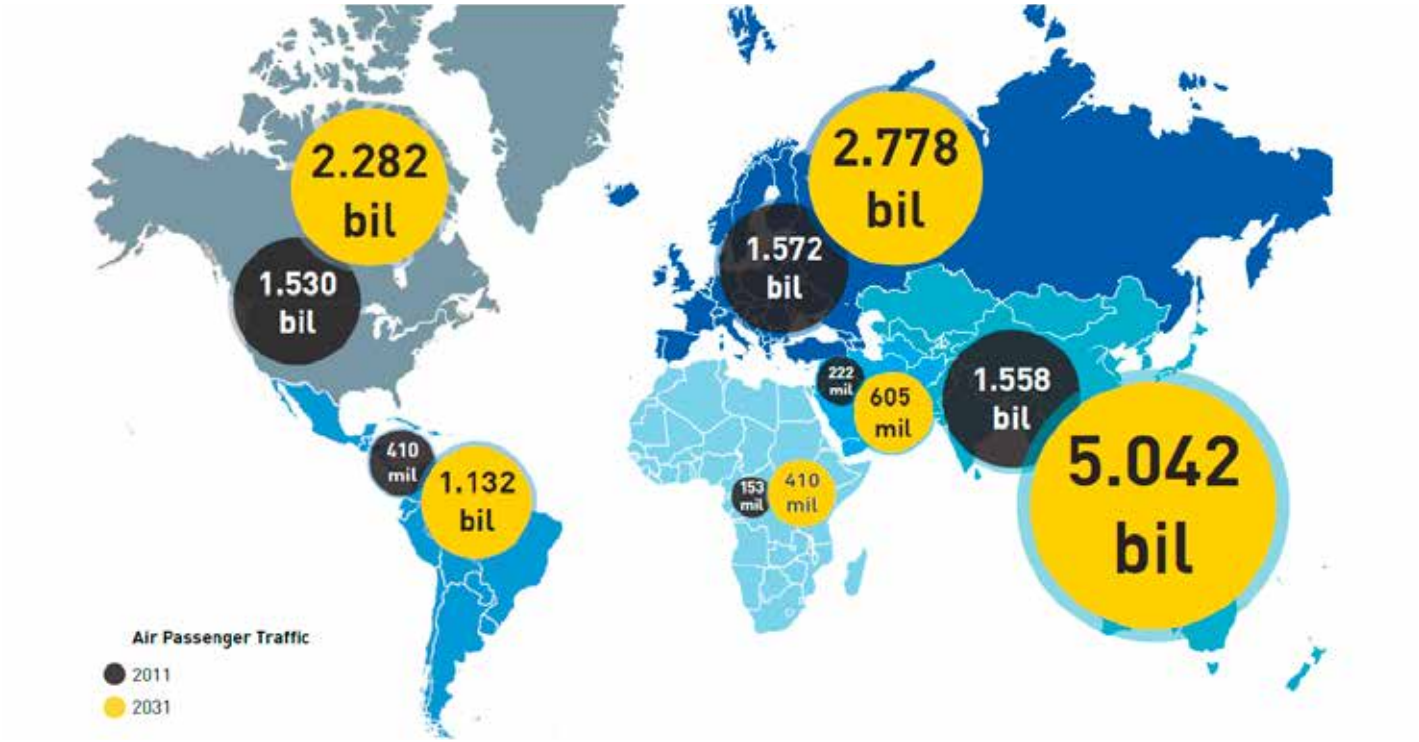
EU har videre inngått luftfartsavtaler med en del tredjeland[4], såkalte *Comprehensive Agreements with Global Partners*. Norge er heller ikke omfattet av disse avtalene, men Norge har en forståelse med EU om å kunne slutte seg til disse avtalene. I tråd med dette har Norge (og Island) sluttet seg til luftfartsavtalen mellom EU og USA. Norske flyselskaper kan derfor nå konkurrere på lik linje med sine EU-konkurrenter på ruter mellom Europa og USA. Det er imidlertid tid- og ressurskrevende å forhandle frem slike tilslutningsavtaler, og det fordrer medvirkning og prioritering fra EU og fra vedkommende tredjeland. Det kan derfor ta atskillig tid før neste tilslutningsavtale er på plass.

2.2.6 Norske flyselskapers muligheter

Gjennom EØS-avtalen og ECAA konkurrerer norske flyselskaper i hovedsak på lik linje med sine europeiske konkurrenter innen store deler av Europa. Det samme gjelder for det transatlantiske markedet. I disse markedene er det fri markedsadgang.

Tilgangen til øvrige markeder er begrenset, og avhengig av at Norge inngår luftfartsavtaler med aktuelle land. Norge har luftfartsavtaler med de fleste land som er av interesse for norske flyselskap. De langt fleste av disse

4 Hittil har EU inngått slike avtaler med USA, Canada, Marokko, Jordan, Moldova og Georgia.



Figur 2.1 Antall passasjerer 2011 og 2031 etter verdensdel. Kilde ACI

avtalene har en EØS-*designering*sklausul (jfr. ovenfor). Siden Danmark og Sverige har tilsvarende avtaler, betyr dette i praksis at norske flyselskap også kan fly til angjeldende tredjeland med utgangspunkt i Danmark og Sverige. Norge – og Danmark og Sverige – arbeider fortløpende med å forbedre eksisterende avtaler, samt å inngå avtaler med land vi ikke har avtaler med.

Et norsk flyselskap har anledning til å etablere seg (direkte eller via et datterselskap) i et hvilket som helst EU/EØS-land. Selskapet må da registreres som hjemmehørende i det aktuelle EU/EØS-landet, få utstedt lisens og AOC av det aktuelle landets luftfarts-myndigheter, og underlegges landets tilsynsmyndigheter. Det norskeide[5] selskapet vil da kunne fly ruter i henhold til de luftfartsavtaler som gjelder for det landet selskapet er hjemmehørende i.

Så fremt en destinasjon er dekket av en HA-avtale eller en EU-designering, vil selskapet kunne operere ruter til denne destinasjonen også fra andre EU/EØS-medlemsland enn det EU/EØS-landet hvor selskapet er hjemmehørende. Selskapet vil også kunne fly fra Norge, dersom Norge har en luftfartsavtale med en EØS-*designering*sklausul med dette landet.

5 For horisontale avtaler kreves minst 51%prosentnorsk eierskap.

Overflygning av Russland
Som nevnt er ikke Russland part i IASTA-avtalen. For å kunne fly over russisk territorium kreves det derfor regulering av dette i en luftfartsavtale. For å fly over Sibir, er det i tillegg påkrevet spesielle trafikkrettigheter. Skandinavia har samlet et visst antall overflygningsrettigheter over Sibir. Disse rettighetene er fordelt på grupper av destinasjoner. I dag utnytter SAS majoriteten av Skandinavias samlede kvote til Japan og til Kina, men noen få frekvenser står ledige. Uansett vil det være nødvendig å sikre flere overflygningsrettigheter for fremtiden. Dette må i tilfelle fremforhandles med Russland. Norwegian har gitt uttrykk for at dagens situasjon ikke er tilfredsstillende. Overflygning av den europeiske delen av russisk luftrom er ikke frekvensbegrenset.

2.3. Luftfartsmarkedet internasjonalt

2.3.1 Utviklingstrekk

Målt i antall passasjerer utgjør, ifølge ACI (Airports Council International), Nord-Amerika, Europa og Asia-Oseania tre tilnærmet like store markeder, med drøyt 1,5 mrd passasjerer hver. ACI regner med en årlig vekst på 2 prosent i Nord-Amerika, 3 prosent i Europa og 6 prosent i Asia-Oseania. Asia forventes etter hvert å bli det klart største markedet.

Foto: Labunskiy Konstantin

Også Airbus fremholder i sine prognoser at luftfartsmarkedet globalt vil vokse på grunn av:

- Flere innbyggere, flere byer og høyere velstand
- Nye markeder og en sterk vekst i ny middelklasse, særlig i Asia
- Øket internasjonal turisme
- Øket liberalisering, særlig i Asia, Afrika og Latin-Amerika
- Flere lavkostnadsselskaper, særlig i Asia og Stillehavsregionen og Afrika

Langdistansetrafikken øker mer enn annen trafikk, men har i utgangspunktet langt færre passasjerer enn øvrige flygninger. De største flyplassene målt i antall passasjerer (i 2012) var Atlanta (95 mill passasjerer), Beijing (82 mill), Heathrow (70 mill) og Tokyo (67 mill). I Europa kommer Paris, Frankfurt, og Amsterdam etter Heathrow. Oslo lufthavn Gardermoen ligger ifølgeølge ACIs liste på 19. plass i Europa i 2015, med 24,6 millioner passasjerer per år. Disse flyplassene vil være viktige også fremover, men størst vekst forventes i Asia og Øst-Europa.

Tabell 2.1 Flyplasser i Europa etter antall passasjerer (millioner) 2015 (Kilde: ACI)

Flyplass	Mill pax 2015	Endring 2015 prosent
London Heathrow	74,9	2,1
Paris Charles de Gaulle	65,7	3,1
Istanbul	61,3	7,7
Frankfurt	61,0	2,5
Amsterdam	58,3	6,0
Madrid	46,8	11,9
Munich	40,9	3,2
Rome	40,4	5,1
London Gatwick	40,2	5,7
Barcelona	39,7	5,7
Moscow Sheremetyevo	31,2	0,1
Moscow Domedovo	30,5	-7,7
Paris Orly	29,6	2,8
Istanbul Sabiha Göcken	28,1	19,0
Antalya	27,7	-2,2
Copenhagen	26,6	3,8
Zurich	26,2	3,2
Dublin	25,0	15,4
Oslo	24,6	1,7

Blant flyselskapene dominerer de amerikanske. Etter flere sammenslåinger de senere år er det ifølge analyseselskapet CAPA nå tre tilnærmet like store konstellasjoner: American / US Airways, Delta / Northwest og United / Continental.

Målt i tilbudt setekapasitet er de amerikanske selskapene fortsatt dominerende. Emirates har vokst sterkt og er nå nummer to mht tilbudte setekilometer. I tillegg har Turkish og kinesiske selskaper hatt sterk vekst. Lufthansa og British Airways er de største europeiske selskapene målt i setekm, mens Ryanair tilbyr flest seter (og har flest passasjerer). KLM og Air France som er i allianse, tilbyr samlet 5 mrd setekm og 1,5 millioner seter per uke i april 2016.

Tabell 2.2. Tilbudt kapasitet per uke i april 2016 Kilde: SRS-analyser

Selskap	Mrd setekm	Mill seter
American Airlines	7,5	3,4
Emirates	7,0	1,5
Delta Air Lines	7,0	3,3
United Airlines	6,8	2,2
Southwest Airlines	4,6	3,7
Lufthansa	3,5	1,4
British Airways	3,4	1,1
Qatar Airways	3,3	0,8
China Southern Airlines	3,2	2,0
China Eastern Airlines	3,1	2,2
Turkish Airlines	3,1	1,4
Ryanair	3,1	2,5
Air France	3,1	1,0

CAPA mener det pågår en *konsolidering* innenfor store deler av luftfartsbransjen. I USA har flere svært store selskaper slått seg sammen: Delta og Northwest i 2008, United og Continental i 2010 og American og US Airways 2013.

I Europa har det også vært en markert konsolidering de senere år: Air France har gått sammen med KLM, British Airways med Iberia og easyJet med Go. Lufthansa har overtatt Swiss, Austrian, Brüssels Airlines og Germanwings. Selskapet bmi British Midland var også en periode eid av Lufthansa, men er nå overtatt av (moderselskapet til) British Airways.

Konsolideringstrenden reflekteres bl.a. i IAGs[6] visjon gjengitt i deres årsrapport for 2012: *"To be the leading international airlines group in future industry consolidation on a regional and a global scale»*.

6 IAG: International Airlines Group som omfatter / har overtatt British Airways, Iberia, bmi British Midland.

Figur 2.2 Avviklede og eksisterende lavkostnadsselskaper i Europa.
Kilde: Lobbenberg, foredrag på GAD-konferanse i 2013.

Mellomstore nettverksselskaper er i en slags strukturell pressituasjon mellom større nettverk på den ene siden, og lavkostnadsselskaper på den andre siden. Mellomstore selskaper oppleves ofte å ha for dårlige tilbud i interkontinentaltrafikk. Deres kortdistansetrafikk i Europa skjer i økende grad i et punkt-til-punkt marked med sterkt prispress hvor lavkostnadsselskapene arbeider seg inn.

KLM har i økende grad blitt en aktør i Norge. KLM har i dag flere transfer til/fra Norge på Amsterdam enn SAS har på København.

Også blant lavkostnadsselskapene har det ifølge CAPA vært en sterk konsolidering. Vueling er blitt kjøpt opp av IAG, Germanwings er overtatt av Lufthansa, og Airberlin er delvis kjøpt opp av Ethiad[7] og gått inn i Oneworld-alliansen. Dermed er det fire europeiske lavkostnadsselskaper av en viss størrelse igjen: Ryanair, easyJet, Norwegian og Wizz. Disse har alle vokst relativt raskt.

Norden skiller seg foreløpig ut fra denne konsolideringstrenden ved at vi har opprettholdt to mindre nettverk (SAS og Finnair). Videre har vi et «punkt til punkt-selskap» med suksess (Norwegian).

Et ledd i konsolideringen er stram kapasitetsstyring. Lufthansa hevder for eget vedkommende at dette bidro til øket lønnsomhet i 2012 (kilde: Lufthansa årsberetning). Ulempen ved stram kapasitetsstyring er at man gir rom for andre til å ekspandere mer. Norwegian har utnyttet dette og går nå inn i Tyskland-Spania-markedet. En forutsetning for slik aggressiv vekst er at man kan konkurrere på kostnader.

Lufthansa har en strategisk fordel med sin plassering midt i Europa, og en beliggenhet nærmest de raskt voksende økonomier i Øst-Europa. Selskapet beskriver i sin årsrapport for 2012 konkurransen i Europa som vist i figur 2.3. Figuren viser alliansenes øst vest fordeling i Europa. Lufthansa dekker sentral og øst. De to øvrige store selskapsgruppene har sin styrke lenger vest i Europa. Det er med andre ord en slags nord-sør orientering av de store luftfartsgrupperingene i Europa. Norden er ikke tatt med i betraktningen, men Skandinavia hører til LH-sfæren (STAR alliance), mens Finnair hører til BA (Oneworld).

7 Ethiad Airways: Hjemmehørende i De Forente Arabiske Emirater, hovedbase i Abu Dhabi.

Figur 2.3 Tre store nettverk deler Europa. Fra Lufthansas årsrapport 2012.

De Witt og Zuidberg Journal of Air Transport Management 2012, s 17-23) hevder at vekstpotensialet for lavkostnadsselskaper (LCC) i Europa er i ferd med å forsvinne. De senere årene har lavkostnadsselskaper utviklet stadig tynnere nisjeruter med lengre flydistanser og lavere frekvenser. De trekker den konklusjon at det snart ikke er flere slike ruter å utvikle. Dette forklarer at noen lavkostnadsselskaper nå søker mot primære lufthavner, og at de også åpner for gjennomgående trafikk (kombinasjon av flere flighter). Videre gir raskere bakketransport (motorveger, høyhastighetstog) øket rekkevidde / nedslagsfelt for flyplassene, slik at nye destinasjoner ofte vil konkurrere med eksisterende.

Også Berster, Gelhausen og Wilken (se tabell 2.3 nedenfor) hevder at andelen for lavkostnadsselskaper vil flate ut i Europa. I USA flatet den ut alt i 2007. Europa har den høyeste andelen trafikk med lavkostnadsselskaper, og veksten i markedsandel er avtakende. På den annen side har Ryanair og Norwegian sterke ekspansjonsplaner. Begge selskaper har bestilt 150-200 nye fly.

Tabell 2.3.(Lavkostnadsselskaper) etter verdensdel.

Region	Antall lavkost-nadsselskaper	Mill passasjerer	Markeds-andel
Europa	42	240	35
N-Amerika	8	200	25
S-Amerika	5	48	25
Asia	21	109	14
SW-Pacific	3	33	38
Midtøsten	6	12	9
Afrika	8	10	12

Kilde: Berster, Gelhausen og Wilken, 2012.Kilde: Berster, Gelhausen og Wilken, 2012.

Det er videre tegn til at forretningsmodellene for lavkostnads- og nettverkselskap nærmer seg hverandre: Nettverksselskapene senker priser og servicegrad og selger stadig mer via internett og outsourcer arbeidsoppgaver, mens lavkostnadsselskapene tilbyr gjennomgangsbilletter og går inn på interkontinentale flygninger. Videre ekspansjon vil i hovedsak skje i konkurranse med eksisterende ruter/selskap.[8] Fra høsten 2013 åpnet Norwegian for eksempel nye ruter fra Spania til flere tyske byer. På 10 av de 11 rutene konkurrerer Norwegian med AirBerlin.

Norwegian har beveget seg inn i langdistansemarkedet, og har uttrykt at de ser de asiatiske lavkostselskapene som en stor utfordring i årene fremover. Selskaper som Scoot (Singapore), Air Asia (Malaysia), Jet Star (Australia), Cebu Pacific (Filippinene) og diverse kinesiske selskaper som alle i dag er relativt små, planlegger ekspansjon for å kunne fly den sterkt økende asiatiske middelklassen til / fra Europa på ferie. I denne konkurransen vil Norwegian delta, men foreløpig konkurrerer de med etablerte nettverksselskaper på disse rutene.

Flyselskaper fra de arabiske gulfstatene har vokst sterkt i det siste (Emirates, Ethiad og Qatar Airways). Disse selskapene konkurrerer nå i økende grad med de europeiske nettverkselskapene, særlig på langdistansetrafikk mellom Europa og Asia/Afrika. Gulfselskapenes knutepunkter ligger strategisk til for slik trafikk. Også på det transatlantiske markedet gjør gulfselskapene seg gjeldende, eksempelvis flyr Qatar Airways til Athen og derfra til New York.

I Oslo har Qatar Airways én daglig direkterute til Doha. Emirates åpnet rute mellom Oslo og Dubai i september 2014. De arabiske gulfstatene har begrensninger på hvor mange byer deres selskaper kan fly inn til (f.eks. i Tyskland), men de er i posisjon til å sette inn mer kapasitet.

2.3.2 Kostnadsnivå og -struktur i flyselskapene

CAPA har gjennomført en regnskapsanalyse for de 13 største europeiske flyselskapene for året 2012. Analysen gir et godt bilde av volum og lønnsomhet, men har en del forbedringspunkter mht. sammenlikning av kostnader eller produksjon per ansatt. Dette skyldes at

8 Kilde: De Wit and Zuidberg 2012: The growth limits of the low cost carrier model. Journal of Air Transport Management 21, 17-23

mange nettverkselskaper har et stort omfang av egen handling og tekniske tjenester (og selger dette også til andre). Lavkostnadsselskapene foretrekker i større grad å kjøpe slike tjenester.

Analysen viser at nettverkselskapene står for 89 prosent av omsetningen og 69 prosent av passasjerene. Lavkostnadsselskapene står for 11 prosent av omsetningen og 31 prosent av passasjerene. SAS, Alitalia og Airberlin som alle hadde tap, ligger i det CAPA kaller det «farlige» sjiktet med gjennomsnittlig «hopplengde» under 1500 km. Dette bringer dette sjiktet svært nær lavkostnadsselskapene, uten å ha deres lavere kostnadsnivå. Lavkostnadsselskapene hadde gode driftsmarginer, mens over halvparten av nettverksselskapene hadde negativ driftsmargin.[9] I gjennomsnitt for alle 13 selskapene utgjorde drivstoff 28,3 prosent av kostnadene.

Tabell 2.4. Nøkkeltall for de 13 største europeiske flyselskapene 2012. Kilde: CAPA

Flyselskap	Inn-tekt mill €	Drifts-margin %	ASK mrd	Kabin-faktor	Pass mill	Inn-tekt €/pax
LH	30135	1,7	260,0	0,788	103,0	293
AF\KLM	25633	-1,2	269,0	0,831	77,4	331
IAG	18117	-0,1	219,0	0,803	54,6	332
Turkish	6445	7,0	96,0	0,774	39,0	165
airberlin	4312	-2,6	60,4	0,807	33,3	129
SAS	4128	-1,1	36,2	0,766	25,0	165
Alitalia	3594	-3,3	47,2	0,745	24,3	148
Finnair	2449	1,8	30,4	0,776	8,8	278
Air Lingus	1393	5,0	18,7	0,778	9,7	144
Sum/snitt	96206	0,5	1036,9	0,799	375,1	256
Ryanair	4843	14,1	121,0	0,812	79,6	61
easyJet	4682	8,6	72,0	0,904	58,4	80
Norwegian	1719	3,1	25,9	0,785	17,7	97
Vueling	1102	3,0	17,6	0,777	14,8	74
Sum/snitt	12346	9,5	236,5	0,834	170,5	72

ASK: Available Seat Kilometers.

Lavkostnadsselskapene hadde i 2012 en inntektsvekst på 15 prosent og passasjervekst på 8 prosent. Nettverksselskapene hadde inntektsvekst på 7 prosent og passasjervekst på 3 prosent. 2012 var m.a.o. et relativt godt år for europeisk luftfart. Likevel gikk flere nettverksselskaper med tap.

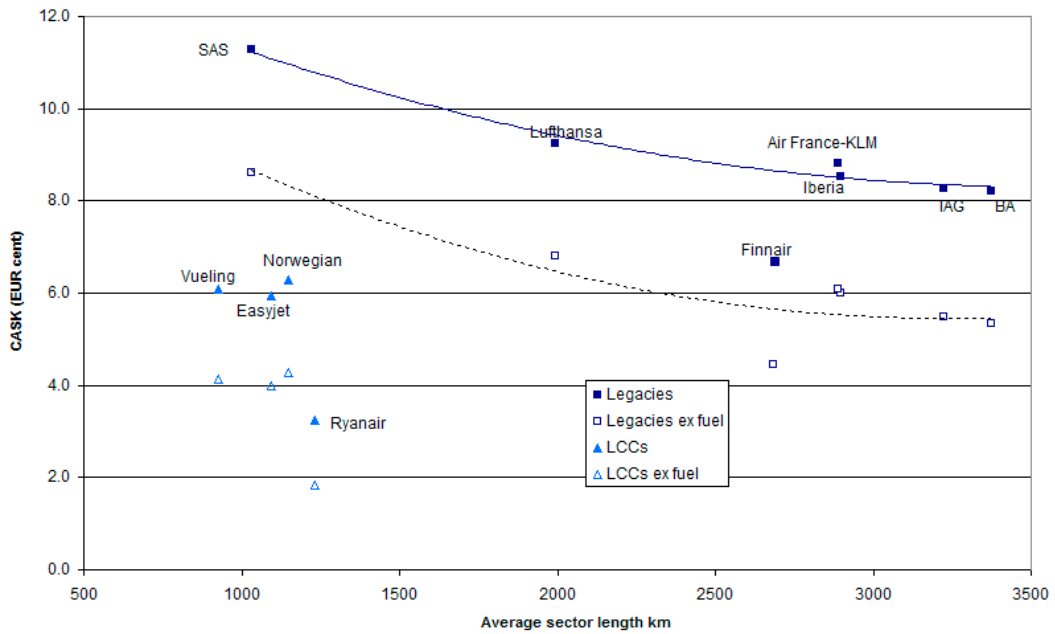
Sterkest inntektsvekst hadde Vueling (28 prosent), Turkish (26 prosent) og Norwegian (22 prosent). Norwegian var det selskaper som økte sin produksjon (tilbudte setekilometer) mest i 2012, og har siden 2012 øket sin produksjon med ytterligere 20 prosent.

Når man sammenligner kostnadene for selskaper med omtrent samme distanse per flygnng (1100-1200 km)[10], hadde (ifølge CAPA) SAS 11 €-cent per tilbudt setekilometer. Norwegian, easyJet og Vueling hadde rundt 6 cent og Ryanair drøyt 3 cent. Da kostnadene er avstandsdegressive ligger SAS' kostnader omtrent på linje med de øvrige nettverkselskapene med lengre gjennomsnittlig flydistanse (figur 2.4). SAS har kuttet sine personalkostnader gjennom det forlik som ble inngått med fagforeningene i november 2012. Forliket innebar både nedgang i lønn og endring i skiftordninger som gir flere flytimer per ansatt. Personalkostnadene i perioden november 2012- oktober 2013 var 16 prosent lavere enn i foregående tolvmåneders periode. Dette til tross for seks prosent økning i produksjonen (tilbudte setekilometer). SAS har beregnet at deres kostnader per setekilometer per 3. kvartal 2013 er 48 prosent høyere enn Norwegian på korte flygninger, men SAS mener de har et produkt med større evne til å hente ut inntekter.

9 CAPA har regnet airberlin som nettverksselskap.

10 Kostnadene i luftfarten er avstandsdegressive fordi bakkestans er forbundet med ekstra kostnader og tapte inntekter. En sammenlikning av flyselskapenes kostnadsnivå må derfor ta hensyn til gjennomsnittlig flydistanse.

SAS
G-EUOE



Figur 2.4. Kostnader per setekm for europeiske flyselskap 2012 (2011), €-cent. Kilde: CAPA

Kostnadene per setekilometer faller med økende flyavstand. På langdistanseflygninger har lavkostnadsselskapene en mindre fordel fordi:

- Flyplassavgifter og snutider betyr lite
- Drivstoffutgifter betyr mye og er like for alle og dermed reduseres lønnskostnadenes betydning
- Det er ofte tilknytningstrafikk i begge ender

Ifølge konsulentselskapet McKinsey har lavkostnadsselskaper en kostnadsfordel på 25-50 prosent på korte flygninger sammenlignet med nettverksselskapene. Drivstoffkostnadenes andel øker derimot fra 30 prosent i Europa til 50 prosent på langrutene. Dermed reduseres betydningen av tradisjonelle fordeler for lavkostnadsselskapene som lønnskostnader og korte snutider.

Videre er inntektsstrukturen på langrutene av betydning: De 10-20 prosent av passasjerene som reiser første klasse, står for 50 prosent av inntektene. Dette er ifølge McKinsey noe av bakgrunnen for at lavkostnadsselskapene har vegret seg for å gå inn i langrutemarkedet.

Det har lenge vært en trend at «det å fly» ikke lenger er en eksklusiv opplevelse for forretningsreisende, men er blitt en «vanlig busstur» for allmennheten. Dette skiftet innebærer at prisene og dermed kostnadene må ned. For flere av de etablerte nettverksselskapene har det vært omfattende omstillingsprosesser. Trenden vil fortsette fremover siden ferie- og fritidsmarkedet øker, mens «business travel» står stille. Det vil likevel fortsatt være noe rom for ekstra service eller bedre produkt i forretningssegmentet, spesielt på langdistanse-flygninger. Videre sprer markedet seg på mange destinasjoner, noe som fortsatt vil gi behov for nettverkssystemer.

En sammenligning av kostnader eller produksjon per ansatt er som nevnt vanskelig fordi mange nettverkselskaper i stor grad selv tar hånd om handling og tekniske tjenester, mens lavkostnadsselskapene kjøper disse tjenestene. Sammenlikning av lønnsnivå gir et mer riktig bilde, selv om også dette påvirkes av at nettselskapene har et stort innslag av lavt betalt bakkepersonell. For SAS i Norge utgjør bakketjenester om lag halvparten av personalet. Et stort innslag bakkepersonell trekker gjennomsnittlig lønnsnivå ned fordi flygende personell er bedre betalt.

Årlige arbeidskraftkostnader (inkl. arbeidsgiveravgift, pensjoner m.v.) per ansatt er ifølge CAPA høyest i norske selskaper. SAS lå i 2012 på € 106 458, mens Norwegian hadde € 96 663. Derfra er det et sprang ned til Air France/KLM med € 75 400 og Lufthansa Airline

Group og easyJet på € 70 500. TAP, Ryanair og Air Berlin lå på ca. € 50 000.

Høye lønnskostnader i Norge gjenspeiler et generelt høyere inntektsnivå i Norge. Høye lønnskostnader kan i noen grad kompenseres ved høy arbeidskraftproduktivitet. Det er imidlertid vanskelig å få sikre sammenliknbare tall for antall flytimer per flygende medarbeider.

2.4. Luftfartsmarkedet i Norge

Det har i flere tiår vært en sterk vekst i norsk luftfart, både innenlands og utenlands. Det er tegn til utflating av veksten innenlands, mens utenlandstrafikken ser ut til å fortsette å vokse. Antall innenlandsreiser inklusive transfer utgjør nær 15 millioner i 2015, mens utland utgjør 22,6 millioner reiser. I 2015 var det en nedgang i innenlandstrafikken og en svak vekst i utenlandstrafikken.

Figur 2.5 Utvikling i antall reiser i og til/fra Norge 1981-2013.

Tabell 2.5 Årlig vekst i flytrafikken (passasjerer) i og til/fra Norge (Kilde: Avinor)

Marked	1990-2000	2000-2012	2013	2014	2015
Innland	5,2	2,0	1,3	1,6	-1,5
Utland	6,6	6,7	9,2	3,2	0,3

De store lufthavnene dominerer naturlig nok trafikktallene. Oslo lufthavn Gardermoen (OSL) har 45 prosent av alle passasjerer og nær 60 prosent av utenlandstrafikken. 70 prosent av alle norske flyreiser innenlands starter eller slutter på OSL.

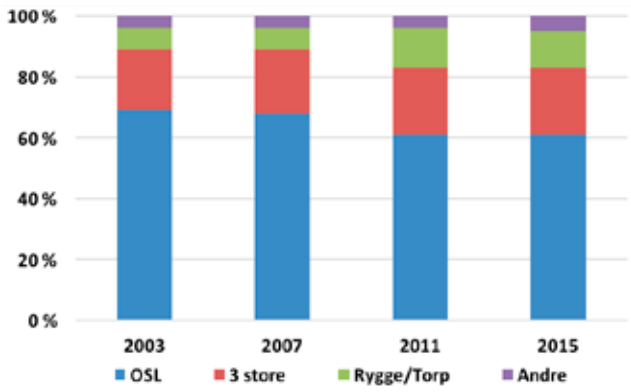
Innenfor Avinorkonsernet bidro Oslo Lufthavn i 2014 med et driftsresultat på 2,3 milliarder kroner. Bergen lufthavn og Stavanger lufthavn hadde hver et driftsresultat på mer enn 500 millioner kroner, og Trondheim lufthavn hadde et driftsresultat på om lag 250 millioner kroner.

Blant lufthavner utenfor Avinor, sto Sandefjord lufthavn Torp og Moss lufthavn Rygge for i overkant av 1,5 millioner passasjerer hver i 2015. Dette er i hovedsak utenlandstrafikk, for en stor del drevet av Ryanair. Etablering av nye direkteruter til utlandet fra steder utenfor Oslo (ikke bare fra Moss og Sandefjord, men også fra de «tre store») har medført at Oslo Lufthavns andel av utenrikstrafikken har falt over tid (figur 2.6). Selv om Oslo Lufthavns andel har gått ned har volumet gått opp. Samtidig bruker deler av Norge Oslo Lufthavn som knutepunkt. Fra Møre og Romsdal og Nord-Norge reiser over 90 prosent via Oslo Lufthavn på reiser til utlandet. Også fra de «tre store» er det en viss andel som reiser via Oslo Lufthavn på utenlandsturer (20 prosent fra Bergen og Stavanger og 50 prosent fra Trondheim). Ifølge Avinor er 22 prosent av terminalpassasjerene på OSL transferpassasjerer.

2.6 Million passasjerer på norske lufthavner 2014 (ekskl. offshore og transitt). Kilde: Avinor

Lufthavn	Innland	Utland	Sum
Oslo	10,90	13,32	24,22
Stavanger	2,50	1,93	4,43
Bergen	3,67	2,16	5,83
Trondheim	3,42	0,98	4,40
Bodø	1,54	0,05	1,59
Tromsø	1,79	0,11	1,90
Kristiansand	0,72	0,35	1,07
Ålesund	0,79	0,31	1,10
Haugesund	0,46	0,24	0,70
Molde	0,44	0,04	0,48
Kristiansund	0,30	0,01	0,31
Harstad/Narvik	0,64	0,05	0,69
Bardufoss	0,22	0,00	0,22
Alta	0,36	0,00	0,36
Lakselv	0,06	0,00	0,06
Kirkenes	0,30	0,00	0,30
Svalbard	0,15	0,00	0,15
Lokale lufthavner Avinor	1,54	0,00	1,54
Lufthavner utenfor Avinor	0,78	3,04	3,82
Totalt	**30,58**	**22,59**	**53,17**

Foto: Olav Hegge



Figur 2.6. Utenlandstrafikk fra Oslo Lufthavn, Stavanger/Bergen/Trondheim og Rygge/Torp. Prosent av total.

