



Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep.  
0030 OSLO

Att:

Deres ref.  
15/689-

Vår ref.  
16/1143-9 654.30/SVVE

Dato:  
Oslo, 13.06.2016

## Høring - Rapport om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til brev fra Samferdselsdepartementet vedr. høringsnotat om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart.

LO synes det er svært positivt at departementet legger frem et høringsnotat om luftfart, men anser notatet som noe mangelfullt og uten strategier for hvordan norsk luftfartsnæring kan styrkes og videreutvikles. Dette vil vi redegjøre for i vårt høringsvar.

LO er grunnleggende uenig i deler av rapporten og forslaget til endring av utlendingsforskriftens § 1-1. LO har, i brev av 18.05.16, invitert regjeringen til å foreta en rettslig avklaring av § 1-1, men har pt. ikke mottatt noen tilbakemelding på dette.

LO har synspunkter på hele høringsnotatet, men har lagt spesielt vekt på å kommentere departementets vurderinger og anbefalinger som vedrører arbeidsforhold, sysselsettingsmessige konsekvenser av presiseringer i utlendingsforskriften og luftfartens samfunnsmessige betydning. Vi omtaler også flysikkerhet og to spesifikke internasjonale forhold vi mener at departementet bør være spesielt oppmerksomme på. I tillegg kommer vi med ytterligere kommentarer til departementets ti vurderinger og anbefalinger.

LOs to hovedanbefalinger til departementet er at det settes ned et bredt og partssammensatt utvalg som skal konsekvensutrede forhold ved norsk luftfartsnæring, og at det legges frem en stortingsmelding om norsk luftfart.

Vi forstår departementet dithen at dette høringsnotatet er en del av et større arbeid om norsk luftfartsnæring som vil fortsette også etter denne høringen, og vi ser frem til å bidra som en konstruktiv samarbeidspartner i arbeidet med å utvikle en helhetlig luftfartsstrategi for Norge.

### Overordnet tolkning av høringsnotatet

Som følge av øket konkurranse og globalisering besluttet Stoltenberg II-regjeringen å igangsette en utredning for å belyse problemstillinger for norsk luftfart. Arbeidet hadde sitt utspring i et ILO-møte i Genève i februar 2013. På bakgrunn av innspill fra dette møtet, satte den forrige regjering ned et utvalg (Lian-utvalget), som hadde i oppdrag å utrede problemstillinger og utfordringer for norsk luftfart som følge av økt konkurranse og

globalisering. Etter at utvalget leverte sin rapport har departementet, til tross for flere forespørslers om innsyn i utvalgets konklusjoner, valgt å holde tilbake deler av utvalgets rapport.

Samferdselsdepartementet har lagt frem høringsnotatet om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart, utfordringer og mulige konsekvenser for norsk luftfart. Denne høringen settes også i sammenheng med en nylig avsluttet høring fra Arbeids- og sosialdepartementet - Presisering av utlendingsforskriften § 1-1 om luftfart. De to høringene skal, slik LO oppfatter det, utgjøre en del av grunnlaget til en helhetlig norsk luftfartsstrategi der det tas 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 for de ansattes arbeids- og lønnsvilkår.

Til det framlagte høringsnotatet om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart skriver Samferdselsdepartementet: *"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"*. LO vil henvisse til samferdselsminister Ketil Solvik-Olsens uttalelser ved offentliggjøringen av Samferdselsdepartementets utredning om norsk luftfart: *"Regjeringen vil videreføre en konkurranseorientert luftfartspolitik og styrke luftfartsmiljøet her i landet. Vi ser samtidig at Norge må samarbeide internasjonalt for å få på plass en rettferdig konkurranse, ryddige arbeidsforhold og sikker luftfart. Et effektivt og trygt flytilbud er viktig for næringslivet og innbyggerne"*. I kapittel 1 Bakgrunn – Mandat – Arbeidsmetodikk skrives det i 3. avsnitt andre halvdel: *"Samtidig som det er viktig å legge til rette for en konkurransedyktig luftfart, er det som følge av globaliseringen også viktig å legge vekt på arbeidsmiljø, helse og arbeids- og lønnsvilkår"*.

