

## Mandat for utvalget om norsk luftfart

### Bakgrunn

Norsk luftfart er i kontinuerlig endring. De siste 10-20 årene er *globalisering* blitt en samlebetegnelse for mange av endringene som skjer.

Globaliseringen av luftfarten kan forstås som en konsekvens av tre forhold:

(1) *Rettslig liberalisering*: Utgangspunktet etter Chicagokonvensjonen er at ruteflygning av et flyselskap fra land A og til, fra eller i land B, krever avtale mellom de to landene. Dette restriktive utgangspunktet har skapt behov for et stort antall bi- og multilaterale avtaler om åpning av markeder ("liberaliseringsavtaler"). Internt i EU/EØS ble liberaliseringen slutført på 1990-tallet, og det er fri etablering for flyruter innenfor EØS-området for alle flyselskap som er registrert i et EØS-land. Globalt er det først de senere årene at volumet av liberaliseringsavtaler har blitt så stort at den kraftige utviklingen av ruter vi ser nå har blitt mulig.

(2) *Teknologisk utvikling*: De store flyprodusentene har utviklet flymodeller med større rekkevidde, som gjør det mulig å fly interkontinentalt og andre lange distanser uten mellomlandinger og med et drivstofforbruk som bidrar til å gjøre virksomheten bedriftsøkonomisk lønnsom. Dermed har det blitt økonomisk attraktivt å utnytte mulighetene liberaliseringen har skapt. Internett har ført til kraftig kunnskapsøkning om reisemål og transporttilbud, og prosessen med å planlegge og bestille reiser er kraftig forenklet.

(3) *Velstandsutvikling*: Utviklingen av lønn og fritid for store grupper av mennesker – ikke minst i Asia – skaper en kjøpekraft som styrker den økonomiske lønnsomheten ytterligere.

Globaliseringen har bidratt til skjerpet konkurranse og norske flyselskap konkurrerer i økende grad med flyselskap hjemmehørende i land utenfor Europa. Konkurranse stimulerer til innovasjon og mer effektiv drift, og billettprisene for flyreiser har falt betydelig i takt med et stadig åpnere marked. Med unntak av korte perioder med økonomisk lavkonjunktur, og årene direkte etter terroranslagene i USA i 2001, har det vært til dels kraftig vekst i flytrafikken siden markedsliberaliseringen startet opp. Norges geografi og beliggenhet i utkanten av Europa gjør oss mer avhengig av flytransport enn mer sentralt plasserte land med mer konsentrert bosettingsstruktur. I tillegg – og delvis av samme grunn – er norsk økonomi svært åpen og vi driver en utstrakt handel med utlandet. Sammen med høyt inntektsnivå gjør dette at nordmenn er blant dem som reiser mest med fly i Europa.

For flypassasjerer og bedrifter som benytter flyfrakt, er følgene av globaliseringen - særlig veksten i rutetilbudet og fallet i prisene - et ubetinget gode. For flyselskapene representerer globaliseringen både muligheter og utfordringer. På den ene siden må de konkurrere med selskap fra land med kostnadsnivåer langt under det norske og med et langt mindre restriktivt forhold til f.eks. statsstøtte. På en annen side får de mulighet til å etablere seg i helt nye markeder, og til å utvikle nye og mer fleksible forretningsmodeller med lavere kostnader. Samtidig kan vekst i flytrafikken skape utfordringer f.eks. når det gjelder klimagassutslipp og andre miljøkonsekvenser av luftfart. Det blir også pekt på at økt konkurranse og globalisering vil kunne skape utfordringer når det gjelder arbeidstakerrettigheter og andre sosiale forhold, og for flysikkerheten.

Regjeringen er opptatt av å sikre god mobilitet for varer, folk og næringsliv, men også av å minimere de mulige negative konsekvensene av globalisering og fortsatt vekst i flytrafikken. Regjeringen ønsker derfor å sette ned et utvalg som skal framskaffe et godt kunnskapsgrunnlag for framtidig politikkutforming på luftfartsområdet.

Rammebetingelsene for luftfartsnæringen fastlegges delvis i internasjonale organisasjoner og delvis av nasjonale myndigheter. Mye av regelverket er felles i hele Europa og del av norsk rett gjennom EØS-avtalen. Dette regelverket bygger i neste omgang på internasjonale standarder og avtaler som er gitt bl.a. av FNs internasjonale luftfartsorganisasjon ICAO. Utvalget må ha et bevisst forhold til dette, og gjøre et klart skille mellom rammebetingelser norske myndigheter kan justere på egen hånd, og rammebetingelser som bare kan endres gjennom påvirkning i internasjonale fora.

### **Utvalgets oppgaver**

Rammebetingelsene for norsk luftfart endres som følge av globalisering, deregulering og nye forretningsmodeller, jf. beskrivelsen ovenfor. Utvalget skal vurdere hvordan disse utviklingstrekkene kan forenes med en omstilling til lavutslippssamfunnet, gode arbeidsforhold og fortsatt høy sikkerhet. Utvalget skal også vurdere hvordan konkurransen kan økes, særlig i markeder der globalisering og deregulering ikke har slått ut i sterkere konkurranse og lavere priser.