Avinors reisevaneundersøkelser gir en god oversikt over markedet. Undersøkelsene viser for det første at det er en vesensforskjell mellom innenlands- og utenlandsmarkedet. Mens innenlandsmarkedet har om lag like store deler fritids- og yrkestrafikk, er utenlandsmarkedet preget av fritidstrafikken som utgjør nær 70 prosent. Videre består utenlandstrafikken av 2/3 nordmenn.

På de lokale og regionale lufthavnene er ca. 2/3 av markedet generert i regionen, mens 1/3 er besøkende. I Oslo er 55 prosent av innenrikstrafikken besøkende, mens 45 prosent er generert i østlandsområdet. På Widerøes regionale ruter nord for Trondheim skal ca. 50 prosent videre inn i stamrutenettet, mens 50 prosent er lokalt reisende.

Reiser i tilknytning til petroleumssektoren er relativt viktig innenriks. Drøyt 12 prosent av alle reiser og 25 prosent av yrkesreisene er tilknyttet denne sektoren.

Det er nå konkurranse på de fleste hovedrutene etter at Norwegian gikk inn på strekningene Oslo-Kristiansand/Haugesund/Ålesund/Molde i 2009. Ut fra OSL er det nå bare til Kristiansund (SAS) og Bardufoss (Norwegian) det ikke er konkurranse mellom selskapene.

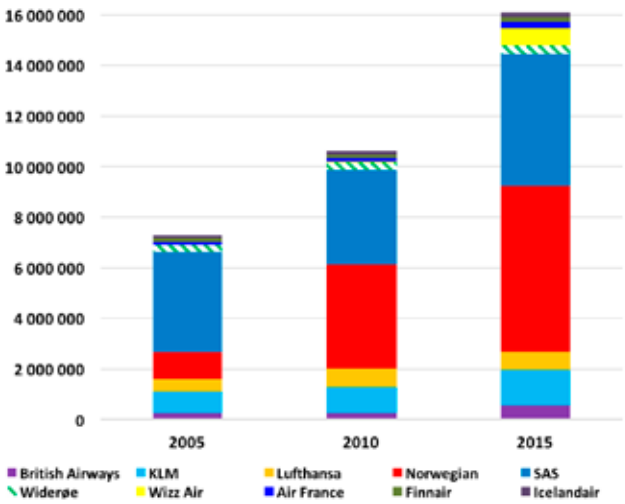
SAS er største selskap på åtte av de 12 stamrutene fra OSL hvor det er konkurranse. Det er fortsatt slik at majoriteten av de forretningsreisende velger SAS, mens Norwegian har flest fritidspassasjerer. SAS og Norwegian er omtrent like store på hovedrutene.

Etter at Norwegian begynte å konkurrere på innenlandsrutene, er billettprisene redusert med 17 prosent nominelt i perioden 2003-2011 (TØI-rapport 1209/2012, s 22). Prisnedgangen er særlig sterk på yrkesreiser (-21 prosent), mens prisene på private reiser har gått ned med seks prosent. Prisene har sunket mest på yrkesreiser mellom Sør- og Nord-Norge. Prisene har imidlertid øket betydelig i 2014. Ifølge en undersøkelse fra Via Egencia har prisene jobbreisende betaler øket

med 9,9 prosent til norske destinasjoner i første kvartal 2015 sammenlignet med samme periode i 2014. Også SSBs statistikk over priser for transport viser at lufttransport med passasjerer økte med 12,7 prosent i fjerde kvartal 2014 sammenlignet med samme kvartal året før.

Staten kjøper regionale flyrutetjenester for ca. 700 mill kr. per. år. Anbudene lyses ut med en tidsramme på fire år (fem år i Nord-Norge). De regionale anbudsrutene er i stor grad dominert av Widerøes flyveselskap. Danish Air Transport (DAT) har vært inne på anbudsrutene i flere perioder, men er nå helt ute. DAT fløy tidligere kommersielle ruter fra Rygge til Stavanger og Bergen (lagt ned 22.desember 2013), og har nå rutene Stord-Oslo-Stord , og Stord-Molde-Stord. Enkelte flygninger går også videre til Stavanger. Det er foreløpig ingen annen konkurranse fra utenlandske operatører på de kommersielle rutenettet innenlands. Dette til tross for at de tre største rutene er betydelige i europeisk innenriks sammenheng med 1,5-2 millioner passasjerer per år.

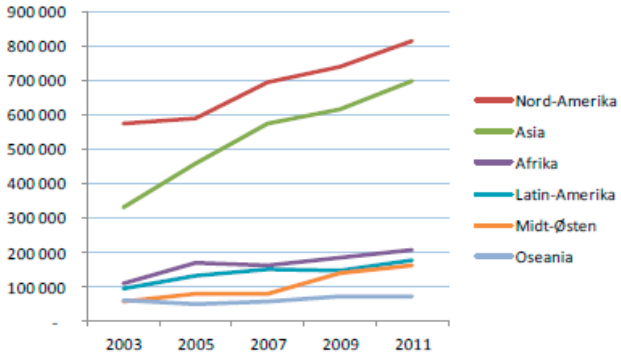
På utenlandsrutene er det flere konkurrenter. Markedsandeler på Avinors lufthavner er vist i figur 2.7. Norwegian har vokst kraftig og er nå blitt største selskap i utenlandstrafikken. Norske flyselskaper har styrket sin relative stilling i denne perioden takket være Norwegian. I tillegg har SAS i økende grad tilbudt flere direkteruter fra Oslo, fremfor å fly via København.



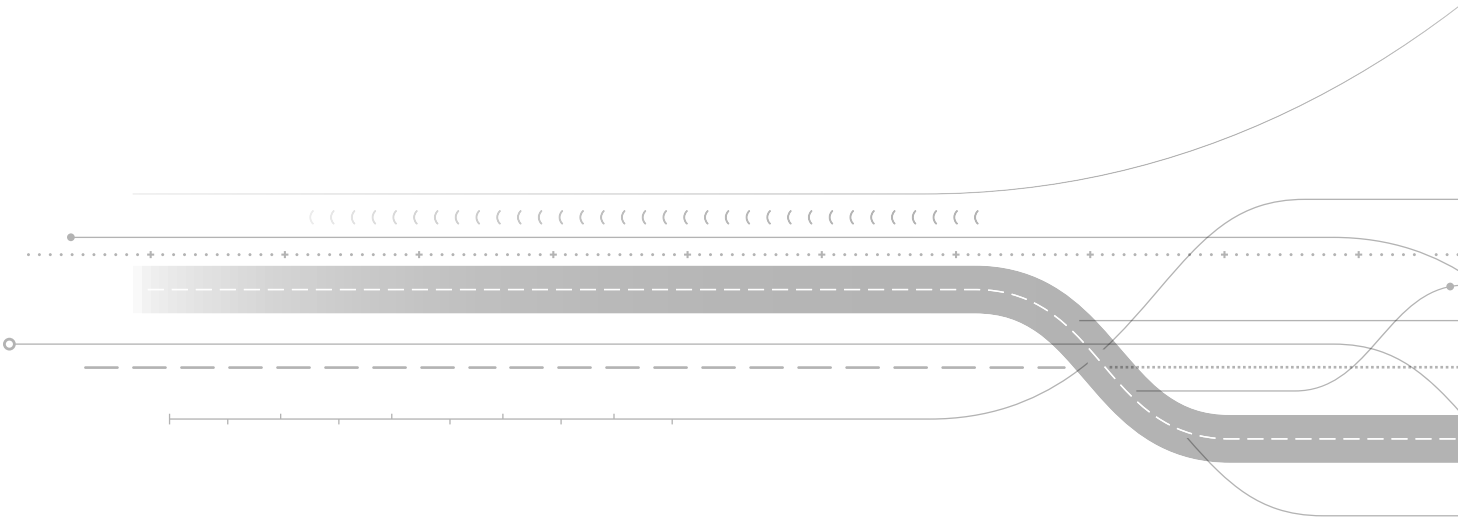
Figur 2.7. Mill.passasjerer i utenlandstrafikk til/fra Avinors lufthavner 2005-2015. Kilde: Avinor

Avinors lufthavner hadde i 2015 20 millioner utenlandspassasjerer. Rygge og Torp samlet hadde 2,6 millioner utenlandspassasjerer. Ryanair står i all hovedsak for denne trafikken, og har i tillegg drøyt 200 000 passasjerer på Haugesund. Ryanair har i perioden 2003-2015 øket fra ca. 8 prosent til 12 prosent av samlet flytrafikk til/fra Norge.

Utenlandsreisene øker i lengde. De senere år er det særlig interkontinental trafikk, inkludert reiser til/fra Asia som har øket i omfang (figur 2.8). I 2011 var det 2,2 millioner flyreiser mellom Norge og reisemål utenfor Europa. Av disse gikk 0,6 millioner på direkterute fra OSL, og 1,2 millioner via Oslo Lufthavn til annet knutepunkt i utlandet med videre reise derfra.



Figur 2.8. Interkontinentale reiser etter reisemål 2011. Kilde: TØI-rapport 1209/2012



3 KARTLEGGING AV LUFTFARTSNÆRINGEN I NORGE

3.1. Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over flyselskaper, flyplasser og organisasjoner i norsk luftfart. Gjennomgangen omfatter ikke flysikring (dvs. dirigering av lufttrafikken som foretas av kontrollsentraler, kontrolltårn m.v.). Ut fra den bakgrunn dette høringsnotatet har, utelates også helikopternæringen.

Den siste kjente kartlegging av luftfartsnæringen i Norge er fra 2005 (Lian m.fl.). Den gang var det anslagsvis 20 000 personer direkte knyttet til luftfartsnæringen. Dette omfattet all sysselsetting knyttet til lufthavner og flyselskaper, - medregnet security, catering, renhold, toll, politi, varehandel, parkering, bilutleie, reisebyrå og tilbringertransport. I tillegg kom en indirekte (leveranser til luftfartsnæringen) og indusert sysselsetting (forbruket knyttet til inntektene av direkte og indirekte sysselsetting) på anslagsvis 12-16 000 personer.

Tabell 3.1 Antall sysselsatte og trafikktall for ulike flyplasser / flyplassgrupper. 2014

Lufthavn	Antall sysselsatte personer					Mill. passa-sjerer	Ansatte per mill. passa-sjerer
	Fly-plass	Fly-virk-somhet	Kommer-siell	Annet	Sum		
Oslo	1540	6931	3011	841	12323	23,0	537
Bergen	481	779	277	302	1839	6,2	296
Stavanger	390	1668	607	592	3257	4,7	697
Trondheim	325	581	304	517	1727	4,3	400
Nasjonale[1]	734	994	315	626	2669	5,8	464
Regionale[2]	677	564	150	287	1678	3,3	511
Lokale[3]	800	395	28	225	1448	2,0	728
Avinor annet[4]	633				633		
Sum Avinor	5580	11912	4692	3390	25574	49,2	520
Andre flyplasser	254	671	180	570	1675	3,8	438
Annet[5]	0	400	0	0	400		
Totalt[6]	5834	12983	4872	3960	27649	53,0	520

1: Bodø, Kristiansand, Tromsø, Ålesund
2: Alta, Bardufoss, Harstad/Narvik, Haugesund, Kirkenes, Kristiansund, Lakselv, Molde, Svalbard
3: Mindre lufthavner med rullebaner på mellom 800 og 1.200 m (med noen få unntak)
4: Hovedadministrasjonen og Kontrollsentralen i Røyken
5: Luftfartstilsynet, ansatte i administrasjon og salg etc
6: vedlegg 1 viser tall for den enkelte lufthavn.

De siste ti årene har norsk luftfart på flere områder gjennomgått store endringer. Stikkord i denne sammenheng er flytting av funksjoner ut av landet, rasjonalisering og passasjervekst.

Utflytting av funksjoner har man sett spesielt innen administrasjon og verksted- og vedlikeholdstjenester.

Foto: David Peacock

Utflytting av funksjoner har man sett spesielt innen administrasjon og verksted- og vedlikeholdstjenester. Samlet sysselsetting i næringen var uendret i perioden 2007-2011 med 7300 sysselsatte (kilde: SSB strukturstatistikk). Gruppen «andre tjenester knyttet til lufttransport» økte fra 7000 til 8000 sysselsatte i samme periode. Total sysselsetting i luftfartsrelatert virksomhet lå med andre ord på ca. 15300 sysselsatte personer.[11] I perioden 2005 – 2013 har antall passasjerer (innenlands og utenlands samlet) øket med 51 prosent.

Luftfart har også andre effekter på økonomi og samfunn, for eksempel lokaliseringseffekter, virkninger på reiseliv og handel, investerings- og produktivitetseffekter m.v. Slike effekter er vanskelig å måle. Et omdiskutert spørsmål i denne sammenheng går på «årsaksretningen» mellom flytilbud og økonomisk utvikling; - «hva kommer først»? Trolig er det mest fruktbart å se dette som to fenomener som påvirker hverandre gjensidig (en spiral hvor både økonomien og mobiliteten endres vekselvis/samtidig). For å måle de totale effektene av luftfarten er det også problematisk å sammenligne situasjonene «med og uten luftfart». Det er endringer i tilbudet som er relevant sammenlikningsgrunnlag.

11 SSB har en snevrere definisjon på hjelpetjenester til luftfart enn TØI, idet TØIs definisjon innbefattet all aktivitet på / inntil lufthavnene.

3.2. Flyselskaper

3.2.1 SAS

SAS er det største selskapet i skandinavisk luftfart. Medio 2013 hadde selskapet 142 fly i operativ drift, og 14 000 ansatte, omregnet til heltidsstillinger. SAS eier Blue 1, mens aksjemajoriteten i Widerøe er solgt. SAS hadde i 2014 drøyt 28 millioner passasjerer og en omsetning på rundt NOK 35 milliarder. SAS har hovedkontor i Stockholm, men København og Oslo er viktige knutepunkt. 38 prosent av trafikkinntektene kommer fra Norge, 22 prosent fra Sverige, 12 prosent fra Danmark og 28 prosent fra øvrige land. Etter salget av Widerøe og omorganiseringen i 2013/2014, vil 31 prosent av de ansatte i SAS komme fra Norge, 31 prosent fra Danmark og 38 prosent fra Sverige. En liten andel av disse er ansatt i andre land, vesentlig i salgsorganisasjon.

SAS har i flere år hatt betydelige økonomiske problemer. Selskapet har de siste ti årene hatt to emisjoner, der eierne bidro med til sammen ca. 800 mill NOK. Høsten 2012 var selskapet nær konkurs. Selskapet fikk da i stand en avtale med blant annet syv private banker og de svenske, danske og norske statene om en kredittfasilitet på inntil SEK 3,5 milliarder. Denne ble avsluttet i 2014 uten å være benyttet. SAS har gjennomført en rekke tiltak for å redusere kostnader og risiko, blant annet ved salg av Widerøe og SAS Ground Service, samt betydelige kostnadsreduksjoner gjennom bl.a. nye overenskomster

med de ansatte. I perioden 2010-2014 har SAS øket antall flytimer for piloter fra 550 timer per år til 685 timer. Flytiden for kabinpersonalet har i samme periode øket med 24 prosent. Videre er pensjonsavtalene reforhandlet, og pensjonskostnadene betydelig redusert.

I Norge har SAS ca. 5600 ansatte. Av disse er drøyt 1800 flygende personell (tabell 3.2). Teknisk avdeling er redusert i markert grad, og nye reduksjoner forventes. Videre skal handlingstjenestene selges ut og leies inn igjen. Som følge av dette blir det langt færre SAS-ansatte i Norge de nærmeste årene. Arbeidsplassene knyttet til bakke- og handlingstjenester vil likevel bestå (utenfor SAS-systemet).

Ifølge SAS benyttet selskapet i alt 65 fly for operasjoner i og til/fra Norge. Disse 65 flyene produserer daglig ca. 290 flygninger innenlands og 170 flygninger til/fra Norge. I overkant av 50 av flyene har base i Oslo, åtte i København og fire i Stockholm. På grunn av retningsbalansen i det innenlandske markedet, overnatter hele 36 fly ute på linjestasjoner i Norge selv om de har base i Oslo. Overnattende fly gir behov for to besetninger (crew), fordi man kommer for sent inn på kvelden for å kunne fly ut på morgenen med samme besetning.

Tabell 3.2 SAS-ansatte i Norge (2013 – etter dette er det gjennomført store reduksjoner i salg og staber, og innen den tekniske virksomheten)

Flygere	530
Kabin	1320
Bakke/handling	2790
Salg og staber	540
Teknisk	400
Cargo	30
Sum	5610

De største kostnadspostene knyttet til operasjoner i og til/fra Norge er drivstoff 23 prosent, flybesetning 15 prosent, teknisk 13 prosent, luftfartsavgifter for fly (passasjer- og securityavgift ikke inkludert) 12 prosent og handling 11 prosent.

Trass i de rasjonaliserings- og innsparingstiltak SAS har gjennomført, er selskapet fortsatt sårbart. Kostnadene var lavere høsten 2013 enn høsten 2012. Høsten 2013 var det likevel på ny tegn til synkende yield (inntekt per passasjerkilometer). Dette reflekterer trolig overkapasitet i et svakt marked. Høsten 2014 var det en stabilisering i markedet, og SAS sine inntekter økte.

I denne omstillingsfasen har SAS også satset på jevn utskifting av flyflåten. Alle eldre «classic» fly er ute, og SAS har nå kun NG-fly[12] på sine kortdistanse-operasjoner. Dagens flåte for langdistanseflygninger vil bli delvis erstattet fra 2015, og den nye Airbus A350 vil komme inn fra 2018.

Konseptet med å benytte København som knutepunkt («hub») for skandinavisk luftfart var god og nødvendig i 1946 da SAS ble etablert. Ettersom trafikkvolumet økte ble det imidlertid grunnlag for stadig flere direkteruter. Københavns betydning for europeisk trafikk til /fra Norge og Sverige er derfor blitt kraftig redusert. Europa er - pga. sine korte avstander - i langt mindre grad et hub-marked enn USA som har befolkningskonsentrasjoner på øst- og vestkysten. På interkontinentale flygninger blir SAS en liten aktør sammenlignet med andre nettverk. Som et lite nettverksselskap presses SAS mellom på den ene siden større og mer attraktive nettverk, og på den andre siden selskaper med lavere kostnader på korte europeiske flygninger.

SAS har i alt åtte millioner passasjerer per år i det norske markedet. SAS bringer inn 850 000 utenlandske passasjerer, som tilsvarer 60 prosent av antall utlendinger som kommer til Norge med fly. Norwegian er SAS' største konkurrent. Mer enn 75 prosent av SAS-tilbudet i og til/fra Norge er i konkurranse med Norwegian.

SAS opplyser at av direktetrafikken fra Norden til Asia har Finnair 54 prosent, asiatiske selskaper 30 prosent (derav Thai 19 prosent), SAS 12 prosent og andre selskaper 4 prosent[13]. I direktetrafikken til Nord-Amerika står SAS for 58 prosent mens amerikanske selskaper har 24 prosent.

En stor andel passasjerer reiser til/fra Norden til Asia og andre verdensdeler via de store knutepunktene i Europa. KLM /Amsterdam står for en vesentlig andel av denne trafikken. Likeledes er British Airways, Lufthansa og flyselskaper fra Midtøsten store aktører med trafikk til/fra Skandinavia via sine knutepunkt.

Ifølge SAS er det primært arabiske gulfselskaper som utfordrer de etablerte nettverkene. Asiatiske

12 NG: «Next generation».

13 Disse opplysningene ble gitt forut for Norwegians inntreden på Asiamarkedet.

lavkostnadsselskaper har til nå konsentrert seg om sine nærmarkeder.

For å holde kostnadene nede har SAS gjort avtale med tre underleverandører (Jet Time, Braathens regional og Cimber) om å fly kortdistanse for SAS (kilde: Check-in.dk). Tilsvarende strategi benyttes av Lufthansa som lar Germanwings fly korte ruter for seg. Cimber er nå et heleid selskap i SAS konsernet.

SAS har i forbindelse med arbeidet med utredningen fremholdt overfor Samferdselsdepartementet at selskapet er opptatt av like konkurranseforhold, og at ansatte som har hovedarbeidsforhold i Norge må ha norske betingelser. Selskapet ønsker begrensninger i bruken av bemanningsbyrå og innleie av besetningsmedlemmer som selvstendig næringsdrivende. Selskapet ønsker en opprydding i regelverket for skatt og trygd. Et viktig aspekt ved innleie av personell er, ifølge SAS, de konsekvensene dette vil kunne få for sikkerhetskulturen i luftfarten.

SAS anfører at Avinor har altfor høye avgifter, at den leieprisen Avinor krever av flyselskapene for bruk av Avinors fasiliteter er for høye, og at innretningen på avgiftene (med startrabatter, svake volumincentiver m.v.) favoriserer utenlandske selskaper.

SAS ser for seg at dersom utenlandske selskaper etablerer seg på innenlandstrafikken i Norge, vil SAS måtte redusere sin innenlandsproduksjon. Dersom norske selskaper faller ut på innenlandsmarkedet, vil utenlandske selskaper ifølge SAS utnytte den kostnadsfordelen som ligger i å bruke utenlandsk personell med lavere lønnsnivå enn det norske. De utenlandske selskapenes produksjon og basestruktur vil kunne gjøre det vanskelig å opprettholde dagens innenlandsruter. Selv om Norwegian fortsetter innenlands vil det ifølge SAS likevel bli redusert konkurranse innenlands. SAS mener dette i neste omgang vil føre til dårligere rutetilbud og høyere priser.

3.2.2 Norwegian

Norwegian startet opp som norsk lavprisselskap i august 2002, og selskapet ble børsnotert i 2003. Norwegian har etter dette hatt en meget sterk vekst: Selskapet har utviklet seg fra å være et skandinavisk selskap til å bli et internasjonalt flyselskap med betydelige ekspansjonsplaner og hadde per juni 2014 over 400 uleverte fly i bestilling eller som opsjoner. Norwegian har de senere årene faset inn mellom 12 og 15 nye fly årlig, og selskapet har nå en av de nyeste flyflåtene i Europa med en gjennomsnittsalder på ca. fire år. Norwegian har rundt 5400 medarbeidere.

Norwegian hadde 24 millioner passasjerer i 2014 og en gjennomsnittlig kabinfaktor på 81 prosent. Samlede inntekter i 2014 var 19,5 milliarder kroner, hvorav 76 prosent var inntekter fra internasjonale flygninger. I 2014 hadde selskapet et underskudd etter skatt på 1,07 milliarder kroner. Drivstoff utgjør største andel av driftskostnadene (32 prosent), deretter kommer personalkostnader (17 prosent) og avgifter (15 prosent).

Tabell 3.3 Norwegians kostnader 2014.

Kostnadsfaktor	Prosent	Mill kr
Personal	17,3	3209
Salg, distribusjon	2,6	469
Drivstoff	34,0	6321
Leasing av luftfartøy	9,9	1846
Avgifter	14,7	2724
Handling	10,0	1855
Teknisk	6,9	1290
Andre kost	4,6	855
Sum	**100**	**18569**

Kilde: Årsberetning 2014.

Samlet hadde Norwegiangruppen (per medio 2014) om lag 1200 piloter, hvorav om lag 60 prosent er ansatt i Norwegian-eide selskap og 40 prosent er fast ansatt i bemanningsselskap som Norwegian samarbeider med. Det tilsvarende tall for kabinpersonell er 2700, hvorav om lag 50 prosent er ansatt i heleide kabinselskaper, og 50 prosent er fast ansatt i samarbeidende selskap. Norwegian ønsker å styrke sin konkurransekraft internasjonalt. Selskapet mener at det bor for få mennesker i Skandinavia til å sikre nødvendig kundegrunnlag for fremtiden. Markedet i Skandinavia nærmer seg metning. I økende grad har selskapet ekspandert ved å fly mellom europeiske byer utenfor Skandinavia, og ved å starte opp interkontinentale ruter.

Veksten utenfor Skandinavia ivaretas ved å etablere baser der det strategisk og kommersielt anses å være et marked, både ut fra nåværende trafikkmønster og potensialet fremover. Selskapet ser denne veksten ute som helt nødvendig for å sikre selskapets fremtid og

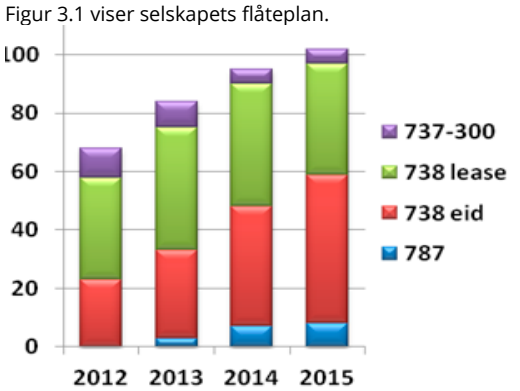
konkurransekraft, og dermed også arbeidsplasser for de ansatte i Skandinavia.

I satsingen utenfor Skandinavia benytter Norwegian i stor grad internasjonale bemanningsselskaper som *ansetter* piloter og kabinpersonale lokalt (dette i motsetning til innleie av personell som opptrer som selvstendig næringsdrivende). Ifølge Norwegian er lønnsnivå og betingelser konkurransedyktige i alle markedene ut de fra lokale forhold som gjør seg gjeldende i det enkelte sted. Flere av pilotene som har søkt seg til disse basene er likevel skandinaviske.

Norwegian har opplyst at selskapet har planer om å benytte faste ansettelser i heleide Norwegianselskaper ved de enkelte baser etter hvert som basene viser seg å være konkurransedyktige, slik selskapet har gjort i blant annet Finland og Spania. Bemanningsselskapene følger opp lokalt regelverk, deriblant korrekt håndtering av skatter og avgifter til det land der personalet arbeider. Fordelene ved en slik ordning er først og fremst lavere faste kostnader til administrasjon, større fleksibilitet, samt at de lokale bemanningsselskapene kjenner stedlig lovgivning og forhold for øvrig som innebærer bedre og tettere oppfølging av medarbeiderne.

Norwegian justerer ned sitt tilbud i vintersesongen. Dette skyldes dels lavere etterspørsel på denne tid av året, samtidig som vintersesongen da kan benyttes for å gjennomføre tyngre vedlikehold på fly. I en firemåneders periode vinteren 2012-2013 ble 10 fly tatt ut av trafikk. Norwegian har hovedkontrakt for kjøp av handlingtjenester i Norge med selskapet Menzies Aviation. Norwegian disponererte sommeren 2015 om lag 100 fly, fordelt på norske og utenlandske baser.

Figur 3.1 viser selskapets flåteplan.



Figur 3.1 Norwegians flåteplan.

Produksjonen av innland og utland er integrert både på fly- og pilotsiden. Norske basefly overnatter sjelden utenlands, men mannskapene kan tidvis overnatte utenlands.

Hver tredje dag må fly innom en base for vedlikehold. Tyngre vedlikehold gjøres i Storbritannia og av Lufthansa teknikk som har verksteder lokalisert flere steder. For de nye Dreamlinerflyene har Norwegian inngått en «gold care»-avtale med Boeing, som igjen inngår avtaler med ulike sertifiserte verksteder. Norwegians tekniske avdeling på Gardermoen og Arlanda utfører eksempelvis vedlikehold på 787 Dreamliner gjennom Boeing-avtalen.

Norwegian baserer seg på å fly kundene selv, fremfor å tilrettelegge for bruk av alliansepartnere. I forbindelse med Norwegians internasjonale vekst har selskapet derfor opprettet stadig flere baser i utlandet (Helsinki, Stockholm, København, Alicante, Malaga, Las Palmas, Madrid, London Gatwick, New York og Fort Lauderdale). Flere baseetableringer vil komme, etter hvert som konkurransesituasjonen gjør det aktuelt. Lokal nærhet til markedet er viktig, samtidig som baser i de største trafikknutepunktene gjør operasjonene mer effektive. Mange av Norwegians flygninger er i dag ikke innom Norden.

Som ledd i langdistansesatsingen er det opprettet baser i Bangkok, New York og Florida, og Norwegian har planer om flere baser i trafikknutepunktene for langdistanserutene. Norwegian tilbyr i stor grad gjennomgangsbilletter med rabatt i eget nett (særlig i forbindelse med langdistanseflygning). Selskapet ser også på mulighetene for billettsamarbeid med andre selskaper på langrutene.

Norwegian har to norske AOC'er og lisenser (for Norwegian Air Shuttle og for Norwegian Air Norway), samt en irsk AOC for Norwegian Air International Limited. Norwegian har også et selskap i UK, med engelsk AOC.

Norwegian oppgir at bakgrunnen for selskapets etableringer i Irland og UK er dels å få tilgang til EU-trafikkrettigheter som kan danne basis for selskapets interkontinentale ruter (skandinaviske myndigheter har avslått å gi Norwegian en felles skandinavisk AOC slik SAS har).

Norwegian mener det ikke nødvendigvis automatisk blir et dårligere flytilbud på stamrutenettet i Norge hvis norske aktører forsvinner. All erfaring har vist at ruter operert av selskaper som har gått konkurs, raskt erstattes av andre og mer effektive operatører. Norwegians inntreden i Danmark er ifølge selskapet et eksempel på dette. Norwegian er nå en betydelig aktør i det danske markedet, og nest største flyselskap på Kastrup.

Norwegian fremholder at selskapet er opptatt av kostnadseffektive operasjoner for å kunne møte konkurransen internasjonalt. Norwegians kostnadsnivå er i dag i samme leie som easyJet. Dette innebærer skjerpet konkurranse også her hjemme, og Norwegian må møte denne utviklingen. Norwegian mener det norske innenlandsmarkedet er nær metning, men at dette ikke vil være til hinder for at utenlandske selskaper gjør sin inntreden på de mest attraktive innenlandsruter i Norge, hvilket i så fall vil innebære skjerpet konkurranse for de allerede etablerte selskapene i dette markedet.

Norwegian har for en tid tilbake tatt opp med norske myndigheter muligheten for at USA oppretter «preclearance location» ved Oslo Lufthavn. Utgangspunktet for reisende til USA er at de må gjennom US Immigrations, toll og «agriculture inspection» før de da slipper inn i USA. Ordningen med preclearance gjør det mulig å få gjort unna denne prosessen på avreisestedet, slik at man kan håndteres som «domestic» ved ankomst til bestemmelsesstedet i USA og på den måten unngå lange køer. En ordning med preclearance vil kunne øke interessen for direkteruter mellom Oslo og USA. Samferdselsdepartementet vil utrede denne muligheten nærmere i samråd med andre relevante departementer.

3.2.3 Widerøe

Widerøes Flyveselskap AS er Norges eldste flyselskap. Det startet opp i 1934 med sjøfly som fraktet post, drev med ambulanse- og fotoflygning m.m. I 1968 kom Widerøe inn på det nye regionalnettet som selskapet opprinnelige opererte med Twin Otter[14].

Widerøe er i dag Nordens største regionale flyselskap, med 1400 medarbeidere (derav ca. halvparten flygende personell), og en årlig omsetning på ca. NOK 3,5 milliarder. Widerøe frakter over 2,5 millioner passasjerer i året, trafikkerer 47 flyplasser i inn- og utland (sommerruter inkludert), og har 450 daglige avganger. Selskapets flyflåte består av 23 Dash 8-100/200 med 39 seter, 8 Dash 8-300 med 50 seter og 11 Dash 8-Q400 med 78 seter.

SAS har solgt 80 prosent av Widerøe til Widerøe Holding som har Torghatten ASA og Fjord 1 som aksjonærer, etter at Torghatten har kjøpt Nordland fylkeskommunes eierandel. Fjord 1 er 59 prosent eid av Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Widerøes hovedkontor og tekniske hovedbase er i Bodø, der også det tunge tekniske vedlikeholdet utføres. I tillegg er det mindre tekniske baser på Torp, Gardermoen og i Tromsø. Widerøe har i en årrekke engasjert seg innen opplæring og utvikling av teknisk personell. Selskapet har jevnlig hatt et betydelig antall lærlinger innen teknisk vedlikehold, flymekanikkfagene og avionikk. Selskapet er godkjent for selv å utdanne teknikere på alle sine flytyper, og for å ta vedlikeholdsoppdrag for andre flyselskaper.