LO mener det som her skrives og uttales står i kontrast til innholdet i utredningen (høringsnotatet), og anbefaler at departementet etablerer et partssammensatt utvalg med det formål å bidra til at det utarbeides en strategi/stortingsmelding for norsk luftfart. Som departementet selv uttaler i høringsnotatet: *"Høringskommentarene vil danne en del av grunnlaget for departementets videre arbeid med å tilrettelegge for sivil luftfart som fremmer de overordnede mål for norsk transportpolitikk"*.

LO oppfatter at Samferdselsdepartementet ser dette som en pågående prosess, hvor denne høringen utgjør en del, og at arbeidet ikke avsluttes med denne høringen. LO ønsker å være en medspiller og samarbeidspartner for å skaffe til veie kunnskap og innspill som kan danne grunnlag for en samlet luftfartsstrategi for Norge. Det sentrale spørsmålet i en slik luftfartsstrategi bør være; hvordan kan vi beholde og videreutvikle luftfartsnæringen i Norge. LO vil derfor også bidra aktivt i den videre prosessen, og komme tilbake med vurderinger og anbefalinger for som vi håper Samferdselsdepartementet vil kunne ha nytte av i sitt videre arbeid med en strategi for denne samfunnskritisk viktige næringen.

### **Presiseringer i utlendingsforskriften**

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

Regjeringen peker samtidig på at øket globalisering representerer nye utfordringer for transportsystemet, herunder luftfarten. Her pekes det på at flyselskapene tenker stadig mer

globalt, og regjeringen mener å se klare tendenser til øket bruk av personell fra såkalte lavkostnadsland. LO mener det ikke er grunnlag for en slik påstand. Bruk av personell fra lavkostland har nemlig ikke vært introdusert i luftfart før Norwegian valgte å introdusere konseptet i forbindelse med oppstart av sine interkontinentale flygninger.

Flyselskaper med base i lavkostland har naturlig nok alltid hatt egne borgere som crew på sine interkontinentale flygninger. Flyselskaper i vår del av verden har i denne sammenheng klart seg utmerket i konkurransen mot selskaper fra lavkostland. Dette skyldes i all hovedsak at besetningskostnaden kun utgjør en liten andel av totalkostnaden ved interkontinentale flygninger. Departementet har i sitt høringsbrev til forslaget om å endre utlendingsforskriften, selv gjort beregninger som viser at det er mulig å spare anslagsvis NOK 1,5 millioner pr. besetning om man benytter personell fra lavkostland. Et vesentlig spørsmål er da om det faktisk er slik at det er umulig for norske og europeiske flyselskaper å konkurrere uten å benytte personell fra lavkostland.

Eurostat statistikk viser at det ble fraktet 879 millioner passasjerer i europeisk luftfart i 2014. Interkontinentale passasjerer utgjorde 35 % av disse passasjerene. Omregnet betyr dette at forskjellen på å benytte besetning fra lavkostland mot dagens praksis, som sysselsetter europeiske borgere, utgjør ca. 45 kr. pr passasjer. Dette viser med all tydelighet at man i arbeidet med en norsk luftfartsstrategi ikke bør tilrettelegge for å innføre asiatiske lønns- og arbeidsvilkår for at norske flyselskaper skal kunne konkurrere globalt. At et slikt tiltak ikke er påkrevet understøttes videre av statistikk fra regjeringens høringsnotat som viser at av direktetraffikken fra Norden til Asia har Finnair og SAS 66 prosent, asiatiske selskaper 30 prosent (derav Thai 19 prosent), og andre selskaper 4 prosent.

Et vesentlig spørsmål for LO i forhold til en nasjonal luftfartsstrategi vil da være om ikke regjeringens vilje til å tilrettelegge for at norske, og indirekte europeiske/amerikanske flyselskaper, kan få muligheten til å benytte mannskap fra lavkostland vil være i direkte motstrid med regjeringens mål om en bærekraftig luftfartsnæring. Videre om det faktisk er slik at tiltaket er påkrevet for å sikre at norske selskapers mulighet til å konkurrere globalt.