#### Omstilling til lavutslippssamfunnet

Regjeringen har satt et mål om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, nedfelt i Lov om klimamål (Klimaloven). Videre har Norge forpliktet seg til togradersmålet og Parisavtalen. I likhet med andre virksomheter skal luftfarten bidra til oppfylle fremtidige klimaforpliktelser. Siden 2012 har sivil luftfart innen EØS vært del av EUs system for handel med klimagasskvoter (EU-ETS). Utvalget skal vurdere hvilke omstillinger luftfarten kan stå overfor som følge av fremtidige internasjonale klimaavtaler, og hvordan rammebetingelsene for luftfarten bør utformes for å legge til rette for en slik omstilling. Utvalget skal også vurdere hvordan luftfarten kan bidra til andre miljøforbedringer, bl.a. redusert støy

#### Arbeidstakernes rettigheter

Ett tydelig utviklingstrekk som kan tilskrives globaliseringen, er at flyselskaper splittes opp, spesialiseres og blir mer transnasjonale, med virksomhet i flere land. Dette kan ha resultert i større press på lønninger og ansettelsesforhold, og man ser også nye modeller for hvordan de ansatte er tilknyttet flyselskapet de arbeider for. Tradisjonelt har det vært vanlig at piloter og kabinpersonale har vært ansatt direkte, mens det nå er mer og mer vanlig at personell leies inn fra f. eks. bemanningsbyråer, og at ansettelser skjer på mer midlertidig basis. Enkelte flyselskaper har også løsninger hvor piloter opererer som selvstendig næringsdrivende. Den senere tid har derfor regelverket som regulerer bruk av arbeidskraft fått økt oppmerksomhet og betydning. Dette gjelder ansettelsesformer, nasjonalitet, arbeidsvilkår, skatteplikt og trygderettigheter for arbeidskraften. Rettssaker både i Norge og andre land viser også at spørsmålet om hvor en rettssak skal behandles og etter hvilket lands lov, er aktuelt som følge av at flyselskaper etablerer baser i ulike land. Dersom personell i et flyselskap som flyr mellom Norge og andre land har base i Norge, skal dette personellet som hovedregel være

regulert av norske regler. Problemstillingene er omtalt og drøftet i *Høringsnotat om konkurranse og globalisering i sivil luftfart*, ("Globaliseringsrapporten") som Samferdselsdepartementet publiserte våren 2016. Utvalget skal vurdere konsekvenser for arbeidstakere i luftfarten som følge av nye forretningsmodeller og endring i tilknytningsform for de ansatte.

### Flysikkerhet

Problemstillingene rundt flysikkerhet er diskutert i "Globaliseringsrapporten", hvor det fremkommer at luftfarten i utgangspunktet har et høyt sikkerhetsnivå og at det er lite dekning for å si at deregulering og økt konkurranse har hatt negativ effekt på flysikkerheten.

Flere aktører i luftfarten har likevel uttrykt bekymring over at effektivitetspress kan øke faren for menneskelige feil som kan true flysikkerheten. Det blir blant annet hevdet at de nye forretningsmodellene, med fragmentert virksomhet, innleie av personell og utsetting av funksjoner hos flyselskapene, kan føre til uklare ansvarsforhold og gjøre tilsynsarbeidet vanskelig. Utvalget skal i lys av dette også vurdere flysikkerheten. .

### Innenlands luftfart

Globaliseringen av luftfartsmarkedet har ikke gitt samme utslag på innenriksmarkedet som i utenlandstrafikken. I det norske markedet er det konkurranse mellom SAS og Norwegian på de fleste hovedrutene, men det er foreløpig ikke innslag av konkurranse fra utenlandske flyselskap på innenriksrutene. Gjennom ordningen med Forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT) kjøper staten et flyrutetilbud på ruter som ikke er lønnsomme på kommersielt grunnlag. Med unntak av helikopterruta mellom Bodø og Værøy er Widerøe eneste leverandør.

Produktivitetskommisjonen nevner markedet for flytransport, spesifisert som konkurranse på kortbanenettet, som et marked med konkurranseutfordringer.

Utvalget skal vurdere i hvilken grad globaliseringen har påvirket det innenlandske markedet, og hvordan konkurransen fungerer på innenlandsrutene. Utvalget skal gi en oversikt over regelverk og andre ordninger som kan virke konkurransehemmende, og eventuelt foreslå tiltak.

### Konsekvensutredning

I den grad utvalget kommer med anbefalinger skal konsekvensene utredes i henhold til utredningsinstruksen. I tillegg til økonomiske og administrative konsekvenser skal også andre vesentlige konsekvenser utredes, herunder målkonflikter og konsekvenser for konkurransesituasjonen, klima og miljø.

Utvalget skal avgi sin rapport innen utgangen av 2019.