Dash 8-100 som brukes på kortbanenettet har 15-20 år gjenværende levetid. Widerøe har satt i gang arbeid med å fornye flåten.

Ifølge Widerøe utgjør de kommersielle rutene 60 prosent av selskapets virksomhet, mens anbudsrutene på kortbanenettet, der staten kjøper transporttjenester, utgjør 40 prosent. Selskapet har utenlandsruter til Göteborg, København, Newcastle og Aberdeen. Ruter til København flys fra Sandefjord, Kristiansand og Haugesund og. Widerøe bruker Q400[15] på utenlandsrutene og på noen innenlandsruter.

Transferandelen er høy på anbudsrutene (ca. 40 prosent totalt). Widerøe har en kabinfaktor på ca. 60 prosent. Retningsubalansen på kortbanerutene (mange passasjerer ut om morgenen og hjem om kvelden) gjør det vanskelig å øke kabinfaktoren. Selskapet har tomflygninger ut om morgenen (noe post) fra Tromsø og Bodø.

14 DHC-6 Twin Otter: To motors turbopropfly, fast hjulunderstell, 20 passasjerseter, ingen trykkabin.

15 Dash 8 Q 400: Forlenget og omarbeidet versjon av de opprinnelige Dash 8-seriene. Innrettet primært for commutertrafikk (Q indikerer «Quiet»).

Flymønsteret er landingsintensivt med mange og korte distanser på kortbanerutene (20-25 landinger per dag i nord for hvert fly). Widerøes lange erfaring på kortbanerutene, med den kjennskap dette gir med hensyn til lokale vær- og vindforhold m.v., utgjør et konkurransefortrinn for selskapet. I tillegg er flyparken (med trykkabin, og 39 seter i de ordinære Dash 8-seriene) vel tilpasset kortbaneplassene. Flyparkens egenskaper harmonerer også godt med normalkravene i de fleste anbudsutlysningene for ruter der staten kjøper transporttjenester. I flere av anbudsutlysningene er det stilt krav om SCAT 1. Dette er et satellittbasert innflygningssystem utviklet i samarbeid med Avinor, og som ingen andre flyselskaper i dag har implementert. På sikt er det ikke usannsynlig at noen av disse konkurransefortrinnene vil falle bort.

Widerøe har i forbindelse med arbeidet med denne utredningen fremholdt overfor Samferdselsdepartementet at man er bekymret for kostnadsnivået i Avinor, og stiller spørsmål om selve innretningen på Avinors virksomhet *(«ikke bygg nye store lufthavner, men finn rett investeringsnivå»)*. Alle flyselskaper har fokus på kostnadskutt, også Avinor må ifølge Widerøe prioritere dette i større grad. Ifølge Widerøe vil lavere kostnadsnivå for Avinor gi grunnlag for lavere avgifter, som igjen kan bidra til bedre flytilbud.

3.2.4 Ryanair

Ryanair har etablert en base på Moss lufthavn Rygge, og har i tillegg flygninger til/fra Sandefjord lufthavn Torp og Haugesund. Flygningene går alle til/fra Norge (ingen innenlandstrafikk her i landet).

Pilotene ved basen er i stor grad norske og svenske, mens kabinpersonalet kommer fra hele Europa. Personellet skaffer seg selv egen bolig i regionen innenfor en reisetid på en time fra flyplassen. En del kabinansatte er mobile «basehoppere», ofte ungdom, som flytter rundt til andre baser i Europa etter noen måneder i Norge.

3.2.5 Danish Air Transport (DAT)

Danish Air Transport (DAT) har kommersielle ruter i Norge med blant annet Stord, Oslo og Stavanger som destinasjoner. Selskapets tidligere operasjoner fra / til Moss lufthavn Rygge ble avviklet i desember 2013.

DAT var tidligere inne på anbudsrutene på Florø, og datterselskapet DOT betjente en periode Oslo-Røros-Oslo. DAT vant også anbud på ruter mellom Bodø og Lofoten, men mistet anbudet etter klage fra Widerøe[16]. Widerøe betjener i dag alle disse anbudsrutene.

3.2.6 Andre

Flere av de store nettverksselskapene har ruter mellom Norge og sine respektive hjemland. KLM er det utenlandske nettverksselskapet som har mest trafikk til / fra Norge. KLM har utenlandstrafikk til / fra syv norske flyplasser. På årsbasis har ca. 1 millioner passasjerer til/ fra Norge transfer i Amsterdam.

3.3. Flyplasser m.v.

3.3.1 Avinor

Avinor driver 46 flyplasser, tre kontrollsentraler samt tårntjenesten ved lufthavner i Norge. Ved utgangen av 2014 hadde konsernet 3300 ansatte. Avinor har om lag 540 flygeledere i operativ stilling (om lag 220 i kontrollsentraler og 320 i kontrolltårn) og i tillegg 35 flygeledere på hovedkontoret. Det er videre om lag 135 AFIS-ansatte og 1050 ansatte i plass-, brann- og redningstjeneste.

På årsbasis håndterer Avinor ca. 830000 flybevegelser og ca. 50 mill. passasjerer.

Avinor er selvfinansierende. Investeringene finansieres av egen drift og ved å ta opp lån. Egenkapitalandelen skal være over 40 prosent. I april 2014 ble det vedtatt å skille ut flysikringsdivisjonen (kontrollsentraler, kontrolltårn m.v.) til et nyopprettet datterselskap heleiet av Avinor (Avinor Flysikring AS) 11. januar 2016 ble det gjennomført fusjon mellom Oslo Lufthavn AS og Avinor AS.

Avinors inntekter består av trafikkinntekter (avgifter), og såkalte kommersielle inntekter (inntekter fra parkerings-anlegg, tax-free, flyplasshoteller o.a.). De kommersielle inntektene har øket de senere år. Avinors inntekter består av trafikkinntekter (avgifter), og såkalte kommer-sielle inntekter (inntekter fra parkeringsanlegg, tax-free, flyplasshoteller o.a.). De kommersielle inntektene har øket de senere år. I 2014 hadde Avinorkonsernet inn-tekter på 10,6 mrd kr. Halvparten av inntektene trafikk-inntekter og halvparten var salgs- og leieinntekter Kon-sernets samlede driftsresultat var på ca. 1400 millioner

16 Klagen fra Widerøe var begrunnet med at DAT ikke hadde navigasjonssystemet (Scat-1) som det var stilt krav om i anbudsinnbydelsen.

(årsrapporten). OSL hadde et driftsresultat på ca. NOK 1,7 milliarder, mens de tre store lufthavnene (Stavanger, Bergen og Trondheim) hadde et samlet driftsresultat på ca. NOK 1,46 milliard. Øvrige lufthavner hadde et samlet driftsunderskudd på NOK 1,1 milliarder.[17][1]

Som det fremgår ovenfor har flere av flyselskapene uttrykt bekymring over Avinors kostnadsnivå. I en situasjon hvor flyselskapene har måttet kutte kostnader og foreta til dels dramatiske omstillinger, er det flyselskapenes oppfatning at Avinor har liten evne til å redusere sine kostnader.

Samlede lufthavnavgifter for en B 737-800 med 150 passasjerer ombord er per august 2013 NOK 24 788 på OSL, NOK 23 450 på Arlanda, NOK 28 195 på Kastrup og NOK 20 824 i Helsinki. Ca. 70 prosent av avgiften er passasjeravhengig i Norge, mens andelen er rundt 80 prosent på de andre nordiske hovedlufthavner. Disse beregningene er foretatt av Avinor, basert på flyplassenes publiserte avgiftsregulativer.

Tabell 3.4. Avgifter for B 737-800 med 150 passasjerer om bord, ingen transfer.

	Oslo	Helsinki	København	Stockholm
Take-off charge*	4 958	2 839	4 003	1 899
Passenger charge	9 150	11 423	15 062	12 289
TNC	2 429	1 466	1 982	2 074
Security charge	8 250	5 085	6 647	5 189
Emission & noise charge	N/A	N/A	215	701
Administrative charges	0	0	0	1 229
Total	**24 788**	**20 824**	**28 195**	**23 450**

Når det gjelder underveisavgifter, ligger Norge relativt lavt. Enhetsprisen for beregning av underveisavgift[18] er på € 61 i Norge, mens Danmark, Sverige og Tyskland ligger i området € 75-77. De siste to årenes kostnadskutt innen flysikringsvirksomheten har bidratt til en nedgang i underveisavgiften i Norge. Kostnadene til tårntjenester (terminal navigation charge) har imidlertid øket. Antall ansatte ved divisjonen Nasjonale, regionale og lokale lufthavner har vært konstant de siste årene selv om trafikken har øket.

En ekstern analyse fra 2012 av Avinors kostnadseffektivitet[19] viser at de store lufthavnene var effektive, men at de har en negativ utvikling. De mindre lufthavnene var mindre effektive, - og da primært pga. svak kapasitetsutnytting. Det hører med i dette bildet at de mindre lufthavnene er en del av et stort system der de mottar en stor andel intern subsidiering, og de har følgelig svake incentiver til produktivitetsforbedring. Effektivitetstapet de mindre lufthavnene har ved å være del av et konsern, anslås til 8-11 prosent.

Avinor etablerte i 2014 et moderniseringsprogram for å effektivisere selskapets virksomhet. Målsetningen i 2015 om NOK 150 millioner i kostnadsbesparelse ble oppnådd med god margin. Målsatt kostnadsbesparelse samlet sett er NOK 600 millioner per år fra 2018.

Utenfor Avinorsystemet er det primært to flyplasser av betydning; - Moss lufthavn Rygge og Sandefjord lufthavn Torp. (se nærmere om Rygge og Torp nedenfor). I tillegg er Ørland, Notodden og Stord flyplasser utenfor Avinorsystemet. Fra 1. januar 2016 ble det innført en ny tilskuddsordning til ikke-statlige flyplasser, som erstatter tidligereordninger. Tilskuddsomfanget vil være omtrent som i dag, men kriteriene for å kunne motta tilskudd vil bli endret. Ørland, Stord og Notodden ble i 2015 invitert til å søke om femårig tilskudd fra den nye ordningen.

3.3.2 Moss lufthavn Rygge

Moss lufthavn Rygge ligger ca. seks mil sør for Oslo, på østsiden av Oslofjorden ved Europavei 6. Den sivile virksomheten på Rygge skjer i regi av Rygge Sivile lufthavn AS (RSL). Ifølge opplysninger Samferdselsdepartementet har hentet inn fra RSL, er selskapet eid av Orkla (40 prosent), Thongruppen (40 prosent), Østfold energi (15 prosent) og Østfold fylkeskommune (5 prosent).

Forsvaret har lenge vært innehaver av konsesjonen og innehatt andre offentlige godkjenninger på Rygge. RSL har overtatt konsesjonen og driftsansvaret for rullebanen m.v. Forsvaret vil i årene fremover kun beholde en helikopterbase på Rygge.

Antall passasjerer i 2014 var ca. 1,8 mill. Ryanair er det dominerende flyselskap på Rygge. I 2015 var det en

17 [1] De resterende kr. 0, 2 mrd gjelder konserninterne tjenester.

18 Enhetsprisen: Prisen for hver fløyet 100 km.

19 German Airport Performance (GAP) – Comparative study of the efficiency of Avinor's airport operations.

nedgang til vel 1,5 millioner passasjerer. Sommeren 2015 hadde selskapet seks basefly på Rygge, og ruter til over 30 destinasjoner i Europa. Sommeren 2016 planlegger Ryanair for fire basefly og 24 destinasjoner.

Ifølge RSL er Rygge er blitt Mosseregionens største arbeidsgiver med 400 direkte ansatte, og med tillegg av indirekte og induserte effekter, totalt 800-1.000 ansatte.

Etter flere år med til dels store underskudd gikk RSL i 2012 for første gang med overskudd. Uforutsette økninger i flysikringskostnader (avgifter til Avinor) skaper imidlertid utfordringer fremover. Ledelsen ved RSL oppfatter disse flysikringskostnadene som urimelig høye, og mener at Avinor med sin monopolposisjon har lagt til grunn en for stor kostnadsbase ved beregningen av de aktuelle avgiftene. RSL forventer en utflating av trafikkveksten i tiden fremover.

3.3.3 Sandefjord lufthavn Torp

Sandefjord lufthavn Torp ligger ca. 12 mil sør for Oslo på vestsiden av Oslofjorden. Sandefjord lufthavn AS (SLH) som drifter flyplassen, er ifølge opplysninger fra selskapet eid av Vestfold fylkeskommune (43,26 prosent), Sandefjord kommune (35,7 prosent), Stokke kommune (7,56 prosent) og Vestfold flyplassinvest (13,48 prosent).

Flyplassen driver med overskudd, og gjennomførte i perioden 2013-2014 investeringer på om lag 200 millioner kr. Dette omfatter bl.a. utbygging og ombygging av terminal og oppgradering av taksebane. Flyplassen må gjennomføre rehabilitering av rullebanen i 2015-2016 til en kostnad av om lag 220 millioner kroner.

Torp sysselsetter i alt ca. 700 personer. Av dette står Widerøe for 340 personer som omfatter selskapets base med flygende personell, egen handling, verksted og administrasjon. Øvrige sysselsatte ved Torp omfatter handling og security med 100 personer, lufthavndrift og tårn 65 personer, taxfree og servering 90 personer, renhold og transport 70 personer og politi og toll 30 personer. Flyskolene for helikopter og fly på Torp har henholdsvis 30 og 90 elever og en del ansatte lærere.

Torp har en god spredning av flyselskaper: Norwegian står for 11 prosent av passasjerene, Widerøe 33 prosent, Wizz Air 33 prosent, Ryanair 10 prosent, KLM 6 prosent, og andre 7 prosent. Ryanair reduserte tilbudet på Torp etter sin etablering på Rygge. Norwegian har kommet inn på innland. Wizz Air øker på utland.

Ledelsen ved Torp har i forbindelse med arbeidet med høringsnotatet uttalt at de tror på en underliggende generell vekst, men at de søker også å utvide sitt markedsomland. Det var 1,540 millioner passasjerer ved Torp i 2015, som er en nedgang på 12,6 prosent i forhold til i året før. Nedgangen skyldes blant annet Ryanairs generelle produksjonsnedgang og spesielt på flyplasser som Torp som ikke er base. I tillegg har Norwegian måttet omdisponere ett fly som produserte fem utenlandsruter fra Torp.

Torp møter nå (i likhet med Rygge) nye uforutsette avgiftskrav fra Avinor som ledelsen ved Torp har bestridt. Avinor har sagt opp avtalen med SLH om lokal tårntjeneste. Tårntjenesten og andre aktuelle tjenester vil bli konkurranseutsatt så raskt som mulig.

3.4. Flyvedlikehold

Flyvedlikehold utføres av flymekanikere og flyteknikere. Utdanning til flymekaniker (og til avioniker) starter ved en av de fire videregående skolene som tilbyr slik yrkesutdanning (Bodø, Skedsmo, Sola og Bardufoss). Samlet har disse fire skolene 248 elevplasser. Utdanningen består av tre år skole og to år læretid, og munner ut i en fagprøve. Forsvarets skolesenter på Kjevik har også sivil godkjenning.

Flyfagopplæringen i Europa er underlagt offentlig myndighetstilsyn, i Norge av Luftfartstilsynet. Ved endt fagutdanning får man derfor både et fagbrev, og et godkjenningssertifikat fra Luftfartstilsynet. Med bestått fagprøve som flymekaniker kan man ta videreutdanning for å bli flytekniker. Det er i dag ca. 1100 gyldige flyteknikersertifikater i Norge.

Norsk flyteknikerorganisasjon har i alt 520 medlemmene. Av disse er 230 ansatt i SAS, 130 i Norwegian, 140 i Widerøe og resten i andre selskaper. SAS og Norwegian har vedlikeholdsstasjoner på de største flyplassene. Widerøe har 70 teknikere og 50 mekanikere i Bodø, 40 personer på Torp og 12 i Tromsø.

Av økonomiske årsaker er svært mye tungt vedlikehold flyttet ut av Norge de siste årene. Det tidligere SAS-verkstedet på Gardermoen og Braathens-verkstedet på

Sola er ikke lenger i drift. SAS har flyttet vedlikeholdet til Sverige, Irland og Israel. Norwegian har mye vedlikehold i UK og Ungarn. I Norge gjenstår i hovedsak lett vedlikehold, dels nattlige sjekker, dels fredag-søndag-sjekker.

Noen elementer av tyngre vedlikehold tas i forbindelse med mindre sjekker. Behovet for flyvedlikehold i Norge er redusert, både fordi mye av vedlikeholdsvolumet er flyttet ut, og fordi nye fly krever mindre vedlikehold.

Etter bortfallet av tyngre vedlikehold av fly i Norge, har helikoptervedlikehold blitt et viktigere område for flyteknikere og mekanikere. Flymekanikere og -teknikere har også fått arbeid i andre sektorer, for eksempel i oljebransjen. Av kapasitetsmessige årsaker forekommer det tidvis at flyselskaper /-verksteder leier inn utenlandsk teknisk personell.

3.5. Handling, catering og flyfrakt

3.5.1 Handling og catering

Markedet for handlingtjenester (stasjonstjeneste, bagasjehåndtering m.v.) er økende fordi flytrafikken vokser. I tillegg slutter stadig flere flyselskaper med egenhandling, og leier i stedet inn handlingstjenester. I TØIs kartlegging fra 2005 fant man at 3200 personer var involvert i handling og flyfrakt på norske flyplasser. I Norge har SAS Ground Services vært store (2800 ansatte). Selskapet er i ferd med å bli overtatt av Swissport som også overtar Servisair. På verdensbasis får Swissport til sammen 60 000 ansatte.

Det nordiske markedet for bakketjenestene er på ca. seks milliarder kroner årlig. Røros Flyservice og Norport (begge selskaper ble etablert i forbindelse med Norwegians oppstart) har gått sammen med svenske Nordic Aero, og utgjør nå Aviator Airport Alliance. Denne nye sammenslutningen forventer å få en omsetning på knapt en milliard kroner, og har i dag virksomheten på et 20-talls flyplasser i Norge, Sverige, Danmark og Finland. På Gardermoen finnes også en annen handlingaktør - Menzies Aviation - som håndterer en del flyselskaper med mindre trafikkvolum.

På de større flyplassene er det sterk konkurranse innen handling. Dette legger press på lønnsnivå og arbeidsforhold. Widerøe har en del egenhandling, men benytter seg også av noen mindre handlingselskaper på regionalnettet.

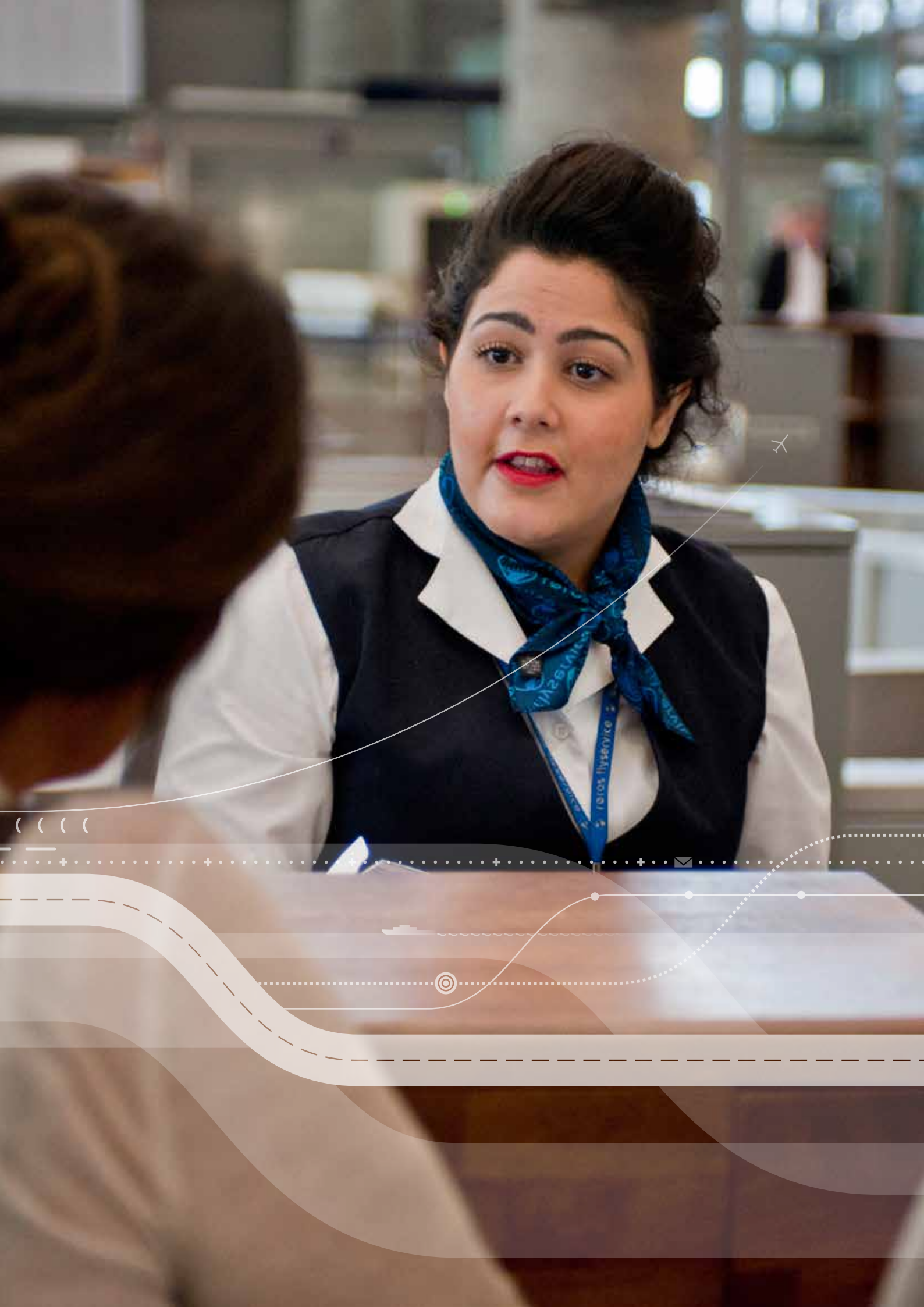
Selskapet Gate Gourmet leverer varer for servering og tax-freesalg både til Norwegian og SAS.

3.5.2 Flyfrakt

Det går rundt 55 000 tonn flyfrakt inn og ut av Norge årlig. I tillegg fraktes ca. 110 000 tonn med bil over grensen, - enten på vei *til* en utenlandsk flyplass for utflygning derfra, eller *fra* en slik utenlandsk flyplass og inn i Norge.

Ca. 90 prosent av flyfrakt*eksporten* er fisk. Flyfrakt*importen* er mer sammensatt; - elektronikk, moteklær og ferskvarer utgjør en stor del. Flyfrakt er spesielt aktuelt for varer med høy tidsverdi, og hvor det er viktig at varen kommer raskt frem (f.eks. reservedeler). Betalingsviljen for flyfrakt er høy, - flyfrakten medfører ca. 2,5 milliarder kr. i ekstra transportkostnader sammenlignet med alternative transportformer. Dette illustrerer flyfraktens betydning. Flere næringer særlig langs kysten (maritim, olje-, gass- fiskeoppdrett) ville ikke kunnet betjene et globalt marked uten et godt fly- og flyfrakttilbud.[20]

20 Kilde: Avinorrapport 2012 - Flyfraktens betydning for Norge.



4 LØNN OG ARBEIDSVILKÅR I NASJONAL OG INTERNASJONAL LUFTFART

4.1. Innledning

Dette kapitlet gir en grov oversikt over – på nasjonal og internasjonal basis - *lønnsnivå* og *arbeidsvilkår* i luftfartsnæringen. Det gis også en kort oversikt over fagorganisering av de ansatte. Oversikten preges av at luftfart er en internasjonal næring med svært mobile ressurser. For pilotene eksisterer derfor et globalt lønnsnivå til tross for at pilotenes base kan ligge i et lavkostland. Også kabinpersonalet i lavkostnadsland har historisk hatt lønninger som ligger over gjennomsnittet i vedkommende land. Det gjøres også oppmerksom på at oversikten i stor grad er basert på opplysninger som Samferdselsdepartementet har hentet inn fra flyselskaper og ansatteorganisasjoner i forbindelse med arbeidet med utredningen.

4.2. Lønn og andre godtgjørelser

4.2.1 Generelt

Forskjellene i gjennomsnittslønn mellom land i Europa og globalt er store. Lønnsnivået i Norge ligger i toppsjiktet.

4.2.2. Piloter

Pilotlønningene i SAS og Norwegian synes å være relativt like. Ifølge *Norwegian* har kapteiner en årslønn på om lag 1,1 millioner kr + tillegg, mens styrmenn har årslønn mellom ca. 620.000 og 750.000. (per januar 2015) Tallene inkluderer ikke diverse tillegg. Lønningene varierer noe etter om pilotene har base i Norge, Spania eller England. Ifølge *Parat* (opplysninger Samferdselsdepartementet hentet inn per november 2013) starter styrmenn i Norwegian på NOK 320 000. Flygning på oppsatt fridag kompenseres med to dagslønner uansett arbeidets art eller lengde.

Ifølge *SAS* har styrmenn en stige fra NOK 360 000 til NOK 971 000. For kapteiner er topplønn redusert fra NOK 99 000 per måned til NOK 96 000 per måned (tilsv. 1,15 millioner per år). Disse tallene inkluderer ikke diverse tillegg.

Opprykk til kaptein i SAS skjer nå etter 18-19 år i SAS, og etter åtte-ni år i Norwegian. SAS har en arbeidsstokk med lang ansiennitet, og dermed relativt høy gjennomsnittslønn.

Det er ellers opplyst at lønnsnivået for piloter i Widerøe ligger over SAS, og at helikopterpiloter i Nordsjøen ligger over lønnsnivået i Widerøe.

De ulike tilleggene er som regel beregnet som andel av lønn, og de har etter hvert fått en stor utbredelse i luftfarten. Tilleggene utgjør en viktig del av den samlede godtgjørelse for flygende personell. Ifølge Norwegian har flygende personell 35 ulike tillegg, og disse utgjør nå 23 prosent av ordinær lønn.

I Norge har piloter gjennomgående tariffestede pensjonsordninger. Endringer i reglene for bl.a. regnskapsføring av pensjonskostnader har skapt store utfordringer for flere selskaper.

For piloter er det i stor grad et globalt lønnsnivå. Flere steder er det mangel på piloter, - særlig erfarne piloter. Dette skyldes bl.a. den sterke vekst i luftfarten som finner sted i Asia og i de arabiske gulfstatene. I USA er det derimot overskudd på piloter. Ulike kilder synes å indikere at lønnsnivået i ulike asiatiske land (Kina, India, Taiwan) ligger mellom USD 100-200 000 per. år, pluss diverse tillegg. Lønnsnivået varierer med flyselskap, type fly og om det er tale om kaptein eller styrmann. Lønnsnivået er med andre ord langt på vei sammenliknbart med europeiske og norske forhold.

Det ovenstående gjelder i hovedsak på større fly og i store flyselskaper. I Europa er det i tillegg en underskog av flyselskaper som opererer med mindre fly, og som gjerne flyr på typiske regionalruter samt post- og fraktflygning. Lønnsnivået her kan ligge langt lavere, men sikre opplysninger om dette er vanskelig tilgjengelig.

For Ryanair er den tilgjengelige informasjonen til dels usikker. Norsk Flygerforbund opplyser at de av Ryanairs styrmenn som kommer rett fra flyskole, får en begynnerlønn på € 3100 eller ca. NOK 300 000 per år. Lønnen for seniorkaptein ligger opp mot NOK 1 million per år.

4.2.3 Kabinpersonale

For kabinpersonalet er det ikke et globalt lønnsnivå, men lønnsnivået varierer fra land til land. For kabinpersonalet kreves ikke lang fagutdanning. Derimot er det viktig med språkkunnskaper og en viss «utdannings- / dannelsesbakgrunn» (de er flyselskapenes «ansikt utad»).

For kabinpersonale kreves språkkunnskaper og et visst utdanningsnivå. Ut fra tilgjengelige opplysninger ligger lønnen på NOK 7000 per mnd. i India (kilde: Air India og Kingfisher). I Storbritannia er månedslønn for kabinpersonale NOK 9-15 000,- pluss ca. NOK 2 000,- i diverse tillegg Singapore Airlines betaler opp mot NOK 14 000 (inkl alle tillegg), men selskapet rekrutterer nå billigere kabinpersonale fra flere land i Sørøst-Asia. Samme praksis følges av flere av selskapene fra de arabiske gulfstatene. Kilde: (http://www.prospects.ac.uk/air_cabin_crew_salary.htm). Kilder i Qantas opplyser at grunnlønn for kabinpersonalet i Bangkok er USD 600 per mnd, men med alle tillegg (flytillegg og diett) er godtgjørelsen USD 1 500-1 700 (dvs. ca. NOK 10 000 per mnd).

Norwegian opplyser at selskapet i Bangkok har ansatt mange kabinansatte som tidligere jobbet i British Airways, Thai eller Qantas. Det stilles krav til språkkunnskaper og utdanning (mange har bachelornivå). Norwegian har opplyst at per januar 2015 er godtgjørelsen (for henholdsvis junior og senior kabinansatt) ca. NOK 450 000- 490 000 i Norge, ca. NOK 170 000-200 000 i Spania, ca. NOK 280 000-320 000 i England, ca. NOK 270 000-290 000 i USA og ca. 240 000-285 000 i Thailand. Tallene inkluderer ikke diverse tillegg.

Under henvisning til de lave grunnlønningene (uten flytillegg og andre tillegg), karakteriserer Parat betingelsene ved flere ved utenlandske baser som sosial dumping. Norwegian fremhever på sin side at lønnsnivået er bra sett i forhold til gjennomsnittslønnen i baselandene.

Ifølge SAS er startlønn for selskapets kabinpersonale NOK 23.000 per måned, og topplønn NOK 34.000 per måned, dvs. Pursere lønnes fra NOK 29.000 til NOK 40.000 per måned (før tillegg som diett, salg m.v.).

Ifølge SAS har flygende personell ofte gode diettsatser, selv om personalet kan benytte seg av bespisning om bord. Tilsvarende kan diettgodtgjørelse ytes selv om man ikke har utestasjonering. Satsene har historisk ligget svært høyt, og over statens satser.

Siden ulike tillegg (flytillegg, diett m.v.) utgjør en relativt stor del av godtgjørelsen, er det overfor Samferdselsdepartementet påpekt at noen tillegg bortfaller ved sykdom og permisjon. Flere av tilleggene går heller ikke inn i beregningsgrunnlaget

for pensjonsgivende inntekt, feriepenger eller arbeidsgiveravgift.

Ryanair opplyser at selskapet ofte benytter kabinpersonale fra «lavkostnadsland», selv om dette personalets base ikke nødvendigvis ligger i et lavkostland. Rygge er eksempelvis base for kabinpersonale fra Italia, Spania, Portugal, Slovakia.

Det kabinpersonalet som er tilknyttet Ryanairs base på Rygge tjener ifølge Parat rundt NOK 15 000 per måned før irsk skatt er trukket / NOK 13 000 per måned etter skatt. Ifølge Ryanair tjener de ansatte på Rygge inklusive salgsinntekter og et særlig non-EU tillegg i alt ca.€ 23 000 fordelt på 11 måneder. Dette tilsvarer NOK 16 700 per måned. før skatt. I tillegg kommer 7,6 prosent feriepenger. Det trekkes irsk skatt og trygdeavgift.

De første seks måneder trekkes nyansatt kabinpersonale for opplæring. Det er kun lønn for flytimer, og det trekkes for alt fravær, også sykdom.

4.2.4 Sammenfatning – lønnsforhold flygende personell

I mange land er lønningene for flygende personell relativt høye. Samtidig er luftfarten kjennetegnet ved ubekvem arbeidstid, helgearbeid og overnatting utenfor hjemmet. Lønnsnivået er særlig høyt i land hvor luftfarten er under oppbygging, i mindre grad i modne markeder som USA og deler av Europa. I mange land er det høy organisasjonsgrad. Lønnsnivået kan også sees i lys av tidvis mangel på kvalifisert personell, og at det er store konsekvenser ved avbrudd både for flyselskaper og samfunn.

For *piloter* er det i hovedsak et globalt marked. *Kabinpersonalet* ute har ca.35-40 prosent av norsk lønn. Med en besetning på to piloter og fem i kabinen vil et norsk flyselskap – noe varierende med de forutsetninger som legges til grunn - kunne spare anslagsvis NOK 1,5 millioner per besetning per år i direkte lønnskostnader ved å benytte personell fra lavkostnadsland. Løpende drift av ett fly krever minst fem besetninger. For flyselskapene er imidlertid besparelsespotensialet stort hva gjelder personalkostnader for flygende personell. Og dette potensialet er desto mer interessant all den stund flere andre store kostnadskomponenter som kapital og drivstoff i stor grad er gitt.