LO mener også at en slik adgang strider mot regjeringens mål om å sikre norske ansattes arbeids- og lønnsvilkår i luftfart. Langt mer alvorlig er likevel faren for et betydelig tap av arbeidsplasser og kompetanse i denne sikkerhetskritiske bransjen. Åpnes det for utenlandske arbeidstakere fra såkalte tredjeland på norske fly, vil det heller ikke bare utgjøre en trussel mot norske arbeidsplasser og norsk kompetanse, men også for arbeidstakere i både Europa og USA som følge av smitteeffekten. Dette understrekes godt av det faktum at amerikanske myndigheter har brukt mer enn 2 år på å beslutte om en slik bemanningsmodell er i tråd med EU - US Open Skies avtale.

Her er det også verdt å bemerke at det fra tverrpolitisk hold i den amerikanske kongressen nå er kommet lovforslag der hensikten nettopp er å forhindre en slik bemanningsmodell i luftfarten. I tillegg oppfordrer nå også begge amerikanske presidentkandidater på demokratisk side, samt mer enn 100 medlemmer av kongressen, President Obama å sette en stopper for dette, ved å nekte trafikkrettigheter til USA på et slikt grunnlag.

Luftfarten er av stor strategisk betydning for Norge. Det er derfor underlig at regjeringen ikke ønsker å utrede en helhetlig luftfartsstrategi før det åpnes for endringer av utlendingsforskriften, samt iverksettelse av de tiltak som er foreslått i denne høringen. Det er spesielt, tatt i betraktning at summen av tiltak vil kunne få dramatiske effekter, når det gjelder både sosial dumping og gjennom tap av et betydelig antall arbeidsplasser i både Europa og USA. For å illustrere dette minner vi om at europeiske og nordamerikanske selskaper sysselsetter hundretusener av flygende ansatte i interkontinental trafikk.

I denne sammenhengen kan det være viktig å minne om den negative sysselsettingsutviklingen både norsk, europeisk og amerikansk skipsfart opplevde, etter at maritim industri startet praksis med bekvemmelighetsflagg. LO mener derfor at det er grunnlag for å hevde at summen av de tiltak som Regjeringen anbefaler i de to høringene vil kunne legge til rette for en tilsvarende massiv utflagging av arbeidsplasser også innen luftfart. Dette vil i så fall være svært uheldig i en tid der både Norge og Europa sliter med økende ledighet og har stort behov for nye arbeidsplasser. Vi mener videre det vil være svært skadelig for landet om det er Norge som går i front for en slik negativ utvikling.

Et annet vesentlig forhold som etter LOs mening ikke er belyst i høringen, er hvilke lands jurisdiksjon som gjelder når tredje lands borgere jobber om bord i fly som opererer på norsk AOC. Her vil man blant annet støte på problemer i forbindelse med at norske politimyndigheter vanskelig kan undersøke vandel for slike borgere. Det er nemlig de nasjonale myndigheters ansvar å sikre at personell som har adgang til sikkerhetskritisk område er klarert. For et norsk selskap som rekrutterer borgere fra tredjeland vil norske politimyndigheter, slik LO forstår det, ikke ha mulighet til å innhente slik informasjon. Det norske Luftfartstilsynet vil derfor ikke ha nødvendig dokumentasjon til å foreta bakgrunnsjekk ifm. utstedelse av id-kort etter reglene i "Forskrift om sikkerhet i luftfarten mv". Dette kan medføre at man ikke har mulighet til å sikre at tredjelands borgere på norske fly er nødvendig sikkerhetsklarert, noe som kan utgjøre en betydelig sikkerhetsrisiko, samtidig som dette i såfall bryter med våre forpliktelser i forhold til å sikre at personell med adgang til sikkerhetskritisk område (CRSA) er nødvendig bakgrunnsjekket.