4.2.5 Andre yrkesgrupper

Mekanikerlønninger m.v.: Ut fra opplysninger Samferdselsdepartementet har mottatt fra bl.a. NFO[21] er lønningene for teknisk personale høyere i Norge enn i utlandet. Eksempelvis er mekanikerlønningene i Sverige om lag 70-75 prosent av norsk lønn, i Sør-Europa om lag 50 prosent og i Budapest om lag 20-25 prosent. Årslønn for flyteknikerne i Norge er ifølge NFO ca. NOK 500 000 for dagarbeid, og NOK 600 000 ved skiftarbeid. Norwegian oppgir noe høyere tall for flyteknikere. Mekanikere i Widerøe ligger på NOK 350-400 000 i årslønn.

Når det gjelder *groundhandling* har SGS hatt flere år med lønnsfrys. Deres høyeste månedslønn er NOK 28 500 pluss skifttillegg på rundt NOK 3 500, i alt NOK 32 000.

For *andre grupper* i luftfartsoverenskomsten er minstesatsene per 1. april 2013 fra
NOK 22 600 (videregående skole) til NOK 27 900 per måned (tre års utdanning utover videregående skole, avhengig av type utdanning). Ifølge Handel og Kontor ligger store grupper i handlingsselskapene NOK 1 500 – 3500 over minstelønn.

Lufthavnbetjentene i Avinor tjener NOK 401 000 per år (uten håndverkerfagbrev) og NOK 408 500 med håndverkerfagbrev. Snittlønn inklusive overtid var i 2012 hhv. NOK 522 000 og NOK 576 000.

Flygelederne i Avinor har en startlønn på NOK 619 000 – 648 000 med topplønn på
NOK 1 078000. Snittlønn inklusive overtid var i 2012 NOK 1,08 millioner.

4.3. Arbeidsforhold og arbeidskontrakter

4.3.1 Skiftordninger

Med det relativt høye lønnsnivået for flygende personell blir det viktig for flyselskapene å «få flest mulig flytimer ut av sitt personell». For at personellutnyttelsen ikke skal slå negativt ut på flysikkerheten, er det utviklet felles europeiske regler for arbeidstidsbestemmelser i luftfarten. Dette regelverket setter grenser for hvor mye det kan arbeides per dag, uke, måned og år. Reglene er nærmere omtalt i kapittel 5.2.

21 Norsk Flytekniker Organisasjon.

Historisk sett har fagforeninger i flyselskapene fremforhandlet arbeidstidsordninger som har vært mindre belastende for de ansatte enn hva den aktuelle lovgivningen har gitt rom for.. Konkurransen har imidlertid ført til et press mot disse i utgangspunktet gunstige ordningene. Etter hvert har derfor de enkelte selskapenes avtalte ordninger nærmet seg de lovfastsatte maksimalgrensene for arbeidstid. Disse lovfestede maksimalgrensene har følgelig langt større aktualitet og betydning i dag enn tidligere. For flyselskapene er det helt avgjørende at driften planlegges slik at fly og personell kan utnyttes best mulig innenfor gjeldende avtaler og regler.

I Norwegian har (ifølge opplysninger fra selskapet og dets ansatte) flygende personell i Skandinavia tjeneste i fem påfølgende dager, og deretter fire dager fri (5-4 turnus). Selskapet har opplyst at *pilotene* arbeider 176 dager i året i vanlig turnus, og kan maksimalt arbeide 180 dager per år. Norwegians *kabinpersonell* i Norge og Danmark har 181 arbeidsdager i 5-4-turnus.

I SAS har (ifølge opplysninger fra selskapet og dets ansatte) *piloter* 5-4 og 5-3 turnus. Selskapets *kabinpersonale* har den senere tid fått markert mer krevende arbeidsvilkår. Det arbeides nå i 5-3 turnus, og en del ansatte er i tillegg i såkalt variable grupper hvor vakter neste måned kunngjøres den 16. i måneden før. Sykefraværet blant de kabinansatte har de siste ti årene ligget rundt 8-12 prosent. Høsten 2013 var sykefraværet 16 prosent. Dette er dobbelt så høyt som for andre yrkesgrupper i SAS. Det opplyses likevel om god kollegial atmosfære («yrket er en livsstil»), og en sterk lojalitet til SAS.

Hos Widerøe har pilotene 7-7 turnus. Noe av bakgrunnen for dette er at mange Widerøepiloter bor i Sør-Norge og arbeider i Nord-Norge. Ordningen er i utgangspunktet i strid med gjeldende regler på området. Widerøe har imidlertid fått dispensasjon fra Luftfartstilsynet for å praktisere 7-7-turnusen.

Hos Ryanair synes *kabinpersonalet* å arbeide alternerende i 5-2/5-3 turnus. For de *bakkeansatte* fører kortere snutider og outsourcing / øket konkurranse til øket arbeidspress. Deltidsarbeid er utbredt, og i noen grad brukes også «delte skift».

4.3.2 Ansettelses- / tilknytningsforhold

SAS-personalet i Norge og Norwegianpersonalet i Norge har, etter det Samferdselsdepartementet er kjent med, et ordinært ansettelsesforhold.

Norwegian har, med reservasjon for enkelte lokale tilpasninger, likelydende pilotavtale for Norge, Sverige og Danmark. Tilsvarende gjelder for kabinpersonalet. Øvrig Norwegian-personale har vært ansatt i lokale bemanningsselskaper i det landet hvor personellet er stasjonert. Disse selskapene har god kjennskap til lokal lovgivning og forhold for øvrig, og sørger for korrekt håndtering av skatter og avgifter i forhold til reglene i det aktuelle landet. For oppdragsgiverne (for eksempel Norwegian) innebærer bruken av slike lokale selskaper lavere administrasjonskostnader og større fleksibilitet når det gjelder blant annet sesongsvingninger og ferieavvikling. Norwegian holder arbeidsrelaterte forsikringer for alle som flyr for selskapet, - vilkårene varierer noe alt etter hvilket land forsikringen er tegnet i.

Under morselskapet Norwegian Air Shuttle ASA (NAS) som har AOC og lisens ligger bl.a. to heleide datterselskaper med egne AOC'er. Det ene av disse to selskapene - Norwegian Air Norway AS («NAN») – er lagt til Norge og skal fly med utgangspunkt i Skandinavia. Det andre selskapet – Norwegian Air International ltd. - er lagt til Irland. Norwegian har også et selskap i UK, med engelsk AOC.

Samtlige skandinavisk ansatte piloter er overført til det norske driftsselskapet med sine nåværende lønns- og arbeidsvilkår. Tilsvarende er kabinpersonalet virksomhetsoverdratt til to heleide datterselskaper (CSN og CSD).

Under det irske selskapet etableres heleide ressursselskaper med forankring i baselandene. Norwegian har planer om faste ansettelser i disse ressursselskapene etter hvert som basene viser seg å være konkurransedyktige. Norsk og dansk kabinpersonale er ansatt i de respektive kabinselskapene (CSN og CSD). Annet kabinpersonale ansettes i lokale bemanningsselskaper.

Norwegian har gitt en stillingsgaranti som skal sikre at ekspansjonen ute ikke skal gå på bekostning av de pilotansatte i Skandinavia. Tilsvarende stillingsgaranti er

gitt for kabinpersonale med baser i Norge og Danmark. Fra selskapet er det fremhevet at global vekst skal trygge konkurranseevnen og alles jobber.

Etter streiken i Norwegian vinteren 2015, har Samferdselsdepartementet oppfattet medieoppslag slik at det ble inngått en avtale hvor selskapet garanterer juridisk, faktisk og økonomisk for at morselskapet Norwegian Air Shuttle vil opprettholde en pilotbemanning på minimum 687 stillinger.

Etter det departementet har fått opplyst fra norske arbeidstakerorganisasjoner benytter Ryanair i stor grad bemanningsselskaper. Personalet har kontrakt med bemanningsbyråene WorkForce eller CrewLink (i Irland). Arbeidskontraktene er på tre år, med 12 måneders prøvetid og 1-2 ukers oppsigelsestid. De ansatte kan bli pålagt å flytte til andre baser og har taushetsplikt om sin egen arbeidskontrakt. Mange Ryanairpiloter er registrert som selvstendig næringsdrivende som selger sine tjenester til et bemanningsbyrå.

4.4. Organisering av arbeidsgivere og arbeidstakere i norsk luftfart

NHO Luftfart representer flyselskaper og til dels annen luftfartsrelatert virksomhet i Norge. NHO Luftfart er dels en næringspolitisk interesseorganisasjon, men organisasjonen ivaretar også rollen som arbeidsgiverorganisasjon.

NHO Luftfart har i forbindelse med arbeidet med denne utredningen fremhevet *infrastruktur* og *rammebetingelser* som viktige områder.

Infrastrukturen må fungere som den skal, og til lavere priser enn i dag. Avgiftene og Avinors priser for å la flyselskapene bruke Avinors fasiliteter er ifølge NHO Luftfart for høye. Rabattene favoriserer i praksis utenlandske flyselskap, og rabatter bør ifølge NHO Luftfart vris *fra* oppstartsrabatt til volumrabatter.

NHO Luftfart anfører at Avinors virksomhet har klare monopolistiske trekk, og at det derfor er behov for tiltak som sikrer en mer markedsrettet og kostnadseffektiv virksomhet. Slike tiltak kan gjennomføres som en kombinasjon av økonomisk regulering, mer konkurranseutsetting og økonomiske forpliktende serviceavtaler.

Videre mener NHO Luftfart at de ulike typer lufthavner bør gis en mer autonom organisering som gir nødvendige interne incentiver for bedre kostnadseffektivitet. NHO Luftfart viser i den forbindelse til rapport 2010/8 fra Vista Analyse AS som anbefaler at Avinors lufthavner deles opp i tre kategorier etter lønnsomhet: Overskuddslufthavner, lufthavner som kan gå i balanse, og underskuddslufthavner. Videre fremhever Vista Analyse AS at incentiver og avgifter bør legges om slik at det gis større selvstendighet til lufthavnene. NHO Luftfart er bekymret for Avinors evne til å gjennomføre nødvendige investeringer i lønnsomme og kapasitetsøkende tiltak i norsk luftfart.

Den senere tid har regelverket som regulerer bruk av arbeidskraft fått øket betydning. Det gjelder ansettelsesformer, nasjonalitet, grunnleggende arbeidsvilkår, pensjon, skatteplikt og trygderettigheter for arbeidskraften. NHO Luftfart fremhever at personell som arbeider i Norge må underlegges norske regler. Dersom personell i et flyselskap som flyr mellom Norge og andre land har base i Norge (det vil si oppmøtested når arbeidsperioden begynner), skal dette personellet som hovedregel følge norske regler og betale skatt og trygdeavgift her i landet. Dette prinsippet er viktig blant annet for å forhindre konkurransevridning som er ugunstig for norske selskaper.

Ifølge NHO Luftfart er det også av stor betydning for norske flyselskaper at gjeldende tollbestemmelser endres, slik at passasjerene kan få gjennomgående innsjekk av bagasje fra avgangssted til endelig destinasjon (forenklet transfer). Dette i motsetning til dagens ordning der passasjerene ved ankomst her i landet må ta ut sin bagasje, og selv tolldeklarere den ved overgang til innenlandsflygning. Regjeringen har besluttet å gjennomføre prøveprosjektet med forenklet transfer gjennom ordningen «One stop security» på Oslo Lufthavn, som startet opp 1. september 2015. Ordningen gjelder for reisende fra utland til innland, i første omgang for passasjerer som reiser via Oslo Lufthavn med SAS, Norwegian eller Widerøe. Hvis man for eksempel reiser fra utlandet via Oslo Lufthavn og skal til Trondheim, innebærer ordningen at den reisende slipper å hente ut og sjekke inn bagasjen på ny ved Oslo Lufthavn. Passasjeren unngår dermed ny sikkerhetskontroll. Prøveordningen skal vare i tre år. Regjeringen vil mot slutten av prøvetiden vurdere om ordningen skal bli permanent.

LO organiserer nær 7000 arbeidstakere i luftfarten. De fire største foreningene er Flyarbeidernes forening (1750 medlemmer, mange i handlingsselskaper), Fagforening for luftfart og reiseliv (under forbundet Handel og kontor; 1100 luftfartsfunksjonærer), Norsk Tjenestemannslag (1250 personer, Avinors plasstjeneste) og Vektere i Norsk Arbeidsmannsforbund (1160). Nylig er norske SAS-flygeres forening (NSF) tatt opp som selvstendig medlemsforbund i LO.

Parat som er en del av YS, har over 4300 medlemmer i luftfartsbransjen. Av disse er det nær 3000 flygende personell (piloter og kabinansatte, bl.a. i Norwegian). I tillegg organiserer Parat stuere, teknikere, trafikkassistenter, funksjonærer, renholdsarbeidere, sikkerhetskontrollører og cateringpersonell. Medlemmene er spredd på mer enn 20 selskaper; de aller fleste med tariffavtale.

Det er dessuten to arbeidstakerforeninger utenfor hovedsammenslutningene, og disse har begge sitt utgangspunkt i SAS: Norsk Kabinforening (800 medlemmer) og Luftfartens funksjonærforening (1500 medlemmer).

I tillegg kommer Norsk Flygerforbund med 1700 medlemmer, herav 300 direktemedlemmer, dvs. medlemmer fra Ryanair, Norwegian, diverse småselskaper uten egen avtale samt studenter. Norsk Flygerforbunds medlemmer flyr i Widerøe (490 flygere), SAS (365 flygere), i CHC, i Norsk lufttransport o.a. Ca. 100 medlemmer er kontraktsflygere for Ryanair og Norwegian.

Endelig har Norsk flygelederforbund ca. 550 medlemmer.

Totalt gir dette ca. 16 000 organiserte i luftfarten. Bransjen har en svært høy organisasjonsgrad.

Tabell 4.1 Fagorganisering i norsk luftfart (opplysninger fra foreningene)

Fellesforbundet	Flyarbeidere, SSP, ISS	2450
Handel og kontor	Stasjoner m.v.	1100
Norsk Arbeidsmandsforbund	Vektere, parkering, renhold	1500
NTL	Avinor plasstjeneste	1250
Div teknikk, energi, IT		300
Norsk Transportarbeiderforbund		100
Sum LO		**6700**
PARAT	Flyvere	1000
	Kabin	1900
	Vektere	700
	Funksjonærer, andre	700
Sum Parat		**4300**
Norsk Kabinforening		800
Norsk Flygerforbund		1700
Luftfartens Funksjonær Forening	SAS m fl	1500
Norsk Flytekniker Organisasjon		500
Norsk flygeleder forening		550
Lederne, andre		300
Sum andre		**5350**
Fagorganiserte i norsk luftfart totalt		**16350**

* Delvis usikre anslag.

I tillegg kommer Norsk Helikopteransattes Forbund som organiserer 650 mekanikere og teknikere i norsk helikopterindustri.

Avtalestrukturen i bransjen er kompleks: Avtalene inngås gjerne for hvert selskap og for hver arbeidstakergruppe. Piloter, kabinpersonale, funksjonærer, stuere, sikkerhetsvakter har med andre ord egne forhandlinger.

Det betydelige antall spesialiserte yrkesgrupper som er organisert i mange ulike foreninger gir relativt høy risiko for konflikt. De store og negative konsekvensene av en mulig konflikt – det være seg for passasjerer, selskapene som for samfunnet generelt - har over tid bidratt til et relativt høyt lønnsnivå for visse nøkkelgrupper. Dette forklarer også noe av bakgrunnen for den høye organisasjonsandelen. På den annen side har den harde konkurransen innenfor luftfartssektoren i de senere år bidratt til et press i retning lavere lønn og utvidet arbeidstid.

Til spørsmålet om hvilket lands regler som skal gjelde for skatt, trygd, arbeidsmiljø m.v., fremhever arbeidstakerorganisasjonene at det er lovgivningen i det landet hvor den operasjonelle basen for vedkommende personell er lagt, som er avgjørende. Ifølge LO og Parat er regelverket i hovedsak tilfredsstillende. Det er imidlertid avgjørende at eksisterende regelverk

også håndheves i praksis. Etter LOs og Parats oppfatning løper utviklingen fra myndighetene som ikke følger opp godt nok: Myndighetene må ifølge LO og Parat utføre flere uanmeldte kontroller, og generelt sørge for en bedre oppfølging av bransjen. De ulike myndighetsorganer bør være bedre orientert om hverandres virksomhet, og bedre koordinert ved utøvelsen av sine respektive oppgaver, blir det hevdet.

Foreningene er alle opptatt av konkurransen fra utenlandsk arbeidskraft, også den del av konkurransen som gir seg utslag ved utflytting av produksjon fra Norge. Foreningene ønsker å følge nøye den pågående globaliseringen av flybransjen. Foreningene samarbeider om dette gjennom den Nordiske, Europeiske og Internasjonale transport-arbeiderføderasjon (NTF, ETF, ITF). Parat har signert en samarbeidsavtale med CCOO (spansk arbeidstakerorganisasjon) som blant annet organiserer kabinansatte i Spania. Parat akter å inngå tilsvarende samarbeidsavtaler med arbeidstakerorganisasjoner i flere EU-land som Finland, England og Tyskland. Målet med foreningenes samarbeid på dette området er å samle piloter og kabinpersonale for å sikre grunnleggende rettigheter på tvers av landegrensene: Ingen arbeidsgivere skal kunne flytte produksjonen til andre land for å unngå faste ansettelser eller inngåelse av tariffavtaler.

Parat og Norsk Flygerforbund har uttrykt stor bekymring for kontraktspilotene i Ryanair som har usikre arbeidsforhold (registrert som enkeltpersonforetak og innleid av bemanningsbyrå i Irland). Foreningene er også bekymret for sikkerhetskulturen i selskapet, blant annet ved at flygernes ønske om å få fornyet kontraktene kan føre til underrapportering av hendelser. Foreningene peker på at piloter ansatt i flyselskapene får dekket forsikringer mot sykdom og tap av sertifikat, mens kontraktspiloter må dekke slike forsikringer selv.

Foreningene er også opptatt av tilsvarende problemstillinger for de innleide pilotene i Norwegian.

Generelt er foreningene bekymret for at en stadig større arbeidsbyrde kan utgjøre en sikkerhetsrisiko. Dette gjelder ikke bare piloter, men også for kabinansatte, mekanikere og bakkemannskap.

Foto: Olav Hegge

5 MYNDIGHETSBESTEMTE RAMMEVILKÅR PÅ NOEN UTVALGTE OMRÅDER

5.1. Generelt

Handlingsrommet for den som vil påvirke utviklingen i sivil luftfart i Norge vil blant annet være avhengig av de rammevilkår næringen er underlagt. Nedenfor gis det derfor en beskrivelse av myndighetsbestemte rammevilkår på en del områder.

Uttrykket «myndighetsbestemte rammevilkår» kan gi inntrykk av at «myndighetene» har et stort spillerom til å endre de rammevilkårene «myndighetene selv» har fastsatt. «Myndig-hetene» er imidlertid en uensartet gruppe: Internasjonale samarbeidsorganisasjoner, internasjonale myndighetsorganer, nasjonale myndigheter m.v. Videre kan de enkelte «rammevilkår» ha ulik formell status: Fra rettslig forpliktende internasjonale avtaler / rettslig forpliktende regelverk til rene anbefalinger. På flere områder er mulighetene for å foreta eventuelle ønskede endringer derfor begrenset, - i det minste på kort sikt.

Områdene som gjennomgås nedenfor er som følger:

- Flysikkerhet
- ansettelsesforhold og arbeidsmiljø
- trygderettigheter
- utlendingsregelverket og Schengens grenseforordning
- arbeidstakeres skatteplikt og arbeidsgivernes plikt til å betale arbeidsgiveravgift
- konkurranse- og markedsregulering
- kjøp av flyrutetjenester
- lufthavninvesteringer
- luftfartsavgifter
- forbrukerrettigheter.

5.2. Flysikkerhet

5.2.1 Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsynet med norsk luftfart, og skal være en pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med de overordnede mål regjeringen har i samferdselspolitikken. De oppgaver Luftfartstilsynet er tillagt er i liten grad rettet inn mot å påvirke konkurranseevnen til norsk luftfart. Virksomheten (teknisk og operativt tilsyn m.v.) er i overveiende grad forankret i harmoniserte, felleseuropeiske regler. Disse reglene gir lite rom for nasjonale tilpasninger som eventuelt kunne tjent som virkemidler for å påvirke norsk luftfarts konkurranseevne. Luftfartstilsynet skal imidlertid følge godt med på utviklingen og omstillingsprosesser i flyselskapene, særlig med tanke på økende bruk av bemanningsselskaper og innleid personell og mulige virkninger for rapporteringsvilje.

Luftfartstilsynets muligheter til å optimalisere rammevilkårene for norsk luftfart går derfor mer på tiltak som effektivisering av egen virksomhet, lavest mulige gebyrer, høy faglig og forvaltningsmessig kvalitet på arbeidet, god og ekspeditt service samt en fortolkning og håndhevelse av det felleseuropeiske regelverket som er på linje med resten av EU/EØS. Luftfartstilsynet kan også bidra positivt gjennom målrettet og planmessig deltakelse i EUs / EASAs ulike regelutviklingsprosesser.

5.2.2 Eventuelle virkninger for flysikkerheten av økt konkurranse

Elvik (2006) har i en metaanalyse[22] gjennomgått studier av deregulering og trafikksikkerhet innenfor alle transportområder. Konklusjonen er at det ikke er bevis for at dereguleringen har negative virkninger på sikkerheten. Dette gjelder for veg, bane og luftfart.

Innenfor luftfart fant Elvik 10 studier med kvantifiserte effekter, alle fra USA hvor dereguleringen fant sted allerede i 1978. Resultatene fra disse studiene varierte, men veid etter studienes statistiske utsagnskraft kunne effekter på sikkerheten ikke identifiseres. Luftfarten har i utgangspunktet et høyt sikkerhetsnivå, og strenge regler for å ivareta sikkerheten. Dette kan være noe av bakgrunnen for at negative effekter ikke ble funnet.

Det er således lite dekning for å si at deregulering og øket konkurranse innen luftfarten har hatt negativ effekt på flysikkerheten. Myndighetene må likevel følge godt med på omstillingsprosesser i flyselskapene for å sikre seg at flysikkerheten blir ivaretatt. Bruk av innleid personell kan påvirke så vel sikkerhetskulturen som utformingen og etterlevelsen av sikkerhetskritiske rutiner. Det kan være en risiko for at innleid personell i (for) stor grad legger vekt på sine muligheter for fortsatt engasjement, og at de dermed har en høyere terskel for å melde fra om egne sikkerhetsrelevante feil, eller andre sikkerhetsrisikoer i virksomheten. Det vil kunne føre til svekket vilje til å rapportere om slike forhold – internt i foretaket eller overfor offentlige myndigheter. Så langt er det imidlertid etter det departementet er kjent med ikke dokumentert noen slik sammenheng.

Enkelte havarirapporter fra utlandet synes å indikere at tretthet har vært en vesentlig årsaksfaktor ved noen store ulykker. Rapportantallet er imidlertid lite, og det statistiske grunnlaget for å trekke konklusjoner er derfor usikkert.

Data fra det norske rapporteringssystemet[23] viser at det de siste årene har vært en viss økning i antall rapporter der tretthet har vært en faktor. Det er imidlertid vanskelig å fastslå om økningen skyldes reell øket forekomst av tretthet, eller om andre forhold som for eksempel at øket bevissthet om tretthet som risikofaktor kan forklare den økte rapportering på dette området.

Muligheten for at tretthet øker faren for menneskelige feil har stått sentralt i EUs arbeid med bl.a. nye EU-regler om flygetidsbegrensninger («Flight Time Limitations» – FTL). Se nærmere omtale nedenfor under kapittel 5.2.2.

5.2.3 Arbeids- og hviletidsbestemmelser (Flight Time Limitations - FTL)

Alle flyselskaper som vil drive ervervsmessig lufttransport skal ha en AOC (Air Operator Certificate). Ett av vilkårene for å få (og beholde) AOC'en, er at flyselskapets interne regler for personellets flygetid tilfredsstiller kravene i de aktuelle felleseuropeiske regler. Dette gjelder uavhengig av hvorvidt det flygende

22 Analyse av flere studier.

23 Rapportering til Luftfartstilsynet i medhold av luftfartsloven kapittel XII og forskrift 8. desember 2006 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser m.v.

personellet er ansatt i, eller innleid til selskapet. Ut fra den tilknytning det er mellom AOC'en og overholdelsen av fly- og hviletidsbestemmelsene, er det luftfartsmyndighetene (her i landet Luftfartstilsynet) i det land der flyselskapet er hjemmehørende som i praksis har ansvaret for å føre tilsyn med at flygende personell ikke pålegges arbeidsbelastninger som bryter FTL-regelverket.

I januar 2014 fastsatte EU-kommisjonen forordning 83/2014 om flygetid («flight time limitations» – FTL) for besetningsmedlemmer i flyselskaper som utfører ervervsmessig lufttransport. De nye reglene vil gå inn som et vedlegg til forordning 965/2012 om luftfartsoperasjoner. Forordning 83/2014 omfattes av EØS-avtalens virkeområde og ble gjennomført i norsk rett 3. juli 2014. Forordningen får anvendelse fra 8. februar 2016.

Det nye regelverket krever at flyselskapene har systemer som sikrer at flygende personell *«remain sufficiently free from fatigue so that they can operate to a satisfactory level of safety under all circumstances»*.

I enkelte sammenhenger – særlig dersom et flyselskap ønsker å få godkjent en alternativ flygetidsordning til den som følger av regelverket – må selskapet (også) ha et system for «fatigue risk management».

Regelverket inneholder detaljerte regler om maksimal arbeidstid per dag (mange kombinasjonsmuligheter), per uke (60 timer), per 14 dager (100 timer), per 28 dager (190 timer), per kalenderår (900 timer) og per 12 sammenhengende måneder (1000 timer). Den tillatte daglige arbeidsbelastningen avhenger blant annet av antallet landinger og avganger, hvordan såkalt «standby» og «reserve» kombineres med tjenestetid i streng forstand («flight duty time»), og hvilken grad av akklimatisering som er nødvendig på grunn av kryssing av tidssoner.

Flygetidsreglene knyttet til AOC-regimet er gitt av hensyn til *flysikkerheten.* Forordningen (EU) nr 965/2012 er en totalharmoniseringsforordning. I dette ligger at medlemsstatene ikke kan fastsette sikkerhetsregler som krever kortere eller tillater lengre arbeidstid enn det som følger av forordningens bestemmelser. Derimot er det tillatt at medlemsstatene gir regler som er mer fordelaktige for personellet dersom reglene har en *sosialpolitisk* begrunnelse. I tillegg har partene i arbeidslivet fremdeles rett til å inngå tariffavtaler som begrenser arbeidstiden utover det som følger av sikkerhetsreglene. Endelig er det (i prinsippet) mulig å avtale kortere arbeidstid i individuelle arbeidsavtaler.

De nye totalharmoniserte FTL-reglene innebærer at flere av de større europeiske landene får strengere regler (dvs. mer i favør av personellet) om arbeidstid. Samtidig er det en tendens til at stadig hardere konkurranse og endrede forretningsmodeller fører til at arbeidstiden i selskapene presses opp mot de lovbestemte maksimalgrenser. Slik sett får den avtalefestede arbeidstiden stadig mindre selvstendig betydning.

Det er Norges oppfatning at de nye EU-reglene er sikkerhetsfaglig forsvarlige. Dersom man er enig i dette utgangspunktet, er det ikke noe saklig grunnlag for å be om sikkerhetsfaglig begrunnede tilpasninger når forordningen nå skal tas inn i EØS-avtalen.

Ved vurderingen av dette standpunktet er det viktig å være klar over den spesielle arbeidstidsordningen som Widerøe praktiserer for mange av sine ansatte. Det er her tale om en turnus på syv dager på /syv dager av. Dette er i utgangspunktet i strid med forbudet mot å arbeide mer enn 60 timer per uke. Det er imidlertid grunn til å tro at den unntaksordningen Widerøe har fått godkjent av ESA, kan videreføres under de nye EU-reglene.[24]

Ut fra formålet med denne utredningen er det relevant å stille spørsmål om det er ønskelig for norsk luftfart at det vedtas særskilte norske arbeidstidsbestemmelser med en *sosialpolitisk* begrunnelse. Et slikt særnorsk regelverk vil med stor sannsynlighet påføre flyselskaper med norsk AOC høyere arbeidstidsrelaterte kostnader enn hva de fleste av konkurrentene har. I arbeidet med nye FTL-regler har det til nå ikke kommet frem opplysninger som tyder på at andre land vil vedta supplerende, sosialpolitisk begrunnende arbeidstidsregler. *Ut fra den rådende harde konkurransen i europeisk luftfart – og den mulighet selskapene har til «å flytte sin AOC» til et annet EU/EØS-land - vil Samferdselsdepartementet ikke anbefale at norsk luftfart påføres slike ytterligere kostnadsdrivende forpliktelser.*

24 Grunnlaget vil være artikkel 14 nr. 6 i forordning (EF) nr. 216/2008 som erstatter artikkel 8 nr. 3 i forordning (EØF) nr. 3922/91.

Foto: Olav Hegge

I stedet bør norske myndigheter arbeide aktivt for at de nye FTL-reglene faktisk *fortolkes og håndheves* likt i alle EØS-land. Det europeiske flysikkerhetsbyrået EASA vil her ha en nøkkelrolle ved å overvåke og påse at alle de nasjonale tilsynsmyndighetene følger samme praksis. Viktige virkemidler i en slik sammenheng er bruken av såkalte Certification Specifications (CS) og Guidance Material (GM). Ikke minst viktig er det at EASA, under sine standardiseringsinspeksjoner hos de enkelte nasjonale myndigheter, påser at regelverksforståelse og -praktisering er korrekt. Herunder er det viktig å ha fokus på at de nasjonale tilsynsmyndighetene påser at hvert enkelt flyselskap har et spesialtilpasset arbeids- og hviletidssystem som på korrekt vis bygger bro mellom selskapets operative behov og de felleseuropeiske reglene. Endelig er det viktig å påse at unntaksbestemmelser i regelverket praktiseres likt i de ulike land.

5.2.4 Annet relevant sikkerhetsregelverk

a) Sikkerhetsstyringssystemer (Safety Management System (SMS) og States Safety Program (SSP) og rapporteringssystemer).

De nye EU-reglene om operativ flyvirksomhet krever at alle flyselskaper som driver kommersiell virksomhet *«....shall establish, implement and maintain a management system that includes ..... the identification of aviation safety hazards entailed by the activities of the operator, their evaluation and the management of assosiated risks, including taking action to mitigate the risk and verify their effectiveness»*. [25]

Dette regelverket om operativ flyvirksomhet bør sees i sammenheng med forordning 376 / 2014 om rapportering av luftfartshendelser. Denne forordningen fastsetter at alle luftfartsforetak som omfattes av forordningen (herunder ordinære flyselskaper) *«... shall develop a process to analyse the details of occurrence collected in accordance with .....*[26] *in order to identify the safety hazards associated with identified occurrences. Based on this analysis it shall determine any appropriate corrective or preventive action required for the enhancement of safety.»*

En svakhet ved det tidligere rapporteringsdirektivet var til dels vage krav til rapporteringenes innhold og format, med derav følgende ulik praktisering i de ulike land og dermed en noe begrenset nytteverdi. EUs nye rapporteringsforordning vil her være mer konkret og stringent.

25 Forordning (EU) nr. 965/2012 - typisk Part ORO.GEN.200 bokstav a nr. 3.

26 Det siktes her til bestemmelser i forordningen som pålegger ansatte å rapportere om hendelser, - rapporter som både arbeidsgiver og luftfartsmyndigheten ofte får tilgang til.

Foto: Olav Hegge

Ethvert regelverk om rapportering av uønskede hendelser / forhold er imidlertid helt avhengig av at det flygende personellet *faktisk rapporterer*. Hvis personellet opplever at det kan få negative konsekvenser for dem hvis de rapporterer om uønskede forhold, kan hele rapporteringssystemet bli undergravet. I de nye reglene tas det derfor inn bestemmelser om såkalt «just culture» som er ment å verne de som rapporterer mot slike konsekvenser:

> «... Eployees who report incidents .... shall not be subject to any prejudice by their employer on the basis of the information they have reported, except in case of gross negligence.»

Det er rettslig sett uklart om personell som et flyselskap leier inn fra et bemanningsbyrå er å anse som «employees» i relasjon til foran siterte regel. Ut fra en formålsbetraktning kan man hevde at «employees» må tolkes utvidende til også å omfatte innleid personell. Det gir liten mening at rapporteringen skal være avhengig av hvilken tilknytningsform som velges for flyselskapets personell. Men selv om vanlig ansatte og innleid personell er undergitt det samme rapporteringsregelverk, er det ikke gitt at de to personellkategoriene i praksis vil forholde seg på samme måte til dette regelverket. Ulik grad av tilknytning til og identifikasjon med flyselskapet kan påvirke rapporteringsvilligheten. Tilsvarende gjelder hvis stillingsvernet oppleves å være forskjellig for de to personellkategoriene.

Dersom «leieobjektet» i leieavtalen mellom flyselskapet og utleiebyrået er angitt generelt med et visst antall personer (en slags «volum- eller kapasitetskontrakt» uten individuell spesifikasjon av hvilke navngitte personer som skal leies), kan det være problematisk for den enkelte innleide person å påvise noen rett til å arbeide for nettopp det aktuelle flyselskapet. Da vil flyselskapet i praksis kunne stå i en mer bekvem posisjon sett i forhold til det saklighetskravet som normalt gjelder for oppsigelse av ordinært, ansatt personell. Det er vanskelig å se hvordan en eventuell verneregel for innleid personell i praksis skal kunne utformes og håndheves på effektivt vis. Det arbeidsrettslige stillingsvernet er ikke harmonisert internasjonalt. Det fortoner seg som urealistisk å nå frem med en separat regulering internasjonalt av stillingsvernet i luftfartssektoren alene.

I prinsippet kan vi her i landet lage nasjonale regler om stillingsvern for ansettelsesforhold som er underlagt norsk rett. I praksis vil et slikt tiltak imidlertid neppe få nevneverdig betydning: Rapportering av forhold som finner sted utenfor Norge (det vil si de aller fleste rapporter) skal skje til vedkommende flyselskaps

hjemlandsmyndighet. Lovvalgs- og håndhevelsesbildet vil bli så fragmentert mellom ulike jurisdiksjoner at det er vanskelig å se at ensidige norske tiltak kan bli effektive.

b) Not-fit-for-flight-regler.
En person som utsettes for stort arbeidspress kan bli (for) sliten selv om arbeidstidsreglene (FTL) er overholdt. Ofte vil også rent private forhold / stressituasjoner kunne virke negativt inn på en persons yteevne. Det er derfor verdt å nevne at den enkelte ansatte / person har plikt og rett til å avstå fra å utøve tjeneste om bord i et luftfartøy dersom *«... he/she is in any doubt of being able to accomplish his/her assigned duties»*(jfr. EUs nye forordning om operative krav til kommersiell flyvirksomhet [27].

Dette prinsippet er nedfelt også i EUs nye forordning om sertifisering av flygende personell[28] . Det heter der at en sertifikatholder *«...shall not exercise the privileges of their licence ... when they are aware of any decrease in their medical fitness which might render them unable to safely exercise those privileges.»*

I den grad disse bestemmelsene blir respektert, vil de begrense betydningen av de medisinsk betingede risikofaktorer som måtte følge av øket konkurranse. Like fullt: I praksis vil det ofte være en problemstilling for den enkeltperson det gjelder om man skal møte på arbeid, eller ta de eventuelle negative konsekvenser av økonomisk eller annen art av å melde seg «not fit for flight». Det er vanskelig å se for seg hvordan man skal kunne «regulere seg vekk» fra denne problemstillingen.

Problemstillinger knyttet til arbeidsforhold, arbeidstilknytning og sikkerhet er også drøftet i rapporten «Atypical Employment in Aviation», som ble utarbeidet i 2015 av universitetet i Gent og med økonomisk støtte fra EU-kommisjonen, og i rapporten «Developing Business Models in Aviation», utarbeidet i 2015 av en arbeidsgruppe nedsatt av EASA.

27 Se forordning (EU) nr. 965 vedlegg IV punkt CAT.GEN.MPA.100 bokstav (c) nr. 4.

28 Se forordning (EU) nr. 1178/2011 punkt MED.A.020 bokstav (a) nr. 1.

5.3. Ansettelsesforhold og arbeidsmiljø

5.3.1 Arbeidsmiljølovens anvendelse for luftfart

Arbeidsmiljølovens virkeområde er angitt i lovens § 1-2 (1):

> *«Loven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, med mindre annet er uttrykkelig fastsatt i loven».*

Ansvarlig departementet for arbeidsmiljøloven er Arbeids- og sosialdepartementet.

På luftfartens område skiller loven mellom militær og sivil luftfart. Militær luftfart er helt unntatt fra lovens virkeområde, jf. § 1-2 (2) b). Sivil luftfart har siden 1986 vært omfattet av loven, men det kan fastsettes unntak, jf. lovens § 1-2 (2) b annet punktum:

> *«Departementet kan gi forskrift om unntak fra loven for sivil luftfart og annen statsluftfart enn militær luftfart og om særregler for slik luftfart».*

Slike unntak og særregler er gitt ved forskrift 21. februar 1986 nr. 540 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. for sivil luftfart (heretter kalt 1986-forskriften).

Av 1986-forskriften fremgår det at arbeidsmiljølovens bestemmelser også gjelder sivil luftfart, med enkelte eksplisitte unntak, jf. forskriftens § 1. Blant annet er besetnings- medlemmer unntatt fra arbeidsmiljøloven kapittel 10 om arbeidstid. I stedet gjelder det egne arbeidstidsbestemmelser for besetningsmedlemmer, jf. forskrift 30. desember 2004 nr. 1817 om arbeidstid for besetningsmedlemmer m.m. i sivile luftfartøyer. Det følger av 1986-forskriften at Samferdselsdepartementet i særlige tilfeller kan bestemme at arbeidsmiljøloven ikke skal gjelde, jf. forskriftens § 1 annet ledd. For at forskrifter gitt i medhold av arbeidsmiljøloven skal gjelde for luftfart, må dette fastsettes særskilt, jf. 1986-forskriften
§ 10.

Arbeidstilsynet har hatt på høring et forslag om å endre ordlyden i lovens § 1-2 om sivil luftfart for å få klarere frem lovens hovedregel om at sivil luftfart er omfattet av loven, samt forslag om å endre 1986-forskriften. Arbeids- og sosialdepartementet har opplyst at målet er å få fastsatt ny forskrift så snart som mulig.

5.3.2 Tilsyn etter arbeidsmiljøloven

TILSYNSMYNDIGHET

Luftfartstilsynet fører tilsyn med gjennomføringen av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven for flygende personell, jf. 1986-forskriften § 9. For bakkemannskap, flygeledere og annet ikke- flygende personell, er det Arbeidstilsynet som fører tilsyn med gjennomføringen av regelverket etter reglene i arbeidsmiljøloven § 18-1.

I perioden 1986-2010 hadde Arbeidstilsynet tilsyn med arbeidsmiljølovens bestemmelser om verneombud og arbeidsmiljøutvalg for flygende personell, og dessuten et veiledningsansvar for lovens stillingsvernsbestemmelser. Luftfartstilsynet hadde alt tilsyn med de materielle arbeidsmiljøreglene. I 2010 ble Arbeidstilsynets del av tilsynsansvaret overført til Luftfartstilsynet. Poenget med dette var å få større vekt på HMS for piloter og kabinansatte, og for også å fjerne eventuell uklarhet i rollefordelingen mellom de to tilsynene. Arbeidstilsynet og Luftfartstilsynet inngikk en samarbeidsavtale i 2010 for å sikre nødvendig samarbeid, kunnskapsoverføring og erfaringsutveksling på HMS- området. Luftfartstilsynet har intensivert sitt samarbeid med Arbeidstilsynet på dette området.

REKKEVIDDEN AV TILSYNSKOMPETANSEN

Saklig kompetanse

Hvilke deler av arbeidsmiljølovgivningen som Luftfartstilsynet kan føre tilsyn med (den saklige tilsynskompetansen) følger av reglene i arbeidsmiljølovens kapittel 18, sammenholdt med 1986-forskriften. Tilsynskompetansen er grovt sett begrenset til de regler som tradisjonelt sett regnes som offentligrettslige regler. Med dette menes regler som regulerer forholdet mellom myndighetene og borgerne, som er gitt ut fra samfunnsmessige hensyn og som håndheves av offentlige myndigheter på eget initiativ. De offentligrettslige reglene i arbeidsmiljøloven er bestemmelsene om blant annet arbeidsmiljø, registrerings- og meldeplikt, verneting, arbeidsmiljøutvalg, kontrolltiltak i virksomheten osv.

Motsatsen til offentligrettslige regler er privatrettslige regler, det vil si regler som regulerer forholdet mellom private parter. I arbeidsmiljøloven er det mange slike regler knyttet til arbeidsavtaleforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, for eksempel bestemmelsene om ansettelser, stillingsvern, virksomhetsoverdragelse m.v. Disse privatrettslige reglene kan ikke håndheves av tilsynsmyndighetene, men må i stedet håndheves av den enkelte private part, eventuelt ved hjelp av domstolene.

Luftfartstilsynet har dessuten, i likhet med Arbeidstilsynet, en veilednings- og informasjonsplikt for hele arbeidsmiljøloven og kan dermed også informere om hvordan lovens privatrettslige regler er å forstå.

Stedlig kompetanse

Territorialprinsippet innebærer at en tilsynsetat kun kan utøve myndighet på statens eget territorium. Unntak fra dette utgangspunktet krever særskilt rettslig grunnlag, enten gjennom bilaterale avtaler mellom to stater, eller folkerettslige avtaler mellom flere stater. Det klare utgangspunktet er således at norsk (offentligrettslig) lovgivning gjelder på norsk territorium.

For å avklare nærmere hvor langt kompetansen til offentlige organer strekker seg med hensyn til å kunne føre tilsyn, må man ta utgangspunkt i de ulike lovenes bestemmelser om tilsyn. I motsetning til luftfartsloven har ikke *arbeidsmiljøloven* uttrykkelige regler om lovens geografiske virkeområde, med unntak av reglene om petroleumsvirksomheten til havs i arbeidsmiljøloven § 1-3. Territorialprinsippet innebærer likevel at som et klart utgangspunkt gjelder norsk arbeidsmiljølov og norsk tilsynsmyndighet for arbeid som utføres på norsk territorium. Det foreligger verken folkerettslige bilaterale avtaler eller multilaterale folkerettslige konvensjoner som gir tilsynsmyndighetene etter arbeidsmiljølovens bestemmelser rett til å foreta tilsyn med for eksempel norske virksomheter utenfor norsk territorium.

Uten særlig folkerettslig grunnlag har altså Luftfartstilsynet ikke kompetanse til å føre tilsyn etter arbeidsmiljøloven med norskregistrerte flyselskapers virksomhet i utlandet, som for eksempel basen til Norwegian i Malaga i Spania. Luftfartstilsynet har på den annen side kompetanse til å føre tilsyn hos utenlandske flyselskaper med base i Norge, forutsatt at besetningsmedlemmene har en tilknytning til basen utover nedhviling iht. arbeidstidsbestemmelsene[29].

29 Jf regelverket om dette i subpart q i EU OPS, som er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift 21. februar 2008 nr. 189 om gjennomføring av forordning 3922/91 om harmonisering av tekniske krav og administrative fremgangsmåter i sivil luftfart med tilleggsbestemmelser om arbeidstid for besetningsmedlemmer.

EXIT
737

EKSEMPLER PÅ HMS-TILSYN

Luftfartstilsynet gjennomfører årlig flere HMS-tilsyn. Eksempelvis ble det 6. juni 2013 gjennomført HMS-tilsyn ved Ryanairs base på Rygge. Luftfartstilsynet fant lite å bemerke under dette tilsynet. Selskapet arbeider systematisk med HMS og har også lagt til rette for anonyme kanaler for innrapportering med hensyn til arbeidsmiljø og sikkerhet. Luftfartstilsynet fant heller ikke fysiske eller psykososiale faktorer som var spesielt ugunstige for de ansatte. Luftfartstilsynet hadde imidlertid bemerkninger til blant annet utforming av arbeids-kontraktene. Da Ryanair er et irsk selskap med irske godkjenninger, tilligger det irske luftfartsmyndigheter å føre tilsyn med selskapets flysikkerhet (AOC osv). Ryanair bestrider norske myndigheters rett til å stille formkrav til arbeidskontraktene med henvisning til norsk arbeidsmiljølov, siden kontraktene er irske og de ansatte arbeider på irske fly i internasjonal trafikk. Ryanair har likevel ifølge Luftfartstilsynet etterlevd pålegg.

Luftfartstilsynet gjennomførte høsten 2013 HMS-tilsyn også hos Norwegian. Funnene her viste mangler blant annet når det gjelder kartlegging av det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet, samt oppfølging av det systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet i virksomheten. Norwegian har ifølge Luftfartstilsynet etter tilsynet blant annet sikret HMS utdannelse til ledere, samt beskrevet forbedret metode for kartlegging av arbeidsmiljøet. Luftfartstilsynet har lukket alle avvikene, og saken er avsluttet.

SAMARBEID MED ANDRE ETATER OG PARTER

Luftfartstilsynet og Arbeidstilsynet utveksler informasjon seg imellom, og samarbeider med andre tilsynsmyndigheter. Blant annet har Arbeidstilsynet inngått samarbeidsavtaler på regionalt nivå flere steder i landet med for eksempel politi, skattemyndigheter m.v. Med slike avtaler utføres for eksempel felles tilsyns- og storkontroller der de ulike myndighetene følger opp forhold innenfor deres ansvarsområder, for eksempel knyttet til svart arbeid, ulovlig opphold etter utlendingsloven og andre lovovertredelser. Luftfartstilsynet og Arbeidstilsynet samarbeider også når det gjelder regelverksutvikling og kartlegging av «gråsoner» innenfor arbeidsmiljø i luftfarten. Luftfartstilsynets inspektører har fulgt den formelle inspektørutdanningen som også Arbeidstilsynets inspektører gjennomgår.

Arbeidstilsynet har etablert et formelt trepartssamarbeid ved at Arbeidslivets parter på sentralt nivå er representert i Rådet for Arbeidstilsynet. Også Luftfartstilsynet har etablert et trepartssamarbeid mellom Luftfartstilsynet (myndighetssiden) og hovedorganisasjonene i norsk luftfart på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Samarbeidet skal sikre dialog mellom Luftfartstilsynet som myndighetsutøver og partene i arbeidslivet. Dette vil bidra til gjensidig kunnskapsdeling og erfaringsutveksling. Det er ikke hensikten at enkeltsaker skal være gjenstand for diskusjon i trepartssamarbeidet, men at utvalget skal se på næringsutfordringer generelt. Det første møtet i trepartsutvalget fant sted i februar 2014.

5.3.3 Allmenngjøring av lønns- og arbeidsvilkår

Norge har en lang tradisjon for å overlate lønnsdannelsen til partene i arbeidslivet, som regulerer lønnen gjennom tariffavtale og/eller individuelle avtaler. Et unntak fra dette prinsippet er ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (lov 4. juni 1993 nr. 58) ble iverksatt samtidig med at Norge tiltrådte EØS-avtalen i 1993.

Allmenngjøringslovens formål er todelt. For det første skal loven sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkårene norske arbeidstakere har. For det andre skal loven hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, jf. lovens § 1.

Allmenngjøringsloven og forskrifter gitt i medhold av loven, gjelder for arbeid som utføres i Norge. Dette gjelder uavhengig av nasjonaliteten til arbeidstakeren og arbeidsgiveren, og uavhengig av om de er organisert eller ikke. Det følger direkte av utsendingsforskriften (forskrift 16. desember 2005 nr. 1566) at allmenngjøringsforskrifter gjelder for utsendte arbeidstakere.

Vedtak om allmenngjøring fastsettes av ei særskilt nemnd – Tariffnemnda. Den er satt sammen av to medlemmer som er oppnevnt av henholdsvis LO og NHO, og tre medlemmer uten direkte tilknytning til arbeidslivets parter. Allmenngjøring kan skje etter krav fra en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i den aktuelle avtalen, og som har innstillingsrett. Tariffnemnda kan også fatte vedtak på eget initiativ

dersom allmenne hensyn tilsier det. Vedtaket fastsettes i form av en forskrift. Det er en forutsetning for allmenngjøring at det kan dokumenteres at det er utenlandske arbeidstakere som arbeider i Norge på lønns- og arbeidsvilkår som ikke er likeverdige med de vilkår tilsvarende norske arbeidstakere har.

Et vedtak om allmenngjøring innebærer at nærmere angitte vilkår i en landsomfattende tariffavtale skal gjelde som ufravikelige minstevilkår for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art tariffavtalen gjelder, i en bestemt bransje eller del av en bransje. I praksis er det minstevilkårene i tariffavtalen som blir gjort gjeldende, og som regel blir det stilt krav til minste timelønn for ulike kategorier av arbeidstakere, for eksempel fagarbeidere og ufaglærte.

I tillegg kan allmenngjøringsforskrifter ha regler om arbeidstid og overtidssatser, skifttillegg, dekning av utgifter til reise, kost og losji, arbeidstøy osv. Hvilke vilkår som er regulert varierer noe fra forskrift til forskrift. Vedtak om allmenngjøring gjelder inntil Tariffnemnda har fattet nytt vedtak. Vedtaket opphører likevel å gjelde dersom partene i tariffavtalen ikke har krevet nytt vedtak innen en måned etter at tariffavtalen er avløst av en ny avtale.
Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med at allmenngjøringsforskriftene etterleves. Tilsynsmyndighetene har hjemmel til å gi pålegg, stanse og gi tvangsmulkt ved brudd på allmenngjøringsforskrifter.

Per i dag er det allmenngjøringsforskrifter på åtte områder: Byggebransjen, skips- og verftsindustrien, landbruks- og gartnerinæringen, renholdsbransjen, fiskeindustrien, elektrobransjen, godstransport og turbil. På allmenngjorte områder plikter oppdragsgivere i Norge å påse at underleverandører etterlever kravene i allmenngjøringsforskriftene. Oppdragsgiver kan også bli solidarisk ansvarlig for lønn og feriepenger dersom arbeidsgiveren ikke betaler.

Allmenngjøring av en eller flere tariffavtaler er i dag ikke et aktuelt virkemiddel innenfor luftfarten fordi det ikke finnes noen landsomfattende tariffavtale som kan allmenngjøres.[30] Dersom det er ønskelig å regulere lønnen innenfor luftfarten, kunne i utgangspunktet en mulighet være å endre allmenngjøringsloven slik at også tariffavtaler som ikke er landsomfattende kan allmenngjøres. Det er trolig ingen EØS-rettslige hindre for å gjøre dette.

5.3.4 Krav om lønnsnivå ved kjøp av flyruter (anbudsrutene)

Per i dag stiller ikke Samferdselsdepartementet krav om at de selskapene som deltar i konkurranser om kjøp av lufttransporttjenester skal ha et bestemt lønnsnivå for sine ansatte[31]. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter fastsetter at det offentlige skal sørge for at arbeidstakere i bedrifter som utfører nærmere bestemte oppdrag for det offentlige, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale. Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter gjelder imidlertid ikke for tjenestekonsesjonskontrakter. *Samferdselsdepartementet har dermed ingen plikt etter forskriften til sette krav om lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av flyruter.*

Spørsmålet blir da om Samferdselsdepartementet har *anledning* til å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av flyruter. Utgangspunktet må være at departementet står fritt til å sette slike krav ved inngåelse av kontrakter om kjøp av flyruter. ESA har akseptert at det stilles slike krav ved inngåelse av ordinære kontrakter, og det må da legges til grunn at det vil være lovlig å sette slike krav også ved inngåelse av tjenestekonsesjonskontrakter. Samferdselsdepartementet har med andre ord rettslig sett anledning til å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av flyruter. Det praktiske problemet er imidlertid at det som nevnt under punkt 5.3.3 ikke finnes allmenngjorte eller landsomfattende tariffavtaler innen luftfarten. *Dette betyr at dersom departementet stilte slike vilkår, så ville dette ikke ha noen praktisk konsekvens.*

Den nå avsluttende prosessen mellom ESA og Norge om utformingen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter tilsier at det heller ikke er tilstrekkelig for å tilfredsstille kravene etter EØS-avtalen at en i kraft av nye lov- og forskriftsbestemmelser

30 Advokat Marco Lilli, Kluge advokatfirma «Vilkår om bestemte lønns- og arbeidsforhold i luftfartssektoren». Utredning på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, september 2013.

31 Samferdselsdepartementet har innhentet vurdering av dette spørsmålet fra advokat Marco Lilli, Kluge advokatfirma.

krever lønns- og arbeidsvilkårene som er «vanlige» i vedkommende næring eller lignende. Et slikt krav er ikke tilstrekkelig klart. Derimot antar Samferdselsdepartementet at det vil være tilstrekkelig dersom en i kraft av nye lov- og forskriftsbestemmelser stiller krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår. Det kan gjøres enten ved å vise til lønns- og arbeidsvilkår som fremgår av en eller flere bestemte tariffavtaler, eller ved at staten selv formulerer helt klare krav i forskriften. Disse løsningene vil i realiteten være sektorspesifikk lovregulert minstelønn/minstevilkår. Dette er en type løsning partene i luftfarten så langt har sett flere ulemper enn fordeler ved. *Departementet anser derfor disse løsningsmodellene som lite aktuelle selv om de skulle være rettslig tillatte.*

5.3.5 Lovvalgs- og vernetingsregler for tvister om arbeidsavtalen

Et arbeidsforhold kan ha tilknytning til flere land. Oppstår det en tvist mellom partene, må man både ta stilling til hvilket lands domstoler som har kompetanse til å behandle tvisten (vernetings- eller *jurisdiksjonsspørsmålet*), og hvilket lands materielle rettsregler som skal komme til anvendelse på arbeidsforholdet (*lovvalgsspørsmålet*). Disse spørsmålene må behandles hver for seg. Selv om et lands domstoler har kompetanse i en sak, er det ikke gitt at saken skal avgjøres etter samme lands rett.

Verneting

Spørsmålet om verneting (jurisdiksjon), er spørsmålet om hvilket lands domstol som er kompetent til å behandle tvister. I Norge er dette regulert i tvisteloven § 4-8 som gjennomfører Luganokonvensjonen av 30. oktober 2007. Luganokonvensjonen er en konvensjon mellom EU og EFTA-statene Norge, Island og Sveits om domsmyndighet og om anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer i sivile og kommersielle saker. Formålet med konvensjonen er å gjennomføre felles EU-regler om verneting og anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer i sivile og kommersielle saker, slik disse er fastsatt i Brussel I- forordningen (Rådets forordning (EF) nr. 44/2001).

Hovedregelen følger av Luganokonvensjonens artikkel 19 (1) som sier at en arbeidsgiver kan saksøkes i bostedslandet til arbeidstaker. I henhold til artikkel 19 (2) a kan også arbeidsgiver saksøkes i det landet der arbeidstakeren til vanlig utfører sitt arbeid, eventuelt det siste sted han gjorde det. Dersom arbeidstakeren til vanlig ikke utfører eller har utført arbeid i et bestemt land, følger det av Artikkel 19 (2) b at arbeidsgiver i disse tilfellene kan saksøkes der hvor den virksomheten som ansatte arbeidstakeren ligger, eller har ligget.

Slik redegjort for ovenfor, tilsvarer Luganokonvensjonen EUs regler i Brussel I-forordningen. Norske domstoler skal ved tolkningen av Luganokonvensjonen legge vekt på EU-domstolens tolkning av tilsvarende bestemmelser i Brussel-/Brussel I-forordningen, jf. bl.a. *Rt. 2001. s. 1532* (avsnitt 21).

Norske domstoler har i flere saker tatt stilling til spørsmålet om norske domstoler kan avgjøre tvist i arbeidsforhold innen internasjonal luftfart. Det vises i denne sammenheng bl.a. til Rt. 2011 s. 1034 og RG 2011 s. 1150. Sakene gjaldt spørsmål om tilknytning til norsk flyplass medførte at norske domstoler hadde kompetanse i saken, jf. luganokonvensjonen art. 19 nr. 2 (a). I begge sakene ble utfallet at norske domstoler hadde kompetanse til å behandle tvisten. Det ble i avgjørelsene bl.a. lagt vekt på at arbeidstakerne var tilknyttet en base i Norge hvor vedkommende mønstret av og på og hadde arbeidsoppgaver på bakken. At flyene ikke var norskregistrerte, at mesteparten av arbeidstiden ble tilbragt utenfor Norge og lønn utbetalt i utenlandsk valuta ble ikke tillagt avgjørende betydning.

Det samme ble også utfallet i sak LB-2013-202882 (Ryanair).[32] Saken gjaldt spørsmål om rett verneting i tvist om stillingsvern. En italiensk arbeidstaker hadde inngått avtale om fast ansettelse med et irsk bemanningsselskap. Vedkommende ble i henhold til avtalen samtidig utleid til Ryanair for en periode på tre år. Før det var gått ett år ble arbeidstakeren oppsagt, med den begrunnelse at prøvetiden ikke var bestått. Fra vedkommende tiltrådte og frem til oppsigelsen var hun stasjonert ved Rygge flyplass.

Spørsmålet for lagmannsretten var hvorvidt Rygge flyplass var det sted arbeidstakeren til vanlig hadde utført sitt arbeids, jf. Luganokonvensjonen art. 19 (2) a. Lagmannsretten svarte bekreftende på dette, og la bl.a. vekt på at mønstringsstedet var på Rygge, at vedkommende var forpliktet til å bo maksimalt en time

32 Saken har tidligere vært behandlet i lagmannsrettens avgjørelse (LB-2013-123040), men denne ble opphevet av Høyesteretts ankeutvalg som følge av saksbehandlingsfeil (Rt-2013-1589).

unna flyplassen, og det var der vedkommende mottok instruksjoner.[33]

LOVVALG

Norge har ikke generelle skrevne regler om lovvalg, men slike regler følger av ulovfestet rett. Eldre rettsavgjørelser viser til den såkalte Irma Mignon-formelen, som innebærer at rettsspørsmål som har tilknytning til flere stater skal avgjøres etter det lands rett som saken har sterkest tilknytning til.

I nyere avgjørelser fra både Høyesterett og lagmannsrettene finnes det imidlertid flere eksempler på at norske domstoler har lagt til grunn de samme prinsipper som følger av EUs regler om lovvalg i kontraktsforhold, bl.a. Rt. 2009 s. 1537 og LB-2015-51137. I EU er lovvalgs spørsmål i kontraktsforhold uttrykkelig regulert i den såkalte Roma I-forordningen[34.] Selv om Norge ikke er bundet av forordningen, viser altså rettspraksis at den er en relevant kilde i norsk rett.

Det rettslige utgangspunktet etter forordningens artikkel 8 (1), er at partene i et arbeidsforhold fritt kan avtale hvilket lands rett som skal gjelde (dvs. prinsippet om partsautonomi). En slik avtale kan likevel ikke frata arbeidstakeren den beskyttelse han eller hun har etter preseptoriske (tvingende) regler i det lands rett som ville ha blitt lagt til grunn, dersom partene ikke hadde inngått avtale om lovvalg, jf. art. 8 (1).

Norske offentligrettslige regler kan som klar hovedregel ikke fravikes ved avtale. Arbeidsmiljølovens offentligrettslige regler om for eksempel helse, miljø- og sikkerhet eller arbeidstid vil derfor i utgangspunktet komme til anvendelse på alt arbeid som utføres i Norge. Dette innebærer i realiteten at parter kun kan avtale lovvalg med hensyn til de privatrettslige reglene. Men også arbeidsmiljølovens privatrettslige regler er i utgangspunktet ufravikelige, jf. aml. § 1-9.

Dersom partene *ikke* har en anvendelig lovvalgs avtale, inneholder forordningen regler som skal avgjøre spørsmålet om lovvalg.

I første rekke er det lovgivningen i det land *hvor* eller *hvorfra* arbeidstakeren vanligvis arbeider som skal anvendes, jf. art. 8 (2). Dersom en tilknytning som nevnt i art. 8 (2) *ikke* foreligger, eller *ikke* lar seg bestemme, følger det av forordningens art. § 8 (3) at det er loven i det landet der forretningsstedet hvor ansettelsen ble foretatt befinner seg, som skal gjelde.

Avgjørelsen i LB-2015-51137 (Ryanair) gjelder for øvrig spørsmålet om lovvalg i samme sakskompleks som nevnt over i LB-2013-202882 (Ryanair), nærmere bestemt om den arbeidsrettslige tvisten mellom partene skal avgjøres etter irsk eller norsk rett. Lagmannsretten konkluderte med at norsk rett som skulle komme til anvendelse. Saken er ikke rettskraftig avgjort.

5.3.6 Reglene om innleie og likebehandling

Fast ansettelse er hovedregelen i norsk rett. Arbeidsmiljøloven § 14-9 har imidlertid flere unntak fra hovedregelen. Etter § 14-12 første ledd, kan innleie fra bemanningsforetak skje i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 14-9 første ledd bokstavene a til e. Dette innebærer at det i hovedsak er adgang til å leie inn arbeidstaker fra bemanningsforetak der det er et reelt midlertidig behov for arbeidskraft. Ved virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver på visse vilkår inngå avtale med de tillitsvalgte om innleie utover disse vilkårene, jf. § 14-12 andre ledd. Arbeids- og sosialdepartementet kan i forskrift forby innleie av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det, jf. § 14-12 femte ledd.

Det er innleier som er pliktsubjekt og således må påse at vilkårene er oppfylt. Reglene i arbeidsmiljøloven vedrørende vilkårene for innleie gjelder også ved innleie av utsendte arbeidstakere fra andre land, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere § 2 første ledd a.

Av lovens § 14-14 fremgår at dersom det foreligger brudd på innleiebestemmelsene i § 14-12, skal retten etter påstand fra innleid arbeidstaker avsi dom for at den innleide har et fast arbeidsforhold hos innleier, med mindre den etter en avveining av partenes interesser finner at dette vil være åpenbart urimelig.

Ved utleie fra bemanningsforetak gjelder et

33 Høyesteretts ankeutvalg har i kjennelse (HR-2014-01273) nektet anke over dommen fremmet.

34 Europaparlamentets og rådets forordning nr. 593/2008

likebehandlingsprinsipp, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 a. Likebehandlingsprinsippet gjelder både lønn/utgiftsdekning, arbeidstid/hviletid og ferie/fridager.

Det gjelder en rekke regler som skal bidra til at likebehandlingsreglene oppfylles, jf. arbeidsmiljøloven §§ 14-12 b. Dette er blant annet regler om opplysningsplikt for innleier overfor bemanningsforetaket om de vilkår som må legges til grunn i arbeidsforholdet. Bemanningsforetaket har en opplysningsplikt overfor den utleide arbeidstakeren om grunnlaget for lønns- og arbeidsvilkårene. Videre har bemanningsforetaket - når det bes om det - en opplysningsplikt overfor innleier om hvilke vilkår som er gjort gjeldende for den utleide. Det gjelder videre en innsynsrett for de tillitsvalgte hos innleier i den innleides faktiske vilkår. Fra 1. juli 2013 trådte det også i kraft nye regler om innleiers solidaransvar for den innleides lønn- og feriepenger, jf. arbeidsmiljøloven 14-12 c.

Da reglene i arbeidsmiljøloven om inn- og utleie er av privatrettslig karakter, må den enkelte selv følge opp sine rettigheter dersom han/hun mener at det forekommer brudd på reglene. Tilsynsmyndighetene har ingen rolle ved håndheving, med unntak av kravet i § 14-12 tredje ledd om drøftinger av bruken av innleie og praktiseringen av likebehandlingsprinsippet minst en gang per år. Arbeidstaker er således henvist til å reise sak for domstolene.

Arbeidsmarkedsloven § 27 har regler om *utleie* av arbeidstakere som setter visse begrensinger. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at utleievirksomheten ikke kan begrense arbeidstakeren mulighet til å ta arbeid hos innleier etter at ansettelsesforholdet hos utleier er avsluttet. Bestemmelsens andre ledd har regler om karantenetid på seks måneder for å leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere. Bestemmelsens tredje ledd har forbud mot å kreve betaling av arbeidstakeren for utleietjenester.