Det er heller ikke hold i argumentasjonen om at vi må "etterleve grenseforordningen som alle andre gjør", som arbeidsminister Anniken Hauglie svarer på et skriftlig spørsmål i Stortinget fra Dag Terje Andersen 27. april d.å.

Andre Schengen-land praktiserer grenseforordningen med tillegg av tilsvarende krav til oppholds- og arbeidstillatelse som Norge. Departementet legger til grunn at grenseforordningen følges uten tilleggskrav i de andre landene. Dette mener LO er feil.

Eksempelvis kan det nevnes at Danmark setter krav til arbeids- og oppholdstillatelse når andel tredjelandsborgere overstiger 20 %, danske lønnsvilkår på 15 % av reisetid. Finland krever oppholdstillatelse for tredjelandsborgere på finske fly, men skulle det oppstå tvil går grenseforordningen foran. Belgia, Tyskland, Spania og Ungarn har også tilleggskrav der hensikten er å beskytte arbeidsplasser for egne borgere.

Departementet har videre innhentet informasjon fra kun seks av 26 Schengen-land, hvorav fem har svart. Når 26 land er bundet av grenseforordningen bør regjeringen undersøke grundigere og bredere hvordan ulike stater i Europa praktiserer forordningen.

Konklusjonen etter undersøkelsene er at Schengenregelverket ikke praktiseres ensartet i de forespurte landene, og at flere land synes å ha lignende begrensninger for tredjelandsborgeres rett til å arbeide på nasjonalt registrerte fly som Norge. Det er derfor etter LOs syn rettslig grunnlag for å beholde dagens begrensninger i utlendingsforskriften.

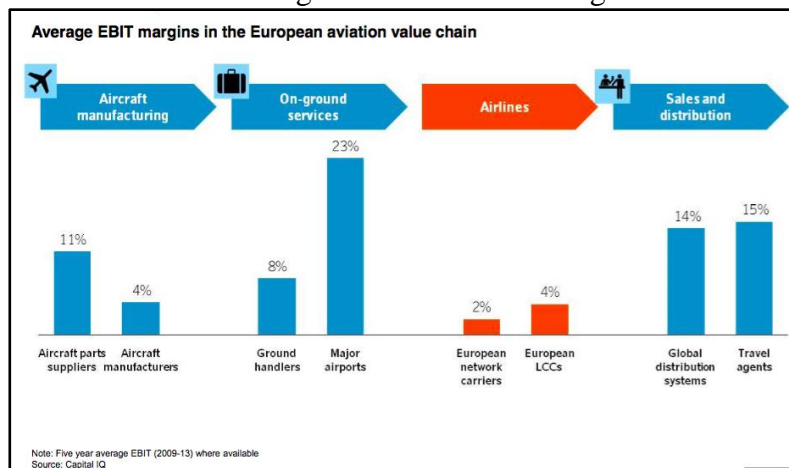
For å få en rettslig avklaring på dette forholdet har LO derfor varslet søksmålskrav mot staten.

### **Samfunnsmessige konsekvenser og luftfartsnæringens betydning for verdiskapingen i Norge**

Vårt høringsinnspill peker på mulige svært negative sysselsettingseffekter, tap av kompetanse, tap av skatteinntekter, fra en for landet strategisk viktig næring. LO kan dessuten ikke se at

høringsnotatet legger opp til noen konsekvensutredning i forhold til de tiltak som er foreslått i høringen. Departementet kan derfor etter vårt syn ikke ha tilstrekkelig oversikt over konsekvensene av de foreslåtte tiltak.