5.4. Trygderettigheter for flygende personell i internasjonal luftfart

5.4.1 Utgangspunktet etter folketrygdloven

Hovedregelen og utgangspunktet i folketrygdloven er at alle personer som bor eller arbeider i Norge*, er medlemmer i folketrygden.* De aktuelle bestemmelsene, folketrygdloven §§ 2-1 og 2-2, inneholder også nærmere detaljer om hvem som regnes som bosatte og arbeidstakere i
Norge. Videre er det bestemmelser om unntak fra hovedreglene og opphør av medlemskap. For eksempel opphører medlemskapet straks når medlemmet kommer i arbeid i utlandet, jf. folketrygdloven § 2-14 fjerde ledd.

Det pliktige medlemskapet i folketrygden er likevel opprettholdt i en viss utstrekning for persongrupper som oppholder seg og/eller arbeider utenfor Norge. For eksempel er en norsk statsborger som er arbeidstaker i et norsk sivilt luftfartsselskap, pliktig medlem i folketrygden selv om vedkommende oppholder seg utenfor Norge, jf. folketrygdloven § 2-5 første ledd bokstav h. Selv om en person i utgangspunktet skal være medlem i folketrygden, kan det være at de nasjonale bestemmelsene må fravikes på grunn av avtaler om trygd som Norge har inngått med andre land.

5.4.2 Gjensidighetsavtaler om trygd (trygdeavtaler mellom land)

Trygdeavtaler har til hensikt å løse problemer av trygdemessig art som kan oppstå som følge av at en person har bodd og/eller arbeidet i mer enn ett land. Avtalene sikrer at norske statsborgere likestilles med statsborgere i et avtaleland når vedkommende bor eller arbeider der. Nedenfor følger en beskrivelse av noen praktiske situasjoner (a – f), etterfulgt av en redegjørelse for hvordan disse kan løses ved hjelp av trygdeavtalene.

a) Når norske bedrifter som har oppdrag i utlandet, ønsker å bruke sine arbeidstakere i Norge til å utføre oppdraget, kan arbeidstakerne bli pålagt å betale trygdeavgifter, og bedriftene kan bli pålagt å betale arbeidsgiveravgift i oppdragslandet dersom lovgivningen der har bestemmelser om pliktig medlemskap for alle arbeidstakere. Hvis det samtidig kreves mange år med pensjonsopptjening for å få rett til pensjon, kan det være at vedkommende arbeidstaker likevel ikke oppfyller vilkårene. Innbetalte avgifter som skulle sikre vedkommende pensjon for arbeidsperiodene i oppdragslandet, kan da gå tapt.

b) Selv om en arbeidstaker oppfyller vilkårene for å få rett til pensjon, kan det være at oppdragslandets lovgivning har bestemmelser om at opptjent pensjon

ikke eksporteres. Resultatet er at arbeidstakeren ikke får utbetalt den pensjonen som vedkommende har opptjent i oppdragslandet, med mindre han/hun bosetter seg der når pensjonen kan tas ut. Dette kompliseres ytterligere dersom vedkommende har mange korte perioder i mange land som alle har bestemmelser om at opptjent pensjon ikke kan eksporteres.

c) I tilfellene nevnt ovenfor kan arbeidsgiver i praksis bli nødt til å sørge for at tap av opptjent pensjon blir kompensert på annen måte, enten ved frivillig medlemskap i folketrygden eller privat pensjonsforsikring for vedkommende arbeidstakere. Dette medfører økte kostnader for arbeidsgiveren. I den grad nivået på pensjonene fra trygdeordningen i oppdragslandet er lavere enn pensjonen fra folketrygden, kan arbeidsgiver måtte sørge for supplerende kompensasjon.

d) En person som bor i ett land og arbeider i et annet land, kan risikere å bli omfattet av trygdeordningene i begge land dersom det ene landet har pliktig medlemskap i trygdeordningen på grunnlag av bosted, mens medlemskap i det andre landets trygdeordning følger av arbeidsforholdet. Omvendt kan vedkommende risikere å falle utenfor trygdeordningene i begge landene. Det første tilfellet medfører avgifter til to land, mens det andre tilfellet medfører at vedkommende verken opptjener pensjon eller har andre trygderettigheter.

e) Dersom en person arbeider i flere land, kan vedkommende også risikere å bli omfattet av to trygdeordninger. I så fall kan både arbeidstaker og arbeidsgiver bli pålagt å betale avgifter til begge land.

f) For en person som arbeider for en arbeidsgiver i bostedslandet, men som sendes ut på korte arbeidsoppdrag i mange land med lavere nivåer på alderspensjonene enn i bostedslandet, kan det være en fordel å ha pensjonsopptjening for alle utenlandsperiodene i bostedslandet.

Trygdeavtalenes løsning på situasjon a – f:

Tilfelle a) kan forhindres ved bestemmelser i trygdeavtalen om at arbeidstakerens arbeidsperioder i Norge tas med når det skal beregnes hvor mange år med pensjonsopptjening vedkommende har, såkalte sammenleggingsbestemmelser. Dersom vedkommende oppfyller inngangsvilkårene i oppdragslandet, uansett om dette skjer gjennom sammenlegging eller ikke, skal imidlertid pensjonen fra oppdragslandet beregnes kun på bakgrunn av vedkommendes pensjonsopptjening der. Sammenlegging innebærer altså ikke at pensjonsrettighetene fra det ene landet overføres til det andre.

Tilfelle b) kan forhindres ved bestemmelser om at opptjent pensjon skal utbetales pensjonsmottakeren uavhengig av hvilket avtaleland vedkommende er bosatt i.

Tilfellene c) og f) kan avhjelpes ved utsendelsesbestemmelser, dvs. at en person som arbeider for en arbeidsgiver i ett avtaleland og sendes ut på oppdrag i et annet, på visse vilkår kan fortsette å være omfattet av trygdeordningen i utsenderlandet. Også tilfelle a) kan løses ved at arbeidstakerne forblir i trygdeordningen i det landet vedkommende sendes ut fra. Det er vanlig at slike utsendelsesbestemmelser setter en øvre grense for utsendingsperiodens lengde på fem år. Dette innebærer at en arbeidstaker i et norsk firma kan fortsette å være medlem i folketrygden for en periode på fem år selv om vedkommende bor og arbeider i et annet land. Motsatt kan utsendte arbeidstakere til Norge fra et avtaleland være unntatt fra medlemskap i folketrygden selv om de bor og arbeider i Norge i opptil fem år. Trygdeavtalene åpner også for at landene kan avtale forlengelser av utsendingsperiodene for enkeltpersoner eller grupper av personer ut over fem år.

Tilfelle d) og e) kan løses ved såkalte lovvalgs-bestemmelser, det vil si bestemmelser om hvilken lovgivning som skal gjelde for vedkommende i gitte situasjoner. Et hovedprinsipp er at det bare er ett lands lovgivning som skal gjelde.

Norge har inngått trygdeavtaler med en rekke land. De fleste av trygdeavtalene inneholder bestemmelser om lovvalg, likebehandling, eksportabilitet og sammenlegging. Avtalene innebærer for eksempel at nordmenn som tar opphold i et annet avtaleland, kan være trygge på at de ikke går glipp av opptjente rettigheter i folketrygden, og at de kan få utbetalt den pensjonen de har opparbeidet utenlands selv om de har flyttet tilbake til Norge etter avsluttet ærend.

ALTITUDE
ELEC ELEC
ELEC/STBY
Sea level 50 feet 50 feet
5,000 feet 50 feet 80 feet
10,000 feet 60 feet 120 feet
15,000 feet 70 feet see note
20,000 feet 80 feet see note
25,000 feet 100 feet see note
30,000 feet 120 feet see note
35,000 feet 140 feet see note
40,000 feet 160 feet see note
Note: Above 10,000 feet and .6 Mach, position error causes the tolerance to diverge rapidly and direct crosscheck becomes inconclusive. Differences greater than 400 feet should be surveyed and verified by ground maintenance checks.

5.4.3 EØS-avtalen og trygdeforordningene

EØS-avtalen fastsetter blant annet fri bevegelighet for arbeidstakere mellom EU-landene og EFTA-landene (Island, Liechtenstein og Norge). For å gjennomføre den frie bevegeligheten for arbeidstakere skal vandrende arbeidstakere og deres pårørende sikres at alle tidsrom som de enkelte nasjonale lovgivningene tillegger betydning for retten til ytelser og for beregningen av dem, blir lagt sammen (sammenleggingsprinsippet). Videre at ytelser som tilkommer personer bosatt på medlemsstatenes territorier, blir utbetalt (eksportabilitetsprinsippet), jf. EØS-avtalen artikkel 29.

Den frie bevegeligheten for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer ville mistet mye av sin virkning dersom personene som benyttet seg av denne friheten, risikerte å miste allerede opparbeidede trygderettigheter i sine opprinnelige hjemland. EØS-avtalen har regler om koordinering, men ingen harmonisering av de enkelte medlemsstaters lovgivninger. Dette innebærer at EØS-landene i prinsippet står fritt med hensyn til å bestemme

- hvem som skal være medlem i trygdeordningene
- hvilke ytelser som skal gis og på hvilke vilkår
- hvor store trygdeavgifter som må betales
- hvordan ytelsene skal beregnes og for hvor lenge de skal gis.

Derfor vil det fortsatt være vesentlige forskjeller mellom de enkelte lands lovgivninger. EØS-landene må imidlertid respektere prinsippene som er fastsatt i forordningen, og som ligger til grunn for trygdekoordineringen. Nedenfor er gitt en forklaring på hva koordineringen innebærer.

HVA TRYGDEKOORDINERINGEN INNEBÆRER

På trygdeområdet gjelder *forordning (EF) nr. 883/2004* om koordinering av trygdeordninger (forordning 883/2004) og gjennomføringsforordning (EF) nr. 987/2009 (forordning 987/2009). Trygdeforordningene er gjort til del av norsk rett.

Trygdekoordineringen i forordningene bygger på fem grunnleggende prinsipper. Det viktigste prinsippet – om likebehandling av nasjonaliteter - er fastslått i EØS-avtalen artikkel 4. To av de andre prinsippene er som nevnt tatt inn i EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet for arbeidstakere.

1) Prinsippet om *likebehandling av nasjonaliteter* innebærer at de personene som er omfattet av forordningen, skal nyte godt av de samme ytelser og være underlagt de samme forpliktelser i henhold til lovgivningen i et EØS-land som dette landets egne statsborgere.

2) En person skal bare være omfattet av *ett lands lovgivning* for en og samme periode. Det betyr for eksempel at en arbeidstaker som arbeider både i Norge og i Irland, ikke kan være medlem av trygdeordningene i begge land samtidig.

3) *Sammenleggingsprinsippet* innebærer at dersom lovgivningen i et land vektlegger trygdeperioder, arbeidsperioder, perioder med selvstendig næringsvirksomhet eller bostedsperioder for å oppnå eller beholde rett til en ytelse, skal vedkommende trygdeinstitusjon, så langt det er nødvendig, ta i betraktning nevnte perioder tilbakelagt i ethvert annet EØS-land.

4) *Eksportabilitetsprinsippet* innebærer at kontantytelser som ellers kan utbetales i henhold til lovgivningen i et EØS-land eller etter forordningen, ikke skal være gjenstand for reduksjon, tillegg, suspensjon, tilbaketrekking eller konfiskering fordi den begunstigede eller hans/hennes familiemedlemmer bor i et annet EØS-land enn det der utbetalingsinstitusjonen befinner seg.

5) *Proporsjonalitetsprinsippet* eller delpensjonsprinsippet innebærer at pensjonen utmåles i forhold til hvor lang opptjening vedkommende har i det enkelte land.

VIRKEOMRÅDET FOR TRYGDEFORORDNINGEN

Forordning 883/2004 får anvendelse for alle statsborgere av EØS-land og blant annet på statsløse og flyktninger bosatt i EØS-land, som er eller har vært omfattet av lovgivningen i ett eller flere EØS-land. Tilsvarende gjelder deres familiemedlemmer og etterlatte, uavhengig av de to sistnevnte gruppers statsborgerskap. Det må imidlertid være en eller annen form for grensekryssende situasjon for at forordningen skal komme til anvendelse.

Det saklige virkeområdet i Norges bilaterale trygdeavtaler er hovedsakelig begrenset til pensjonsytelser. Forordningen får imidlertid anvendelse på all nasjonal lovgivning om ytelser ved sykdom, svangerskap/fødsel, uførhet, alder, yrkesskade og yrkessykdommer, dødsfall/begravelse, arbeidsløshet og førtidspensjonering og familie- og etterlatteytelser.

Lovvalgsbestemmelsene fastsetter hvilken lovgivning en person skal være underlagt i grensekryssende situasjoner. En person skal bare være underlagt ett lands lovgivning.
Uttrykket «underlagt lovgivningen» er ikke ensbetydende med å bli medlem i en trygdeordning i det aktuelle landet. Det kan være at landet ikke har noen ordninger som omfatter vedkommende person, eller at vedkommende faller inn under unntaksbestemmelser i den aktuelle lovgivningen. Dette kan medføre at vedkommende likevel blir stående uten trygdeordning. Det vil imidlertid som regel være slik at vedkommende arbeidstaker blir medlem i trygdeordningen i det EØS-landet hvis lovgivning han/hun skal være underlagt. Dette legges til grunn i det følgende.

Når arbeidstakeren blir medlem i trygdeordningen i ett land, får vedkommende rett til alle de forskjellige ytelsene fra trygdeordningen såfremt vilkårene for de enkelte ytelser er oppfylt. Arbeidstaker og arbeidsgiver blir samtidig forpliktet til å betale henholdsvis trygdeavgift og arbeidsgiveravgift til landet der arbeidstakeren er medlem i trygdeordningen. Koordineringsbestemmelsene regulerer kun trygd, ikke skatt.

Hovedregelen er at personer som utfører arbeid som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende i ett land, skal være underlagt lovgivningen i dette landet (dvs. arbeidslandet).

LOVVALGSREGLENE PÅ TRYGDEOMRÅDET FOR FLYGERE OG KABINPERSONALE

Lovvalgsreglene har vært endret flere ganger i perioden 2012- 2013, og det gjelder overgangsregler i forbindelse med endringene. Før 1. juni 2012 gjaldt Rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet (forordning 1408/71). Hovedregelen her var at *flygere og kabinpersonale* ansatt av et foretak som driver internasjonal transportvirksomhet, var omfattet av lovgivningen i det landet der foretaket eller arbeidsgiveren hadde sitt forretningskontor.

Forordning 1408/71 ble 1. juni 2012 avløst av forordning 883/2004 i EØS (i EU fra 1. mai 2010). Forordning 883/2004 kom som resultat av en forenklingsprosess, og den inneholdt ikke lenger spesielle lovvalgsregler for flygere og kabinpersonale. Hvis det legges til grunn at flygere og kabinpersonale utfører arbeid i to eller flere EØS-land, noe som er vanlig ved internasjonale flygninger, skulle vedkommende etter forordning 883/2004 være medlem i trygdeordningen i bostedslandet såfremt en vesentlig del av arbeidet (minst 25 prosent) ble utført der.

Hvis arbeidstakeren ikke utførte en vesentlig del av arbeidet i bostedslandet, skulle vedkommende være medlem i trygdeordningen i det landet der arbeidsgiveren var registrert eller hadde sitt forretningskontor. Det vises til forordning 883/2004 artikkel 13 nr. 1, samt mer detaljert redegjørelse nedenfor under «Arbeid i flere land».

Eksempel: Et medlem av kabinbesetningen var ansatt i et flyselskap med forretningskontor i Belgia. Vedkommende startet og avsluttet alle sine flygninger i Norge, men tilbrakte mindre enn 25 prosent av arbeidstiden i Norge. Selv om den kabinansatte var bosatt i Norge, skulle vedkommende etter reglene i forordning 883/2004 være medlem i trygdeordningen i Belgia.

Disse reglene forble uendret for flygere og kabinpersonale til og med 1. februar 2013.

Det har vært en økende tendens i retning av nye mobilitetsformer, og man har sett nye strukturer med hensyn til tilgang på arbeidskraft. Dette gjelder også innenfor lufttransport hvor foretak leverer sine tjenester fra såkalte «hjemmebaser» i forskjellige medlemsland. På bakgrunn av dette fant Kommisjonen det hensiktsmessig å utdype begrepet «forretningskontor» for flygere og kabinpersonale. Dette for å bistå trygdeinstitusjonene med å fastslå hvor «forretningskontoret» befinner seg, og gjøre det lettere å anvende forordning 883/2004 innen luftfart. I denne forbindelse var det spesielt relevant at konseptet «hjemmebase» allerede var definert og i bruk

i luftfartssektoren. Begrepet «hjemmebase» ble derfor introdusert, og lovvalgsreglene i forordning 883/2004 ble endret. Dette skjedde ved endringsforordning (EU) nr. 465/2012 (forordning 465/2012) som trådte i kraft i EU 28. juni 2012 og i EØS 2. februar 2013.

Endringen medfører at flygere eller kabinpersonale som utfører tjenester i tilknytning til transport av flypassasjerer eller gods, skal anses for å utføre slike aktiviteter i det landet hvor «hjemmebasen» befinner seg. Det gjelder selv om arbeidstakeren er bosatt i et annet land enn der hjemmebasen er og/eller er ansatt av en virksomhet utenfor EU/EØS.

Hjemmebasen[35] er normalt det sted der operatøren har bestemt at den ansatte skal starte og ende sine flygninger, og der operatøren normalt ikke er ansvarlig for overnatting. Dette hjemmebaseprinsippet samsvarer i utgangspunktet med det prinsippet som er lagt til grunn for når norsk arbeidsmiljølovgivning kommer til anvendelse.

I 2014 vedtok Kommisjonen nye arbeids- og hviletidsbestemmelser for besetningsmedlemmer i luftfartsselskaper som utfører ervervsmessig lufttransport, blant annet med sikte på å unngå misbruk av reglene. I tillegg er det presisert at det skal utpekes en hjemmebase av lengst mulig varighet. Dette får betydning for gjeldende regelverk mht. trygdekoordinering.

Etter Kommisjonens oppfatning medfører endringene at en flyoperatør ikke lenger kan henvise til at et medlem av kabinbesetningen skal ha «vekslende hjemmebaser», og dermed be om at lovvalgsreglene mht. trygd for personer som vanligvis utfører arbeidsaktivitet i to eller flere land (se nedenfor under overskriften «Særbestemmelser om lovvalg ved arbeid i to eller flere land»), skal få anvendelse for vedkommende, uten å spesifisere nærmere hvor vedkommende skal ha sin base.

Kommisjonen uttaler videre at i teorien kan en pilot eller et medlem av kabinbesetningen ha mer enn en hjemmebase, for eksempel i de tilfeller der vedkommende samtidig arbeider for flere enn en flyoperatør eller flyselskap. Imidlertid er dette vanskelig, hvis ikke umulig, i praksis fordi man må holde seg innenfor grensene for flyperioder i tjeneste, minste hviletid og den tiden som er nødvendig for forflytning mellom basene. Endringene trer i kraft 18. februar 2016 i EU og i EØS.

Eksempel 1: En flyger eller et kabinbesetningsmedlem med hjemmebase i Norge, er ansatt i et flyselskap med forretningskontor i Estland og bor i Sverige. Vedkommende skal da være medlem av trygdeordningen i Norge.

Eksempel 2: En person med hjemmebase i Spania møter opp og fratrer arbeidsperioden der, men flyr til Norge, og overnatter i Norge 3-4 netter på arbeidsgivers regning i løpet av arbeidsperioden før retur til basen. Vedkommende skal være medlem av trygdeordningen i Spania.

Det er forutsatt at lovvalget for flygere og kabinpersonale skal være stabilt, og at anvendelsen av hjemmebaseprinsippet ikke bør medføre hyppige skift av lovgivning på grunn av arbeidsmønstre eller sesongsvingninger. Det er derfor fastsatt at man ved vurdering av lovvalget skal ta hensyn til situasjonen slik den antas å være de påfølgende 12 kalendermåneder. I samsvar med dette skal man ikke endre lovvalget før det er gått 12 kalendermåneder siden lovvalget sist ble avgjort. Dette under forutsetning av at det ikke har skjedd vesentlige endringer i situasjonen, men bare endringer i arbeidsmønsteret.

Forordningen inneholder også særlige lovvalgsbestemmelser som kan gjøre unntak fra hovedregelen. En av de viktigste særbestemmelsene er lovvalgsreglene for utsendte arbeidstakere. Hensynet bak bestemmelsen er at en person skal få opprettholde opptjening i trygdeordningen i utsenderlandet under arbeidsperioder i et annet EØS-land. Disse bestemmelsene anvendes ofte.

Eksempel: Flygere og kabinpersonale med hjemmebase i Spania og ansettelse i et flyselskap med forretningskontor i Irland, sendes til Norge og har hjemmebase der i inntil 24 måneder. Hvis vedkommende er medlem i spansk trygdeordning forut for utsendelsen og ellers oppfyller vilkårene for utsendelse, forblir vedkommende tilknyttet spansk

35 Definisjonen av hjemmebase, fremgår nå av forordning (EU) nr. 965/2012, ORO.FTL.200 etter endringsforordning (EU) nr. 83/2014 (EØS-avtalens vedlegg XIII om transport nr. 66nf).

trygdeordning under utsendelsesperioden i Norge. Utsendelsesbestemmelsene kan bidra til å sikre at trygdetilknytningen for flyvere og kabinpersonale forblir stabilt.

SÆRBESTEMMELSER OM LOVVALG VED ARBEID I TO ELLER FLERE LAND

Forordningens artikkel 13 inneholder lovvalgsbestemmelser for personer som arbeider i to eller flere land. Bestemmelsene gjelder både for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, - og for kombinasjoner av dette. En person som utfører arbeid i to eller flere land, skal være omfattet av bostedslandets lovgivning dersom en vesentlig del (minst 25 prosent) av arbeidet utføres der jf. forordning 883/2004 artikkel 13 nr. 1 bokstav a. Dette gjelder uavhengig av om arbeidstakeren arbeider for en eller flere arbeidsgivere.

I andre tilfeller der en arbeidstaker ikke utfører en vesentlig del av arbeidet i bostedslandet, skal arbeidstakeren være underlagt lovgivningen i det landet der forretningskontoret til arbeidsgiveren befinner seg, eller der forretningskontorene til arbeidsgiverne befinner seg, når disse er i ett og samme EØS-land, jf. forordning 883/2004 artikkel 13 nr. 1 bokstav b (i) og (ii).

I utgangspunktet kommer disse bestemmelsene også til anvendelse på flygere og kabinpersonale som har to hjemmebaser i to forskjellige land. Som nevnt ovenfor, medfører imidlertid de nye reglene at det nesten blir umulig i praksis å ha to hjemmebaser.

Personer som utfører arbeid i to eller flere EØS-land, har plikt til å informere om dette til den relevante trygdeinstitusjonen i bostedslandet, jf. forordning 987/2009 artikkel 16. På grunnlag av bestemmelsene i trygdeforordningene, bestemmer denne institusjonen hvilken lovgivning som får anvendelse på vedkommende person og underretter trygdeinstitusjonene i de andre landene der det foregår arbeidsaktivitet.

UNNTAKSBESTEMMELSER OM LOVVALG

To eller flere EØS-land kan avtale å gjøre unntak fra alle lovvalgsbestemmelsene nevnt ovenfor, såfremt dette er i den enkelte persons interesse eller i visse personers eller visse kategorier av personers interesse, jf. forordning 883/2004 artikkel 16. Dette er en av de viktigste bestemmelsene i forordningen, og unntaksadgangen benyttes i stor utstrekning. Særlig er det aktuelt med unntak der hensynet til en uavbrutt trygdekarriere tillegges vekt, og vedkommende skal være utsendt arbeidstaker for en lengre periode enn 24 måneder som er fastsatt i de alminnelige utsendelsesbestemmelsene.

OVERGANGSBESTEMMELSER FOR LOVVALG

Overgangsbestemmelsene får anvendelse når det er gjort endringer i lovvalgsreglene som medfører et skifte av trygdetilknytningsland. I en overgangsperiode på inntil ti år skal det ikke skje noen endring med hensyn til trygdetilknytningen så lenge den relevante arbeidssituasjonen forblir uendret, jf. forordning 883/2004 artiklene 87 nr. 8 og 87a.

Dette innebærer at trygdemedlemskapet for vedkommende arbeidstaker kan opprettholdes slik det ble fastsatt da lovvalgsreglene i forordning 1408/71 gjaldt (dvs. før 1. juni 2012), eller da de generelle lovvalgsreglene om arbeid i to land i forordning 883/2004 (før endringen i forordning 465/2012) gjaldt (dvs. perioden 1. juni 2012 - 1. februar 2013). Bakgrunnen for overgangsperioden er hensynet til kontinuitet i trygdemedlemskapet.

Eksempel:
Flygere og kabinpersonale som har hjemmebase i Norge, men som allerede var medlem i trygdeordningen i Irland før 1. juni 2012 etter lovvalgsreglene i forordning 1408/71 om trygdetilknytning til det landet der arbeidsgivers forretningskontor lå, fortsetter å være medlem i irsk trygdeordning i en periode på inntil 10 år fra 1. juni 2012. Dette under forutsetning av at den relevante situasjon forblir uendret, og at vedkommende selv ønsker dette. Hvis en person ikke ønsker at overgangsreglene skal gjelde, må han/hun melde fra om dette til vedkommende trygdeinstitusjon.

OPPSUMMERING AV LOVVALGSREGLENE INNENFOR TRYGD:

- Lovvalgsreglene og de andre koordineringsbestemmelsene i trygdeforordningene er gitt anvendelse i trygdeforhold mellom alle EU-landene, EØS-landene, EFTA-landene[36] og mellom Sveits og EU-landene.[37]
- Hovedregelen er at flygere og kabinpersonale skal være medlem i trygdeordningen i det landet der *hjemmebasen* er. Dette gjelder uavhengig av hvor arbeidsgiver har sitt forretningskontor eller hvor arbeidstakeren er bosatt.
- Dersom flygere og kabinpersonale har hjemmebase i flere land, avgjøres trygdetilknytningslandet etter bestemmelsene om arbeid i to eller flere land.
- Det er forutsatt at lovvalget for flygere og kabinpersonale skal være stabilt, og at anvendelsen av hjemmebaseprinsippet ikke bør medføre hyppige skift av lovgivning på grunn av arbeidsmønstre eller sesongsvingninger.
- Utsendelsesbestemmelsene og den generelle unntaksbestemmelsen samt overgangsregler for en periode på inntil 10 år, kan føre til andre resultat enn hovedregelen.
- Regelverket er komplekst, og det er nødvendig å ha tilgang til alle fakta i saken for å kunne foreta en konkret vurdering.
- En yrkesaktiv person som utfører arbeid i to eller flere land, skal informere trygdeinstitusjonen på bostedet om dette.
- Trygdeinstitusjonen på bostedet tar en foreløpig avgjørelse om trygdetilknytningslandet, og informerer de berørte institusjoner i de andre landene der vedkommende utfører arbeid.
- Hvis to lands trygdemyndigheter er uenige, kan vedkommende som utfører aktivitet som flygere og kabinpersonale midlertidig bli tilknyttet et lands trygdeordning slik at vedkommende kan få ytelser i perioden inntil endelig avklaring er skjedd.
- Når det er bestemt i hvilket lands trygdeordning vedkommende skal være medlem, utsteder dette landet et dokument som bekrefter medlemskapet. Andre land kan ikke kreve at vedkommende skal være medlem i eller betale avgifter til deres trygdeordning.
- De samme regler og vurderinger som er gjennomgått ovenfor, kommer til anvendelse når flygere og kabinpersonale har korte suksessive arbeidsperioder på bare noen måneder i forskjellige EØS-land, som for eksempel når de er ansatt i bemanningsbyråer.

5.5. Anvendelse av arbeidsmiljø- og trygderegelverket i noen praktiske tilfelle

5.5.1. Flygninger internt i Norge

Hva skal til for at flygende personell som flyr innenriks i Norge skal være omfattet av norsk arbeidsmiljølovgivning og ha norsk trygdetilknytning?

Alle EU/EØS-flyselskaper som har en lisens kan utføre flygning mellom punkter innen EØS-området, også internt i Norge. For utenlandske selskaper som flyr innenriks i Norge vil virksomheten i utgangspunktet være omfattet av norsk offentligrettslig arbeidsmiljølovgivning. Norsk arbeidsmiljølovgivning gjelder som hovedregel på norsk territorium. Dette gjelder uavhengig av sektor, næring, hvorvidt det er privat eller offentlig eierskap, eller hvorvidt man oppholder seg her midlertidig eller permanent. Dette innebærer at de offentligrettslige reglene i arbeidsmiljøloven knyttet til helse, miljø- og sikkerhet vil få anvendelse.

Hvis flygningene skjer med utgangspunkt i en hjemmebase utenfor Norge - for eksempel ved at personellet har 2-4 overnattinger i Norge før de returnerer til egen base - kan dette føre til at norsk arbeidsmiljølov skal gjelde. Hver sak må likevel vurderes konkret. Trygdetilknytningen følger som hovedregel basetilknytningen.

5.5.2 Flygninger mellom Norge og øvrige deler av EU/EØS

Hvilke konsekvenser får det med tanke på arbeidsmiljø- og trygdelovgivningen i Norge når norske flyselskaper etablerer baser i et annet EØS-land?

Norsk *arbeidsmiljølovgivning* gjelder som nevnt på norsk territorium. *Når norske flyselskaper, for eksempel Norwegian etablerer baser i et annet EØS-land*, vil ikke de offentligrettslige reglene i arbeidsmiljøloven eller tilsynsmyndigheten strekke seg lenger enn norsk territorium.

36 Ettersom tillegg 2 til EFTA-konvensjonens vedlegg K er oppdatert med virkning fra 1. januar 2016, gjelder reglene også mellom Sveits og EØS/EFTA-landene, Norge, Island og Liechtenstein.

37 På grunnlag av Nordisk konvensjon om trygd gjelder reglene også for Færøyene og Grønland som har tilsluttet seg denne med virkning fra 1. mai 2015.

Når det gjelder de privatrettslige reglene, er det lovvalgsreglene som avgjør hvilket lands privatrettslige regler som gjelder for den ansatte. Lønn er noe partene selv avtaler, med mindre det i baselandet gjelder tvingende regler om (minimums)lønn, enten individuelt eller kollektivt per tariffavtale. Selv om lovvalgsreglene medfører at norske privatrettslige regler ikke kommer til anvendelse for arbeidsforholdet, kan likevel en norsk tariffavtale fastsette at den skal gjelde for ansatte i utlandet, og for arbeid utenlands. Norwegian har f eks en pilotavtale med Parat som gjelder for Norge, Sverige og Danmark; - dvs. også for piloter med base i Sverige eller Danmark.

I *trygderegelverket* er hovedregelen at ansatte skal være med i trygdeordningen i det landet der hjemmebasen er (dvs. der de ansatte skal starte og ende sine flygninger, og der operatøren/flyselskapet normalt ikke er ansvarlig for overnatting). Hvis hjemmebasen for den ansatte ikke skal være i Norge, blir vedkommende som hovedregel ikke medlem i folketrygden.

Gjelder norsk arbeidsmiljølovgivning for Ryanair-ansatte med base og bosted på Rygge, og vil de ansatte ha trygderettigheter i Norge?

Norsk offentligrettslig arbeidsmiljølovgivning (HMS) gjelder på norsk territorium for arbeid som utføres i Norge. Dette gjelder som utgangspunkt på luftfartens område når utenlandske selskaper har baser i Norge.

Hvorvidt arbeidsforholdet mellom den Ryanairansatte som er bosatt på Rygge og Ryanair skal reguleres av norsk arbeidsmiljølovgivning, må avgjøres nærmere etter de lovvalgsregler som det er redegjort for ovenfor. I utgangspunktet står arbeidsgiver og arbeidstaker fritt til å avtale hvilket lands rett som skal gjelde. Denne retten gjelder likevel ikke ubegrenset. Partene har etter de nevnte regler ikke adgang til å avtale seg bort fra norske tvingende regler i arbeidsmiljøloven. Av slike ufravikelige regler kan neves reglene i tilknytning til stillingsvern (kravet om saklig oppsigelse), bruken av midlertidig ansettelse m.v.

Det avgjørende for trygderettighetene er om den ansatte har sin hjemmebase på Rygge, at det bare foreligger én hjemmebase og at ingen andre sær-/unntaks- eller overgangsbestemmelser kommer til anvendelse. Det er kort tid siden regelen om hjemmebase fikk anvendelse, og det er derfor grunn til å tro at mange personer fortsatt er medlemmer av trygdeordningen i det landet arbeidsgiver har sitt forretningskontor i overensstemmelse med overgangsreglene. Personell ansatt etter 2. februar 2013 omfattes ikke av overgangsreglene.

5.5.3 Flygninger mellom EU/EØS og tredjeland

Vil norsk arbeidsmiljø- og trygderegelverk gjelde for Norwegians langdistansesflygninger med base i Bangkok?

Offentligrettslige norske *arbeidsmiljøregler* vil i utgangspunktet gjelde like lite for Norwegians virksomhet i Bangkok som ved Norwegians base i Spania. For privatrettslige forhold gjelder lovvalgsreglene. Trygdetilknytningen kan være der de ansatte bor og har sin arbeidskontrakt, men avhenger som nevnt også av andre forhold. For eksempel vil en norsk statsborger som er arbeidstaker i et norsk sivilt luftfartsselskap, være pliktig medlem av folketrygden selv om vedkommende ikke er bosatt i Norge. En utenlandsk statsborger i samme situasjon vil som hovedregel kun ha et begrenset medlemskap i folketrygden. Et slikt medlemskap gir rett til ytelser ved yrkesskade og dødsfall, men det gir ikke opptjening av pensjonsrettigheter. Reglene for statsborgere fra EU-/EFTA-land er annerledes.

5.5.4 Rettstomt rom?

Hva norske myndigheter kan gjøre for å hindre at norske besetningsmedlemmer eller besetningsmedlemmer om bord på norske fly befinner seg i et «rettstomt rom».

Spørsmålet om «rettstomt rom» har ved flere anledninger vært reist i media. Innfallsvinkelen har da gjerne vært at globaliseringen kan resultere i situasjoner der flygende personell ikke er omfattet av noe lands lovverk eller rettigheter. At norsk lovgivning ikke kommer til anvendelse er imidlertid *ikke* ensbetydende med at de impliserte er uten vern. Også andre land enn Norge har som regel lovgivning som er gitt for å verne arbeidstakere og sikre trygge arbeidsforhold.

5.6. Utlendingsregelverket – krav om oppholdstillatelse m.v.

5.6.1 Krav om oppholdstillatelse

Personer fra land utenfor EU/EØS-området (tredjelandsborgere) trenger som hovedregel

oppholdstillatelse for å arbeide i Norge. Det er unntak fra hovedregelen. For luftfart gjør utlendingsforskriften § 1-1 bokstav h unntak for tredjelandsborgere som arbeider på utenlandske fly i internasjonal trafikk, dvs. trafikk med direkte inn- og utreiser til/fra Norge. Unntakene gjelder bare utlendinger som ikke har arbeidsgiver i Norge, og for arbeidsforhold av inntil tre måneders varighet. Etter langvarig praksis tolker UDI § 1-1 sammen med § 3-3 om samlet oppholdstid på Schengenterritoriet for visumfrie og visumpliktige utlendinger slik at unntaket gjelder for inntil 90 dager i løpet av en periode på 180 dager. Det er tiden (dagene) arbeidstakeren faktisk oppholder seg i Norge som regnes med. Dersom arbeidsforholdet varer lenger enn dette, kommer ikke unntaksbestemmelsen til anvendelse.

Unntaket omfatter ikke arbeidstakere fra tredjeland som arbeider på norske fly i internasjonal trafikk.

5.6.2 Schengens grenseforordning

Europaparlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 562/2006 om bevegelse av personer over grenser (grenseforordningen) er gjort til norsk rett gjennom utlendingsforskriften, jf. forskriftens § 4-1. Artikkel 5 i grenseforordningen setter vilkår for tredjelandsborgere for å kunne passere grenser, herunder om hvilke dokumenter/tillatelser de må ha. Vedlegg VII nr. 2 til forordningen gjør unntak fra deler av denne artikkelen for flypiloter og andre besetningsmedlemmer som har pilotsertifikat eller flybesetningsbevis. Med disse dokumentene kan de under utøvelse av sitt arbeid:

- gå om bord på eller forlate et fly i en lufthavn under mellomlanding eller i ankomsthavnen på en medlemsstats territorium
- reise inn i den kommunen der mellomlandingslufthavnen eller ankomstlufthavnen ligger på en medlemsstats territorium
- reise med hvilket som helst transportmiddel til en lufthavn på en medlemsstats territorium for å gå om bord på et fly med avgang fra den samme lufthavnen.

Grenseforordningen skiller ikke mellom utenlandske og innenlandske fly. Den regulerer bare selve grensepasseringen der piloter/flypersonell i arbeids medfør får rett til å reise inn i landet for “stop over» (mellomlanding) i forbindelse med flyets ankomst/utreise. Å legge til rette for at flypersonell som fyller vilkårene, kan brukeretten til å reise inn for stop over er altså en del av Norges Schengenforpliktelse.

5.6.3 Forholdet mellom grenseforordningen og utlendingsregelverket

Dagens regler om oppholdstillatelse for tredjelandsarbeidstakere i internasjonal luftfart ble til i en tid da det var vanlig at flaggstaten etablerte flyselskapene. Piloter og kabinansatte var da som regel fra samme land som selskapet og bodde også i dette landet. Da Schengens grenseforordning ble gjennomført i norsk rett i 2006, forutså man ikke at øvrig gjeldende regelverk ville skape hindringer for korrekt etterlevelse av Schengenregelverket. Det innebærer at det er nødvendig å presisere i utlendingsregelverket at vi etterlever de kravene grenseforordningen stiller, jf. høringsbrevet om endringer i utlendingsforskriften for arbeidstakere i internasjonal luftfart, som Arbeids- og sosialdepartementet sender ut parallelt med dette høringsnotatet. I høringsbrevet foreslår Arbeids- og sosialdepartementet å presisere at unntaket fra kravet til oppholdstillatelse også omfatter utenlandsk personell som arbeider på norske fly i internasjonal trafikk.

Utgangspunktet for vurderingene i dette høringsnotatet og forslagene i Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev er Lovavdelingens utredning av forholdet mellom utlendingsregelverket og Schengens grenseforordning, jf. brev av 6. juli 2015 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Arbeids- og sosialdepartementet. I tillegg til Lovavdelingens utredning har Arbeids- og sosialdepartementet også innhentet en oversikt over rettstilstanden i andre Schengenland knyttet til praktiseringen av den retten flypersonell har til innreise på de vilkårene som følger av vedlegg VII punkt 2.1 til Schengens grenseforordning. Arbeids- og sosialdepartementets har redegjort nærmere for dette i sitt høringsbrev..

5.7. Skatt og arbeidsgiveravgift

Et aktuelt tema er i hvilken grad det kan forhindres at flyselskaper med baser i Norge - i stedet for å benytte ordinære ansettelser - omgår norske skatte- og avgiftsregler gjennom innleie av enkeltpersonforetak registrert i utlandet. En slik innleiemodell vil også kunne gi flyselskapet en utilbørlig konkurransefordel sammenlignet med flyselskaper som benytter ordinære ansettelser. Problematikken er aktualisert blant annet

ut fra den praksis som angivelig følges av det irske flyselskapet Ryanair.

Generelt er å bemerke at den skattemessige behandlingen av en innleiemodell som skissert vil måtte avgjøres etter en konkret vurdering av den enkelte skattyters situasjon, og denne situasjonen vil kunne være forskjellig ut fra de faktiske forholdene. Skatteetaten har selv uttalt at de vil se nærmere på disse problemstillingene og at etaten vil følge opp de aktuelle enkeltsakene. Skatteetaten har fått en del opplysninger fra arbeidstakerorganisasjoner som undersøkes videre.

Dersom det eksempelvis avdekkes at arbeidsgiver ikke har innberettet lønn, kan dette få som konsekvens at saken oversendes politiet for etterforsking.

Det er et internasjonalt samarbeid gjennom OECD vedrørende skattemessige forhold. Undergruppen «Aggressive Tax Planning» har blant annet som oppgave å avdekke og analysere skatteplanleggingsmetoder som har til hensikt å omgå skatteregler og unndra skatt. Det samarbeides om mottiltak blant OECDs medlemsland.

På et generelt grunnlag fremheves at alle skattytere som er skattemessig bosatt i Norge etter intern norsk rett, i utgangspunktet er skattepliktige hit for all sin inntekt og hele sin formue, uavhengig av hvor inntekten er opptjent eller hvor formuen befinner seg, jf. skatteloven § 2-1 9. ledd. Skattyters statsborgerskap har ingen betydning for skatteplikten. En person som oppholder seg i Norge i en eller flere perioder som varer til sammen mer enn 183 dager i løpet av enhver 12 måneders periode eller mer enn 270 dager i enhver 36 måneders periode, er etter skatteloven § 2-1 bosatt i Norge.

Hvis personen også er skattemessig bosatt i annet land, vil skatteavtalen med vedkommende bostedsland kunne avgjøre hvor vedkommende skal anses bosatt. Der det ikke foreligger skatteavtale (for eksempel fordi landet anses som et skatteparadis), vil norske regler gjelde uansett. Dersom skattyter reelt er bosatt i utlandet, vil vedkommende ikke være skattepliktig til Norge for arbeid utført i utlandet.

Når det gjelder tilpasning gjennom bruk av innleid arbeidskraft fra enkeltpersonforetak fremfor ansettelse gjennom ordinære ansettelsesforhold, presiseres at det er et grunnleggende prinsipp i skatteretten at de reelle forholdene skal legges til grunn ved beskatningen. Det må derfor vurderes konkret hvem som reelt sett er arbeidsgiver i den aktuelle situasjonen. I en del tilfelle der et enkeltpersonforetaks aktivitet utelukkende består av å leie ut egen arbeidskraft til å utføre arbeidsoppgaver for et annet foretak, vil arbeidstakeren kunne ansees som reelt å være ansatt hos innleieforetaket (altså eksempelvis et flyselskap) og således være likestilt med andre ansatte i bedriften. I disse tilfellene vil det for Norges del være uten betydning om skattyter anses som innleid arbeidskraft eller formelt ansatt etter ordinære ansettelsesforhold.

Dersom den norsk bosatte skattyteren etter en konkret vurdering anses ansatt i for eksempel et irsk selskap, vil skatteavtalen mellom Norge og Irland kunne komme til anvendelse. Etter bestemmelsene i artikkel 15 punkt 4 i denne avtalen kan inntekt for lønnsarbeid utført ombord på luftfartøy drevet i internasjonal fart skattlegges både i det landet skattyter er bosatt i, og i det landet selskapet er hjemmehørende. Som bostedsstat skal Norge lempe eventuell dobbeltbeskatning som måtte oppstå ved å gi fradrag i norsk skatt (kredit) for skatt betalt i Irland, jf. artikkel 24 punkt 2.

Generelt er det slik at også utenlandske arbeidsgivere har lønnsoppgaveplikt for godtgjørelse mv. som utbetales eller ytes personer som er bosatt i Norge og arbeidet har tilknytning til Norge, jf. ligningsloven § 5-2. Det vil i slike tilfeller også foreligge plikt til å foreta forskuddstrekk etter reglene i skattebetalingsloven, jf. skattebetalingsloven § 4-1. Disse pliktene vil ved arbeidsutleie påhvile både oppdragsgiver og oppdragstaker, jf. skattebetalingsloven § 4-1 annet ledd og ligningsloven § 5-10 nr. 2 annet punktum.

Spørsmålene om trygde- og arbeidsgiveravgift er på samme måte som for beskatningen avhengig av de faktiske, reelle forhold, og eventuelle trygdeavtaler mv. Nedenfor begrenser vi oss derfor til å si noe om hovedtrekkene i de reglene som for tiden er mest aktuelle i disse sakene.

Alle som er medlemmer i den norske folketrygden skal betale trygdeavgift av personinntekt. Personer som ikke er medlemmer av norsk folketrygd, skal derimot ikke ilegges trygdeavgift i Norge.

For arbeidsgiveravgift er det ikke den ansattes medlemskap i trygden som er avgjørende, men hvorvidt arbeidsgiveren har plikt til å innberette lønn m.v. for den ansatte til norske ligningsmyndigheter. For arbeid utført i Norge gjelder arbeidsgiveravgiftsplikten uten hensyn til arbeidsgivers tilknytning til Norge. Arbeidsgivere som er bosatt/hjemmehørende i Norge, har avgiftsplikt også for arbeid utført i utlandet. Dette gjelder i utgangspunktet uten hensyn til om den ansatte er skattepliktig til Norge og om den ansatte er medlem av norsk folketrygd.

PRAKTISK EKSEMPEL

Ifølge hva Samferdselsdepartementet er kjent med, er kabinansatte hos Ryanair ved basen på Rygge pålagt å bo innen en times reiseavstand fra Rygge. Dette betyr i så fall sannsynligvis at de kabinansatte er skattemessig bosatt i Norge, og at de skal skatte til Norge, eventuelt med fratrekk av skatt betalt til Irland iht. skatteavtalen. Videre er pilotene ansatt i en «pilotpool». Piloter som anses skattemessig bosatt i Norge skal skatte til Norge, selv om de har organisert seg som enkeltmannsforetak og leies inn fra den nevnte poolen.

5.8. Konkurranse og markedsregulering

Liberaliseringen av luftfarten - herunder den frie(re) adgangen til å starte nye ruter - er beskrevet i avsnitt 2.2. I dette avsnitt drøftes ett forhold av betydning for konkurransen mellom flyselskapene: Slots (avgangs- og landingsrettigheter i tidsluker).

Slots / tidsluker: Slotskoordinering foretas med basis i EU-regelverk (forordning 95/93 med senere tillegg) som er implementert i norsk rett. Det er et krav at organet som foretar slot-koordinering er uavhengig av så vel flyselskap som flyplass. I Norge er dette løst gjennom opprettelsen av Airport Coordination Norway AS. Dette selskapet er 50 prosent eiet av flyselskapene og 50 prosent av Avinor.

Per i dag er det slotregulering på Oslo, Bergen, Stavanger og Kirkenes. I praksis er det kun ved Oslo og Bergen det ligger begrensninger i topptimene. For Oslo gjelder dette i perioden kl 7-10, 15-18 og 19-20, mens det for Bergen gjelder kl 7-9. Det er terminalfunksjonene (dvs. bagasje, areal og sikkerhetskontroll) som er bakgrunnen for begrensningene. Trondheim er i ferd med å innføre slotregulering.

Foto: Olav Hegge

For slots gjelder såkalte «bestefarsrettigheter»: De selskapene som har slots i én periode, får beholde dem i neste periode (under visse forutsetninger om utnyttelse). Ut fra EU-forordningen er halvparten av nye slots reservert for nye selskaper. Den andre halvparten fordeles etter IATA-regler der rutelengde, frekvens o.a. vektlegges.

Det er per i dag ikke mulig for nye selskaper å komme inn i peak / topp-periodene i Bergen og Oslo før nye terminaler står ferdig. Mangel på slots er med andre ord en hindring for utenlandske selskaper for å komme inn på norske hovedruter innenlands. Etter 2017 vil dette kunne endres, men ikke vesentlig. Erfaringene tilsier at toppbelastningen da spisses ytterligere, slik at kapasiteten i den absolutte topp raskt fylles opp. Det betyr også at dersom utenlandske selskap skal gå inn i det norske markedet, vil 2017 kunne være et godt tidspunkt.

5.9. Kjøp av flyrutetjenester (fot)

Samferdselsdepartementet er ansvarlig for å tilrettelegge for et godt transporttilbud i landet, – herunder for et godt flyrutetilbud. Statlig kjøp av innenlandske flyruter skal sikre et godt og landsdekkende flyrutetilbud. Kjøpet skal redusere avstandsulempene og bidra til velfungerende regioner og stabil sysselsetting og bosetting i hele landet.

Ordningen er hjemlet i forordning (EF) 1008/2008. Samferdselsdepartementet bruker i 2016 ca. 811 millioner kroner på slikt kjøp.

FOT-ruteordningen ble evaluert i 2010 (TØI-rapport 1116/2010). Det ble konkludert med at man har ikke klart å skape tilfredsstillende konkurranse over tid. Widerøe er blitt helt dominerende på de regionale rutene. Det skyldes blant annet krav til flytype (over 30 seter og trykkabin) som kan gå ned på de korte rullebanene, samt krav til et bestemt satellittnavigeringsutstyr (Scat-1).

Widerøes konkurransefortrinn vil bli redusert når den nåværende flyparken må fases ut om ca ca 15 år. TØI foreslår i sin rapport følgende tiltak for øket konkurranse:

- Endret flyplasstruktur, færre plasser men med lengre rullebane som kan ta flere flytyper
- Tillate bruk av mindre fly og dele opp enkelte ruteområder noe mer
- Unngå å stille krav om spesifikke navigasjonssystem eller deltakelse i globale distribusjonssystem.

TØI påpeker at det ikke er utviklet klare kriterier for inkludering av ruter i FOT-ordningen. Markedsstørrelse og avstand til stamflyplass kan ifølge TØI være slike

kriterier. I lys av faren for øket behov for FOT-ruter, er det viktig å holde kostnadene på eksisterende FOT-rutenett nede ved virksom konkurranse. Tiltak for å bedre konkurransen er også vurdert i TØI rapport 1331/2014: «Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Sør-Norge». Anbefalte tiltak her er blant annet å forlenge rullebaner der dette er mulig, nedleggelse av de mest trafikksvake rutene, mer fleksible krav til flystørrelser og navigasjonssystemer, samt lengre tidsrom fra tildeling til oppstart for å tiltrekke tilbud fra operatører som trenger lenger tid til å tilpasse produksjonen. Rapporten var på høring høsten 2014.

Se under kapittel 5.3.4 når det gjelder hvorvidt det bør stilles krav om et bestemt lønnsnivå for ansatte i forbindelse med kjøp av flyrutetjenester.

5.10. Investeringer i lufthavner

I regjeringens Sundvollen-erklæring er det tatt til orde for færre, større og mer konkurransedyktige lufthavner der det er hensiktsmessig, og endrede konsesjonsvilkår for Moss Lufthavn, Rygge.

Knutepunktsfunksjonen til Oslo lufthavn sikrer et godt rutetilbud til store deler av landet, og gir Osloregionen et bedre rutenett enn den ellers ville hatt. Ryanair dominerer flyplassene sør for Oslo (Rygge og Torp).

Aktuelle problemstillinger er hvordan skal man legge til rette for effektiv flytrafikk til/fra store deler av landet og hvordan skal den fremtidige trafikkvekst i Østlandsområdet håndteres.

Ifølge Oslo Lufthavns Masterplan 2012-2050 er det behov for en tredje rullebane ved mer enn 90 planlagte bevegelser med rute- og charterfly i topptimene. Dette vil etter prognosene inntreffe ved ca. 35 millioner passasjerer / rundt år 2030. Avinor mener man må ha på plass en tredje rullebane til dette tidspunkt.

Med fortsatt trafikkvekst og uendret kapasitet vil trafikken presses ut til lufthavner sør for Oslo, og prisene for flytrafikk til/fra og via Oslo Lufthavn vil øke. Knutepunktfunksjonen vil i økende grad bli ivaretatt av utenlandske knutepunkt (Amsterdam, Frankfurt). For trafikken til/fra Nord-Vestlandet og Nord- Norge vil overgangsmulighetene bli dårligere og mer tungvinte (TØI-rapport 1025/2009).

Innenrikstrafikken til/fra Oslo Lufthavn er i stor grad innkommende forretningstrafikk hvor Torp og Rygge i svært liten grad vil være et alternativ. For utlandstrafikk til/fra Østlandsområdet kan de som bor relativt nær Torp og Rygge oppleve det som en fordel at deres «lokallufthavn» får et bedre tilbud. Også de som sogner til Torp / Rygge vil imidlertid som andre i Osloregionen, «lide» under at Oslo Lufthavn ikke får like mange direkteruter som ved naturlig utvikling. (TØI-rapport 1025/2009).

5.11. Luftfartsavgifter

Med «avgift» menes i det følgende det vederlag flyselskapene betaler for bruk av lufthavner, flysikringstjenester eller andre luftfartsanlegg.[38] Dette i motsetning til de miljøbegrunnede avgifter som legges på luftfarten, slik som NOx-avgifter, CO2-avgift og lignende.

Samferdselsdepartementet bestemmer i dag hvilke avgifter som skal betales for de tjenestene Avinor yter. Det er i dag fem luftfartsavgifter som betales for de tjenestene Avinor yter: Startavgift, passasjeravgift, sikkerhetsavgift (for securitytjenester), terminalavgift («terminal navigation charge – TNC) og underveisavgift. De tre første betales for lufthavntjenester i tradisjonell forstand, og de to siste for flysikringstjenester. Samferdselsdepartementets forskrift om avgifter på Moss lufthavn Rygge ble opphevet da ny konsesjon for Rygge trådte i kraft.

5.11.1 Kryssubsidieringen av Avinors lufthavner

I dag drives 46 av 51 norske lufthavner med rutetrafikk av Avinor som ett samlet nettverk. Nettverket finansieres under ett ved såkalt kryssubsidiering. Avinors inntekter utgjøres av både inntekter fra luftfartsavgifter og kommersielle inntekter. Avgiftsfritt salg (taxfree) utgjør en betydelig del av de kommersielle inntektene. Muligheten til å hente inntekter fra avgiftsfritt salg innebærer reelt sett at lufthavnene mottar en subsidie fra staten.

Kryssubsidiering innebærer at summen av Avinors avgiftsinntekter og kommersielle inntekter brukes til å dekke de samlede kostnader til investeringer for, og

38 I den grad disse er regulert i lov eller forskrift så skjer dette i medhold av luftfartsloven § 7-26.

drift av hele nettverket under ett. Det er med andre ord ikke slik at kostnadene knyttet til den enkelte lufthavn dekkes av inntektene knyttet til den samme lufthavnen. Som hovedregel er avgiftene de samme på alle lufthavnene (selv om det er vesentlige unntak fra dette utgangspunktet).

Dersom man sammenligner denne ordningen med et tenkt system der avgiftene på den enkelte lufthavnen gjenspeiler stykkostnadene (per flygning eller per passasjer), representerer det eksisterende systemet en intern kryssubsidiering. Dette innebærer igjen at flyselskaper som bruker de store og «lønnsomme» lufthavnene, subsidierer flyselskaper som bruker de små og «ulønnsomme». Til en viss grad er det også dekning for å si at den eksisterende ordningen – ut fra en «gjennomsnittsbetraktning» - er til fordel for norske flyselskaper. Det er imidlertid klare forskjeller for hvordan dette slår ut for de enkelte norske selskaper. Det er særlig på de små kortbanelufthavnene at avgiftene ville vært høyere om de skulle vært kostnadsdekkende per flyplass. Dette vil i så fall også ført til at kjøp av regionale flyrutetjenester ville blitt vesentlig dyrere.

Det er likevel liten grunn til å betvile at kryssubsidieringsmodellen er forenlig med de internasjonale regler Norge er bundet av på dette området. Det er ikke noe uttrykkelig forbud mot en slik modell i Chicago-konvensjonen. Dessuten er det positiv støtte for ordningen i artikkel 4 i EUs direktiv 2009/12/EF om lufthavnavgifter, som lyder:

AIRPORT NETWORK
Member States may allow the airport managing body of an airport network to introduce a common and transparent airport charging system to cover the airport network.

Punkt 5 i fortalen lyder:

In order to promote territorial cohesion, Member States should have the possibility to apply a common charging system to cover an airport network. Economic transfers between airports in such networks should comply with Community law.

Den siste setningen i fortalepunktet kan forstås som en henvisning blant annet til statsstøttereglene. Disse regnes imidlertid i seg selv ikke som et hinder for kryssubsidieringsmodellen.

5.11.2 «Peak pricing»

Såkalt «peak pricing» med høyere priser i perioder med toppbelastning, er et alternativ. Dette vil være en fordel for flyselskap som retter seg mot forretningsmarkedet, som lettere vil akseptere et kostnadstillegg.

Regelverksutviklingen for flysikringstjenestene er for en stor del overtatt av EU. En hovedbjelke i dette arbeidet er de nye regler om et felles europeisk luftrom (Single European Sky – SES). For de avgifter som er knyttet til flysikringstjenesten, reguleres underveisavgiften og terminalavgiften i dag gjennom forordning (EF) nr. 1794/2006. EU har imidlertid allerede vedtatt forordning (EU) nr. 391/2013 som fra 2015 vil erstatte forordning (EF) nr. 1794/2006. Forordning (EF) nr. 1794/2006 er i dag en del av norsk rett, mens forordning (EU) nr. 391/2013 vil bli tatt inn i norsk rett.

Som et utgangspunkt er avgiftsfastsettingen etter SES-reglene strengt regelbundet. Samlet kostnad for en gitt tjeneste skal fordeles på de enkelte flygningene etter bestemte formler. Forordning (EF) nr. 1794/2006 åpner for bruk av insentivordninger. Forordning (EU) nr. 391/2013 viderefører hovedtrekkene i dette systemet.

Begge forordninger tillater at avgiftene i noen grad tilpasses for å optimalisere bruken av flysikringstjenester (øke effektiviteten, redusere miljøbelastningen, redusere kostnader m.v.).
Det må anses lite tvilsomt at reglene gir et visst rom for å differensiere terminalavgiften for å avverge eller begrense negative «peakeffekter».

Kapasitetsproblemer kan også ha sitt utspring i selve lufthavninfrastrukturen / tilgangen på lufthavntjenester. Avgiftene for lufthavntjenester er også for en stor del forankret i et internasjonalt regelverk. Dette regelverket er imidlertid mindre rigid og detaljert enn det som gjelder for avgifter på flysikringstjenester. EU har fastsatt direktiv 2009/12/EF om lufthavnavgifter. I tillegg finnes det mer policypregede dokumenter fra ICAO (herunder Doc. 9082) om prinsippene som bør legge til grunn for medlemsstatenes nasjonale avgiftspolitikk. For øvrig er det et forbud i Chicago-konvensjonen mot avgiftsmessig diskriminering av utenlandske luftfartøy.

Doc. 9082 fra ICAO åpner i stor grad for «peak time-prising», - forutsatt at dette skjer i samsvar med noen grunnleggende prinsipper: For det første skal kostnadene ved å differensiere avgifter ikke belastes brukere som ikke har nytte av avgiftsdifferensieringen. Videre åpner Doc. 9082 for å benytte stykkpris *per luftfartøy*; - dette som et unntak fra hovedregelen om at avgiften skal være vektbasert.

Direktiv 2009/12/EF forbyr usaklig avgiftsmessig forskjellsbehandling av lufthavnbrukere. Dette er imidlertid ikke til hinder for differensiering av avgifter som har til formål å ivareta såkalte offentlige og overordnede formål. Denne unntaksregelen åpner bl.a. for avgiftsdifferensiering som er begrunnet med kapasitetsutfordringer.

Det følger av EUs statsstøtteregler (som gjelder her i landet gjennom EØS-avtalen) at lufthavnoperatører som disponerer offentlige midler (slik Avinor gjør), ikke må differensiere avgiftene på en måte som utgjør «støtte» i relasjon til disse reglene. Så fremt avgiften i peak time fremstår som et negativt unntak (påslag) fra hovedregelen, innebærer dette ikke noe brudd på statsstøttereglene.

5.12. Forbrukerrettigheter

5.12.1 Hvilke passasjerrettigheter bør regelfestes, og av hvem?

I lys av formålet med høringsnotatet omtales forbrukerrettighetene i det følgende først og fremst med utgangspunkt i den betydning de har for flyselskapene. Men i denne vurderingen er det også nødvendig å legge vekt på det vernet de reisende har bruk for. Ordet «forbruker» omfatter både de som betaler for reisen sin selv, og de som (typisk) er på jobbreise. Denne forståelsen er i tråd med den vanlige måten å avgrense rettighetsregelverket på innenfor luftfarten.

Passasjerene har i dag en rekke rettigheter som følger både av nasjonalt og internasjonalt regelverk. Nedenfor pekes det på enkelte forhold som det vil være relevant å vurdere dersom det er aktuelt å endre nasjonalt eller internasjonalt regelverk.
For flyselskapene kan passasjerrettighetene sees på både som en fordel og en ulempe. Det kan være en fordel for flyselskapene dersom passasjerene føler at de er godt beskyttet gjennom gode rettigheter. Dersom et flyselskap tilbyr bedre rettigheter en konkurrentene kan dette være en konkurransefordel. Passasjerrettigheter kan imidlertid også innebære en betydelig kostnad for flyselskapene, som flyselskapene ikke selv vil tilby frivillig. I den grad passasjerrettighetene faktisk er en fordel kan det hevdes at det bør være opp til flyselskapene selv å identifisere denne fordelen, og å tilby slike rettigheter uten at staten eller internasjonale organisasjoner regulerer dem. Med et slikt utgangspunkt bør statene og internasjonale organisasjoner kun regulere de rettighetene flyselskapene selv ikke tilbyr.

Det må imidlertid tas høyde for at gjennomsnittspassasjerene i praksis ikke har så god innsikt i sine rettigheter på det tidspunktet de kjøper en billett at de er i stand til å foreta et fullt ut informert valg. En reisende har også liten mulighet til å påvirke vilkårene som flyselskapene tilbyr. I tillegg kan myndighetene ilegge sanksjoner for brudd på rettighetene som er lovregulert på en annen måte enn avtalebaserte rettigheter. Et stykke på vei bør derfor lovgiver fastsette noen rettigheter som en typisk reisende forventer. Det er derfor fastsatt et omfattende regelverk om passasjerrettigheter både nasjonalt og internasjonalt.

Ved vurdering av nytt regelverk bør det imidlertid alltid gjøres en vurdering av hva det er riktig av myndighetene å regulere og på hvilke områder flyselskapene bør stå fritt.

Luftfarten er, både globalt og i Europa, preget av sterk konkurranse og små fortjenestemarginer. Ønsket om å sikre like konkurransevilkår for flyselskapene trekker i retning av at rettighetene bør reguleres internasjonalt – i EU/EØS, eller i globale organisasjoner som ICAO. Samtidig bør den enkelte staten være forsiktig med å fastsette tilleggsrettigheter (ekstrakostnader) for eksempel for flygninger med selskaper hjemmehørende i eget land. Dersom man tenker i et lengre tidsperspektiv, vil et land som i utgangspunktet har et sterkt vern av passasjerrettigheten kunne være tjent med å arbeide for å innarbeide disse rettighetene i et internasjonalt regelverk som hever flyselskaper fra andre land opp på samme kostnadsnivå.

5.12.2 Vurdering av eksisterende passasjerrettigheter

De skandinaviske landene har tradisjonelt lagt stor vekt på å sikre forbrukere gode lovbestemte rettigheter ved vare- og tjenestekjøp. På luftfartsområdet var rettighetene i en årrekke i all hovedsak forankret i de globale reglene i Warszawa-konvensjonen av 1929, og senere i Montreal-konvensjonen av 1999. Reglene er tatt inn i luftfartsloven kapittel 10. Dette er regler om blant annet erstatning ved skade på person eller bagasje, ved forsinkelse av person eller bagasje og ved tap av bagasje. Disse reglene har hatt som formål å harmonisere passasjerrettighetene globalt, både for å sikre passasjerene et minimum av rettigheter, og for å bli enige om øvre grenser for økonomisk ansvar. Slik har man sikret både like konkurransevilkår og nødvendig finansiell forutberegnelighet for selskaper som ellers har kunnet risikere tap som er umulig å dekke innenfor ordinære fortjenestemarginer.

EU-landene har ment at dette globale regelverket ikke gir et tilstrekkelig vern for passasjerene, og har gitt utfyllende rettighetsregler - særlig forordning (EF) nr. 261/2004 («denied boarding-forordningen») og forordning (EF) nr. 1107/2006 (om bevegelseshemmede passasjerer). Dette regelverket er en del av EØS-avtalen, og er nå tatt inn i norsk lovverk. Reglene gir passasjerene rett til standardiserte erstatninger når man blir avvist på grunn av overbookede fly, innstillinger og ved vesentlige forsinkelser. Unntak gjelder når det foreligger ekstraordinære omstendigheter som ikke kunne ha vært unngått. Bevegelseshemmede har rettigheter overfor flyselskapene og overfor de som driver flyplasser. Flyselskapene kan ikke nekte å ta med bevegelseshemmede med mindre det er nødvendig for å tilfredsstille sikkerhetsreglene eller dersom det er fysisk umulig. De som driver flyplasser plikter å yte assistanse til bevegelseshemmede fra de ankommer flyplasser til de forlater den, enten det er ved avgang eller ved ankomst.

Endelig finnes det noen særnorske regler som delvis har sitt utspring i EØS-reglene. Bevegelseshemmede passasjerer har fått styrket sine rettigheter ved ombordstigning i fly gjennom regler om universell utforming av ombordstigningsløsningene. I tillegg har samtlige passasjerer mulighet til å klage kostnadsfritt til Transportklagenemnden dersom de ikke får medhold i en klage direkte overfor flyselskapene. Nemnden fungerer som et lavterskeltilbud for passasjerene som trolig bidrar til å øke den faktiske etterlevelsen av regelverket. Flyselskapene etterlever de aller fleste beslutningene fra nemnden, noe som trolig henger sammen med at de selv er representert i nemnden. Dersom et flyselskap ikke etterlever klagenemndens avgjørelser, har Luftfartstilsynet myndighet til å ilegge økonomiske reaksjoner for brudd på regelverket – typisk ved langvarige brudd som er kommersielt motivert. Det har så langt ikke vært behov for å benytte disse midlene.

Ulikt innhold i passasjerrettighetene globalt, europeisk og nasjonalt – kan føre til kostnadsmessige konkurranseulemper. Det samme gjelder ulik tolkning av regler med samme innhold. I prinsippet skal alle EØS-selskaper være underlagt det samme regelverket for passasjerrettigheter. I praksis har særlig forordning (EF) nr. 261/2004 vist seg å være så uklar at det har vært behov for å bringe en rekke tolkningsspørsmål inn for EU-domstolen. I praksis er det derfor en reell fare for at håndhevende myndigheter og klageorgan i EØS-landene legger ulike tolkninger til grunn. Samferdselsdepartementet har ikke hatt ressurser til å innhente opplysninger som bekrefter eller avkrefter om håndhevingen – i betydningen kontroll med etterlevelse – varierer innad i EØS.

EU-kommisjonen har understreket at lik tolking og håndheving av passasjerrettighetene er viktig. Tolkningene blir derfor blant annet diskutert i et eget organ under EU-kommisjonen der medlemsstatene møtes for å bli enige om forståelsen. I KOM (2013) 130 har den foreslått endringer i forordning (EF) nr. 261/2004 blant for å styrke det internasjonale tolkningssamarbeidet. Det bør være norsk politikk å støtte denne tilnærmingen.

5.12.3 Vern for passasjerer når flyselskaper går konkurs

Av figur 2.2 fremgår det at en rekke europeiske flyselskaper har gått konkurs i løpet av de siste årene. Passasjerenes krav deler seg i to hovedgrupper: Personer som har kjøpt og betalt billett uten ennå å ha reist (som typisk har et krav på tilbakebetaling av kjøpesummen), og passasjerer som er på reise, men som ikke kommer seg hjem når flygningene blir innstilt («strandede passasjerer» som har krav på hjemtransport). Disse kravene står imidlertid i samme (som regel svake) stilling som kravene

fra øvrige ordinære kreditorer. Etter norske regler vil man imidlertid kunne kreve pengene tilbake fra kredittkortselskapet, hvis reisen er betalt med kredittkort.

Den største konkursen i skandinavisk luftfart var konkursen i Sterling i 2008. Denne førte til at den danske ordningen med reisegaranti for pakkereiser ble utvidet til å omfatte bl.a. rene flyreiser. Ordningen er frivillig i den forstand at den enkelte reisende selv velger om han eller hun vil sikre seg ved å betale et beløp på 20 kroner per reise. Flyselskapet må i sin tur stille en garanti som dekker enkeltpassasjerenes krav basert på omsetningen av konkursbeskyttede reiser. Ordningen omfatter bare flyselskaper som hører hjemme i Danmark. Norwegian er for eksempel ikke medlem av den danske ordningen fordi selskapet ikke har forretningssted eller annen representasjon i Danmark, selv om selskapet er nest størst i det danske reisemarkedet. Etter det departementet forstår, er det bare tre prosent av de reisende som kjøper en slik dekning.

Det har vært foreslått at man for å styrke norske forbrukeres beskyttelse ved konkurs kunne utvide den norske reisegarantiordningen til å omfatte rene flyreiser (og ikke bare såkalte pakkereiser der flyreisen utgjør ett av flere elementer). I reisegarantiordningen er det prinsipale ansvaret dekket av bankgarantier eller annen form for sikkerhet som det enkelte reisearrangørselskapet må stille (samlet dekningsbeløp er i dag om lag 3,5 milliarder NOK). Selve Reisegarantifondet har et subsidiært ansvar, og en kapital på «bare» 20 millioner NOK som er finansiert gjennom medlemskapsgebyrer fra de reisearrangørene som er underlagt ordningen.

EU-kommisjonen har fått utredet hva konsekvensene vil være av ulike former for konkursbeskyttelse. Rapporten[39] - som den videre fremstillingen bygger på - viser at selv de største europeiske selskapene normalt har en så vidt liten finansiell buffer at de i dag ikke har midler til å stille en bankgaranti som er tilstrekkelig stor til å dekke det ansvaret som i utgangspunktet bør være omfattet ved en reisegarantiordning.

Dersom det er representativt det som følger av EU-rapporten, vil selv normalt solide flyselskaper kunne ha problemer med å stille en slik tilstrekkelig stor garanti. Det er derfor en fare for at et pålegg om garantiplikt kan føre til konkurser i flymarkedet. Dersom det er ønskelig med mange aktører i markedet, fremstår det som lite realistisk at lovgiver skal stille et slikt krav.

I tillegg er det en utfordring å la slike ordninger gjelde for flyselskaper som ikke hører hjemme i[40] vedkommende land fordi de raskt vil støte an mot de totalharmoniserte kravene til lisensinnehavere i forordning (EF) nr. 1008/2008. Dette kan likevel løses ved at forordningen endres.

Dersom en garantiordning ikke kan finansieres ved at flyselskapene stiller sikkerhet, vil lovforankrede fondsordninger være et alternativ. Et slikt fond kan for eksempel finansieres ved en avgift på alle flybilletter. EU-rapporten peker på at ikke noe EU-organ har myndighet til å forvalte et overnasjonalt fond. I praksis er det derfor snakk om flere nasjonale eller flernasjonale fond basert på ny EU-lovgivning. Det krever i sin tur at virkeområdet og finansieringen av det enkelte fondet må være knyttet enten til det aktuelle flyets registreringsland, passasjerens nasjonalitet eller hvor reisen begynner. Rapporten ender opp med å anbefale det siste alternativet.

Rapporten inneholder beregninger av hvor stort bidraget trolig må være per reise for å finansiere et slikt fond. Samtidig understrekes det at beregningene kan være lite relevante for små land med ett eller få flyselskaper som dominerer trafikken. I slike tilfeller vil bidraget til fondet kunne bli så høyt at det i seg selv vil kunne bidra til en konkurs.

En ren fondsordning vil innebære at man får to ulike ordninger for nært beslektede fenomener – rene flyreiser og flyreiser som er en del av en pakkereise. Det er uheldig. Dessuten tyder mye på at Norge er et så vidt lite land at finansieringen av fondet vil bli klart mer kostbart for norske flyselskaper enn det vil være for flyselskaper i større land der pulveriseringseffekten blir større.

39 Se rapporten *Impact assessment of passenger protection in the event of airline insolvency* fra mars 2011 utarbeidet av Steer Davies Gleaves.

40 Som typisk har hovedkontor – *principle place of business* – i vedkommende land.

Etter at rapporten som er referert ovenfor ble ferdigstilt har EU-kommisjonen vurdert hva som bør gjøres. 18. mars 2013 kom EU-kommisjonene med en meddelelse (KOM(2013) 129) om passasjerbeskyttelse ved konkurs i flyselskaper. Kommisjonen foreslår ikke ny lovgivning, men oppfordrer blant annet til at medlemsstatene koordinerer seg for å vurdere flyselskapenes finansielle situasjon, og eventuelt suspenderer flyselskaper fra drift for å redusere negative utslag for forbrukerne. Flyselskapenes organisasjoner oppfordres til å formalisere avtaler om å frakte andre selskapers passasjerer hjem til en redusert pris ved konkurs. Det oppfordres også til å få på plass flere relevante forsikringsprodukter som kan beskytte forbrukerne. Endelig vises det til at det bør informeres bedre om mulighet for tilbakebetaling dersom man har betalt med kredittkort. Kommisjonen vil gjøre en evaluering om to år, for å se om ytterligere tiltak er nødvendig.

Samferdselsdepartementet vil ikke anbefale særnorske tiltak på dette feltet. Etablering av reisegarantiordning eller fondsløsninger fremstår ikke som gjennomførbart, da dette trolig vil påføre flyselskapene for store kostnader. Særnorske ordninger vil også føre til en konkurranseulempe for norske selskaper eller selskaper som kan pålegges plikter, og således føre til en problematisk vridning i konkurransen. Behovet for norske forbrukere om beskyttelse ved konkurs, må også veies opp mot fordelene for forbrukerne med flere aktører på markedet og et bredt rutetilbud. Det fremstår ikke som ønskelig med særnorske tiltak som øker risikoen for at selskaper som flyr i Norge går konkurs eller reduserer sin virksomhet i Norge.

6 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

6.1. Innledning

Norsk og internasjonal luftfart har i de siste tiårene og frem til i dagvært igjennom en rivende utvikling. Noen milepæler for utviklingen her i landet:

- Frem til 1994: Samferdselsdepartementet ga rutekonsesjoner til SAS og Braathens
- 1994: Konkurranse innenlands mellom norske selskaper
- 1997: Konkurranse innenlands også for utenlandske selskaper
- 1997: Anbud lyst ut på regionale ruter
- 1998: Ny hovedflyplass Gardermoen (SAS økte sterkt og Color Air startet opp)
- 1999: Color Air konkurs
- 2001: Braathens kjøpt av SAS
- 2002: Norwegian startet opp
- 1998/2010: Utenlandstrafikk på Torp / Rygge (Ryanair)

Både internasjonalt og her hjemme har man den senere tid sett en tendens til øket press på lønns- og arbeidsvilkårene til flygende personell, samt til i større grad å bruke personale fra lavkostnadsland. Noe av bakgrunnen for dette er at viktige kostnadsposter som drivstoff og kapital i stor grad er gitte størrelser, og da til dels i motsetning til personalkostnader. For norske flyselskaper som vil konkurrere internasjonalt, er det generelt høye lønnsnivået i Norge en utfordring, og behovet for konkurransemessige tilpasninger tilsvarende fremtredende. For norske myndigheter er utfordringen å legge til rette for et effektivt luftfartsmarked som samtidig ivaretar arbeidsmiljø, helse og sikkerhet for de som arbeider i luftfarten.

Med dette som bakteppe vil departementet i det følgende skissere noen *foreløpige vurderinger og konklusjoner*

Det minnes om at Samferdselsdepartementet ønsker innspill og kommentarer til høringsnotatet, før det fra departementets side trekkes noen endelige konklusjoner om ønsket utvikling og aktuelle tiltak for norsk luftfart.

6.2. Vurderinger og anbefalinger

6.2.1 EØS-designering

Så lenge rettighetene til å fly er avtalt bilateralt (evt. med EU som avtalepart), kan ikke konkurransevilkårene reguleres utover det som fremgår av avtalene (kapasitet og designerte selskaper). EU-land er pålagt å ha en form for EU-designering ved inngåelse av luftfartsavtaler med 3. land. Dette innebærer at rettigheter avtalt mellom et EU-land og et 3. land må være tilgjengelig for ethvert EU-flyselskap. Sverige og Danmark har som de eneste EU-land i tillegg en utvidelse av designeringen til EØS-området. Dette innebærer bl.a. at også norske flyselskaper får disse rettighetene.

Anbefaling nr. 1:

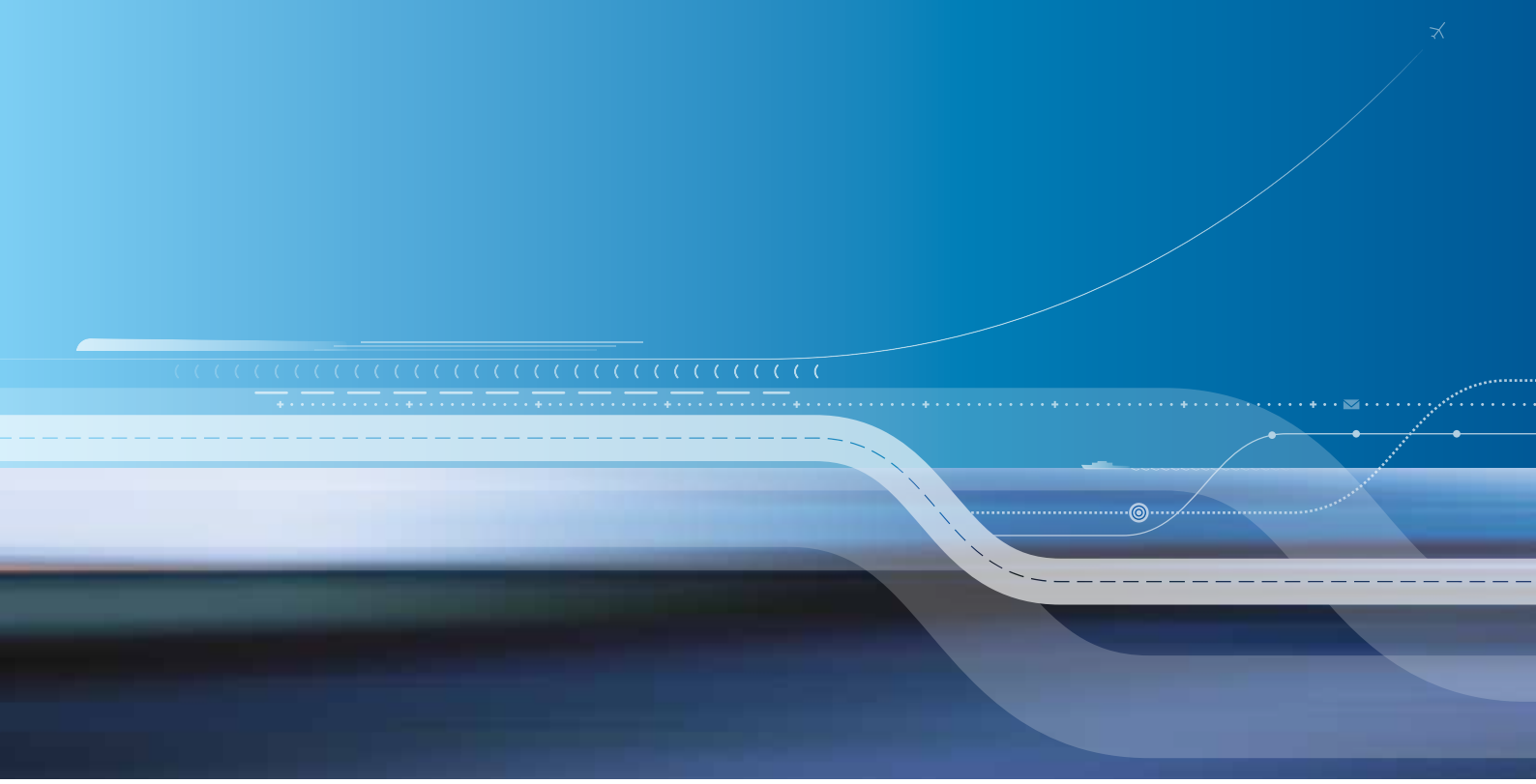
Samferdselsdepartementet vil intensivere arbeidet med å få flere EU-land til å åpne for EØS-designering, slik at f. eks. Norwegian kan fly til Bangkok fra sine baser i London og Spania.

6.2.2 Overflygning av Sibir

For å kunne fly over Russland, blant annet overSibir, er det påkrevet med spesielle trafikkrettigheter fastsatt i luftfartsavtaler. Skandinavia har samlet et visst antall overflygningsrettigheter over Sibir. Per i dag utnytter SAS majoriteten av Skandinavias samlede kvote. Norwegian har gitt uttrykk for at dagens situasjon ikke er tilfredsstillende.

Anbefaling nr. 2:

Samferdselsdepartementet vil vurdere nærmere hvordan en prosess med bedre å sikre overflygningsrettigheter over Sibir også for andre selskaper enn SAS mest hensiktsmessig kan legges opp.



6.2.3 Innleie av luftfartøy

Forskrift om lufttransporttjenester i EØS § 8 tillater innleie av fly (dry-lease)[41] registrert på utenlandsk register. Den nevnte bestemmelsen tillater slik innleie i inntil seks måneder. Utover dette kan det gis dispensasjon for fortsatt innleie i inntil ytterligere seks måneder forutsatt at det foreligger særlige grunner.

Et flyselskap kan av ulike grunner ha behov for å leie inn fly registrert på utenlandsk register.

Samferdselsdepartementet har til vurdering om det bør foretas endringer i innleiebestemmelsene i forskriften om lufttransporttjenester. I henhold til forordning 1008/2008 artikkel 12 er det opp til den enkelte stat å avgjøre om luftfartøy som benyttes av et nasjonalt selskap kan registreres i annet medlemslands register. Tidsbegrensningen i forskriften for innleie av fly på utenlandsk register ble opprinnelig satt blant annet av flysikkerhetsmessige hensyn. Fordi flysikkerhetsnivået og tilsynet med dette nå er harmonisert i Europa, mener imidlertid departementet at dette hensynet ikke lenger er tilstede.

Anbefaling nr. 3:

Samferdselsdepartementet mener at bestemmelsene for innleie av fly på utenlandske register blant annet bør gjenspeile utviklingen innenfor de felleseuropeiske flysikkerhetsreglene, og vil vurdere om det er behov for å foreta endringer i det eksisterende regelverket.

41 Dry-lease: Innleie av luftfartøy uten besetning hvor innleier overtar det kommersielle, tekniske og operative ansvaret i leieperioden.

6.2.4 Håndheving av regelverk innen skatt, trygd, arbeidsmiljø m.v.

a) Europeiske flyselskaper står i stor utstrekning fritt til å etablere baser for utenlandsk personell i Norge, eventuelt ved å la norske ruter betjenes av personell med hjemmebase i utlandet. Den raske forflytningen av arbeidstakere og flyselskapenes bruk av baser i forskjellige land representerer en utfordring for myndighetenes arbeid med å klarlegge om personer som utfører arbeid i Norge, har slik tilknytning hit at rettigheter og plikter i henhold til arbeidsmiljølovgivningen, trygdelovgivningen, skattelovgivningen osv. kommer til anvendelse. En håndheving av norske regler, der dette er mulig, er viktig for å sikre like konkurransevilkår, samt sosiale rettigheter og trygghet for personell i luftfarten.

Anbefaling nr. 4:

Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom Luftfartstilsynet, Arbeidstilsynet, skattemyndigheter, Arbeids- og velferdsetaten og politiet for å fremme en adekvat håndheving av regelverket for skatt, trygd og arbeidsmiljø. Regjeringen vil styrke en ytterligere utvikling av slikt samarbeid internasjonalt med vekt på baseproblematikk for flygende personell. En videreutvikling av trepartssamarbeidet mellom Luftfartstilsynet (myndighetssiden) og hovedorganisasjonene i norsk luftfart på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, skal prioriteres.

b) Luftfartstilsynet har gjennom dialog med Trafikstyrelsen i Danmark fått opplyst at danske myndigheter ikke fører HMS-tilsyn med Norwegians baser i Danmark, visstnok med den begrunnelse at besetningen ikke arbeider om bord på danskregistrert luftfartøy. Flygende personell tilknyttet baser i Danmark

vil ikke være omfattet av norsk arbeidsmiljølovgivning, og dermed heller ikke være gjenstand for norsk HMS-tilsyn. Samtidig omfattes de heller ikke av dansk HMS-tilsyn. Departementet mener dette er lite heldig.

Anbefaling nr. 5:

Samferdselsdepartementet vil se nærmere på mulighetene for samarbeid mellom Norge og Danmark og eventuelle andre land når det gjelder gjennomføring av tilsyn med HMS for flygende personell.

6.2.5 Passasjerrettigheter

Passasjerrettighetene innen flytransport i Europa er gode, og etterleves i stor grad her i landet. I tillegg har vi enkelte særnorske regler som styrker passasjerenes stilling i forhold til gjeldende EU-regelverk. EU-kommisjonen har erkjent at det er viktig med lik tolking og håndheving av de eksisterende reglene om passasjerrettighetene. Kommisjonen arbeider for å styrke det internasjonale tolkningssamarbeidet.

Anbefaling nr. 6:

Regjeringen støtter EU-kommisjonens arbeid med å fremme lik tolkning av det eksisterende regelverket for passasjerrettigheter. Det er per. i dag lite aktuelt for Samferdselsdepartementet å ta initiativ til nye særnorske regler om passasjerrettigheter.

6.2.6. Flysikkerhet

Regelverket som skal ivareta flysikkerheten er for en stor del felleseuropeisk og forankret i EU/EØS. Flyselskapene kan i atskillig grad velge hvor i EU/EØS-området de vil etablere seg, og hvordan tilknytningsforholdet til det flygende personellet skal utformes. Det er ikke dekning for å si at øket konkurranse har svekket flysikkerheten. Det kan likevel ikke utelukkes at usikre ansettelsesforhold som følge av innleiekontrakter kan få uønskede konsekvenser for sikkerhetskultur og rapportering av hendelser, og dermed for flysikkerheten. Det kan være en særlig oppfordring til å følge opp sikkerhetsarbeidet i flyselskaper som baserer seg på innleid personell.

Anbefaling nr. 7:

Luftfartstilsynet skal følge godt med på omstillingsprosesser i flyselskapene, særlig med tanke på økende bruk av bemanningsbyråer og innleid personell og mulige virkninger for rapporteringsvilje.

6.2.7. Forenklet transfer

Det er av stor betydning for norske flyselskaper at passasjerene kan få gjennomgående innsjekk av bagasje fra avgangssted til endelig destinasjon.

Regjeringen har besluttet å gjennomføre prøveprosjektet med forenklet transfer gjennom ordningen «One stop security» på Oslo Lufthavn. Ordningen gjelder for reisende fra utland til innland. Ordningen startet opp 1. september 2015, i første omgang for passasjerer som reiser via Oslo Lufthavn med SAS, Norwegian eller Widerøe. Hvis en for eksempel reiser fra utlandet via Gardermoen og skal til Trondheim, innebærer ordningen at den reisende slipper å hente ut og sjekke inn bagasjen på ny ved Oslo Lufthavn. Passasjeren unngår dermed ny sikkerhetskontroll. Prøveordningen skal vare i tre år. Regjeringen vil mot slutten av prøvetiden vurdere om ordningen skal bli permanent.

Anbefaling nr. 8:

Regjeringen vil vurdere om prøveordningen med forenklet transfer på Oslo Lufthavn skal bli permanent etter den treårige prøveperioden.

6.2.8 Forhåndsklarering ved flyreiser til USA

Samferdselsdepartementet har overfor US Customs and Border Protection (CBP) meldt uforpliktende interesse for en mulig etablering av «preclearance operations location» for forhåndsklarering av passasjerer til USA ved Oslo Lufthavn. Utgangspunktet for reisende til USA er at de må gjennom US immigrasjons-, toll,- og agrikulturkontroll før de da slipper inn i USA. Ordningen med forhåndsklarering gjør det mulig å få gjort unna denne prosessen på avreisestedet, slik at man kan håndteres som «domestic» ved ankomst til bestemmelsesstedet i USA og på den måten unngå lange køer.

CBP har hatt ordning med preclearance i andre land siden 50-tallet. Det er i dag i alt 16 lokaliteter i andre land. Seks av disse er i Canada, men CBP har også opprettet lokaliteter blant annet i Abu Dhabi, Bermuda, Aruba og Irland. CBP ønsker å etablere preclearance i flere land, og har nå vært på en runde i Europa hvor de i tillegg til Norge har presentert konseptet for flere andre europeiske land. Amerikanske myndigheter kunngjorde i mai 2015 at Oslo Lufthavn er én av ti nye flyplasser

Foto: Olav Hegge

de ønsker å starte forhandlinger med om etablering av forhåndsklarering.

Utgangspunktet for reisende til USA er at de må gjennom US Immigrations, toll og «agriculture inspection» før de da slipper inn i USA. Ordningen med preclearance gjør det mulig å få gjort unna denne prosessen på avreisestedet, slik at man kan håndteres som «domestic» ved ankomst til bestemmelsesstedet i USA og på den måten unngå lange køer. Antallet direkteruter fra Oslo Lufthavn til USA vil kunne øke med en slik ordning fordi det blir mer attraktivt for flyselskapene å opprette nye ruter fra Oslo til USA.

Anbefaling nr. 9:

Samferdselsdepartementet vurderer i samarbeid med relevante departementer om det skal forhandles med amerikanske myndigheter med tanke på mulig etablering av forhåndsklarering ved Oslo Lufthavn.

6.2.9 Utlendingsregelverket og Schengens grenseforordning

Arbeidstakere fra land utenfor EU/EØS trenger som hovedregel oppholdstillatelse for å arbeide i Norge. Det er gjort unntak fra kravet for utenlandsk personell (i betydningen personell fra land utenfor EU/EØS) på *utenlandske* luftfartøy i internasjonal trafikk, men ikke for utenlandsk personell på *norsk*registrerte fly i internasjonal trafikk. Samtidig gir Schengens grenseforordning flypersonell i internasjonal trafikk rett til forenklet grensepassering uavhengig av hvor flyet er registrert.

Det er behov for å presisere i utlendingsforskriften at vi følger våre internasjonale forpliktelser. Utgangspunktet for vurderingene i dette høringsnotatet og forslagene i Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev, er Lovavdelingens utredning av forholdet mellom utlendingsregelverket og Schengens grenseforordning, jf. brev av 6. juli 2015 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Arbeids- og sosialdepartementet.

Anbefaling nr. 10:

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i et eget høringsbrev presiseringer i utlendingsforskriften som tydeliggjør at Norge overholder sine internasjonale forpliktelser som gir flypersonell rett til forenklet grensepassering.

VEDLEGG

BREV TIL EU-KOMMISJONEN OM BEHOVET FOR OVERNASJONAL REGULERING

Den 15. januar 2014 sendte samferdselsministeren et brev til daværende transportkommissær Siim Kallas i EU-kommisjonen. Som vedlegg til brevet fulgte et notat med eksempler på mulige uheldige utslag av utviklingstrekk i internasjonal luftfart, - utviklingstrekk som er av en slik karakter at de fordrer en overnasjonal tilnærming. Et identisk brev ble sendt fra samferdselsministeren til nåværende transportkommisær Violeta Bulc 19. februar 2015.

Enkelte av de problemstillinger det pekes på i samferdselsministerens henvendelse, berører forhold som er omhandlet i nærværende høringsnotat. All den stund henvendelsen var rettet til EU-kommisjonen, fokuseres det imidlertid primært på forhold som faller naturlig inn under Kommisjonens ansvars- og interesseområde.

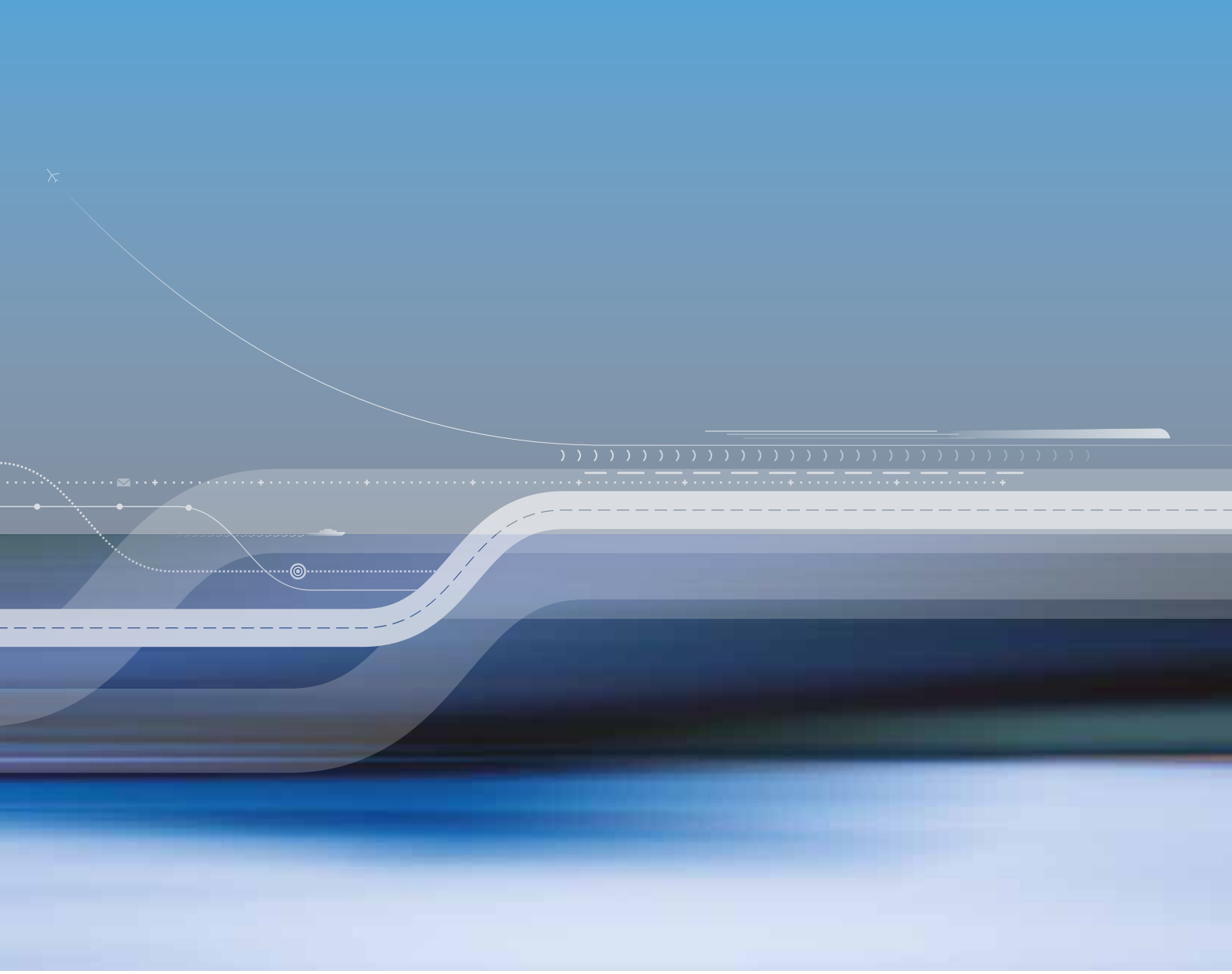
I henvendelsen fra samferdselsministeren skisseres fire mulige lovgivningsinitiativer:

1. Muligheten for å føye en ny bestemmelse til forordning (EF) nr. 1008/2008 om at flyselskaper som har lisens i et EU/EØS-land, skal utarbeide en oversikt over hvilket lands lov som kommer til anvendelse på de ulike aspektene ved selskapets virksomhet – uansett hvor i verden den foregår. Et slikt krav kan omfatte både typiske offentligrettslige regler som skatteregler og trygderegler, og privatrettslige regler om stillingsvern, midlertidig ansettelse og innleie av personell.

2. Et forslag om at definisjonen av «home base» i luftfarten justeres. Den nye definisjonen må bidra til å forhindre organisasjonsformer som gjør at de hensynene som ligger bak felleseuropeiske lovvalgsregler blir tilsidesatt. Særlig viktig er prinsippet om at det landets lov bør gjelde som arbeidet/tjenesteytingen har nærmest fysisk tilknytning til. I det minste må det unngås at man legger til grunn rettsreglene i et land som arbeidet/tjenesteytingen bare har svak tilknytning til.

3. Det er pekt på at ulikheter mellom medlemslandenes utlendingslovgivning åpner for at flyselskaper kan velge å drive sin virksomhet fra et EU/EØS-land som ikke stiller krav om arbeids-/oppholdstillatelse, og tilhørende krav om at nasjonale regler om arbeidsvilkår skal gjelde. Problemstillingen er imidlertid kompleks og politisk krevende, så tilnærmingen er relativt åpen.

4. EU-kommisjonen oppfordres til å vurdere om det bør være grenser for i hvilken grad det skal være tillatt å splitte opp virksomheten til flyselskaper som har lisens i et EU/EØS-land. Slik oppsplitting fører til problemer med nasjonal håndheving av regler og ulike konkurransevilkår.



Utgitt av:
Samferdselsdepartementet
Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonskode: N-0559 B
Design og ombrekking: Melkeveien Designkontor AS
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
03/2016 – opplag 100