Norge bindes sammen gjennom en flyplasstruktur bestående av 50 lufthavner. Norsk luftfart er derfor av stor strategisk betydning for å kunne opprettholde både bosetningsmønster og næringsstruktur i Norge. Luftfarten er videre en essensiell del av en overnasjonal infrastruktur som muliggjør å komme seg effektivt mellom steder globalt. Dette besørgeres i dag av flyselskaper og allianser som både samordner seg, men samtidig konkurrerer om de samme passasjerer. Samlet utgjør dette et finmasket nett som utgjør infrastrukturen som muliggjør effektiv person- og godstransport, nasjonalt-regionalt-globalt. Til tross for dette sliter luftfartsselskapene, som er selve grunnlaget for hele næringskjeden, med dekningsmarginer som ikke er bærekraftige. Dette illustreres i figuren under.



I Europa sysselsetter luftfartsbransjen mellom 1,5 – 2 millioner ansatte og bidrar med € 110 MRD. til samlet europeisk BNP. I følge tall fra NHO Luftfart er det ca. 28.000 direkte sysselsatte i luftfarten i Norge, og 123.000 arbeidsplasser totalt i tilknytning til næringen. Dette utgjør cirka 4,5 prosent av sysselsettingen i Norge. Betydningen for den samlede økonomiske verdiskapning er i følge InterVistas for ACI Europe i 2015 enda større, da 1 krone skapt i luftfarten gir en økning på 5,60 kroner i brutto nasjonalproduktet. Luftfartsnæringens bidrag til BNP er 48 MRD. Norsk luftfart er derfor naturlig nok en viktig motor for økonomisk vekst og en vesentlig faktor for en vellykket omstilling av norsk økonomi. Vi vil i denne sammenhengen påpeke paradokset av at man i mangel av en bevisst luftfartsstrategi i ytterste konsekvens kan risikere selve grunnlaget for et betydelig antall arbeidsplasser og den verdiskapning som oppstår som følge av en effektiv infrastruktur i luften. LO mener disse forhold ikke er tilstrekkelig belyst i høringen om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart.

### **Konsekvenser for luftfarten som følge av mangel på en helhetlig rekrutteringsplan**

Luftfart har siden etterkrigsårene nytt godt av tilgang på erfarne pilotressurser til bransjen. Dette skyldes i stor grad at de nasjonale luftforsvar kunne levere piloter til de ulike lands flyselskaper etter at pilotene hadde avtjent sin pliktjeneste. Ved siden av dette fantes det private enkeltskoler nasjonalt, men det var i stor grad flyskoler på det nordamerikanske kontinent som hadde et effektivt opplegg for trafikkflyverutdanning. De dramatiske morgentimer i New York den 11. september 2001 var startskuddet for en global nedgangstid i luftfart. Deregulering og effektene av globalisering bidro videre til konkurser blant nordamerikanske flyselskaper. Finanskrisen i 2008 bidro heller ikke til å gjøre situasjonen bedre og det var derfor i årene som fulgte et pilotoverskudd i Nord-Amerika. Krisen i bransjen bidro videre til at utdannelsesløp for trafikkflygere tørket inn, samtidig som nasjonale luftforsvar ble redusert både i EU og USA. Dereguleringen i Europa fulgte 20 år

etter USA. Som følge av denne opplevde man en rekke konkurser i nasjonale flyselskaper som sammen med nedgangstider i bransjen også skapte et pilotoverskudd i Europa. Den eksplosive ekspansjonen fra de tre store UAE selskapene, samt fremveksten av LCC selskaper i Europa har absorbert mye av pilotoverskuddet til nå. Dagens situasjon er derfor preget av et begrenset pilotoverskudd i Europa, mens det i både Asia, Midt Østen og Nord-Amerika er et skrikende behov for piloter. Mangelen på kvalifisert arbeidskraft har drevet betingelsene vesentlig opp. Som følge av dette kan markedsprisen for en flykaptein være 2-4 ganger så høy i Asia/Nord-Amerika som den for øyeblikket er i Europa.

Prognosene for veksten i flytrafikken globalt er beregnet til i gjennomsnitt. 5 % pr år avhengig av region. Som følge av dette vil man de neste 16 år gå fra å frakte 3,7 MRD passasjerer årlig til 8,5 MRD passasjerer årlig. For å klare dette vil dagens flåte av passasjerfly over 100 seter mer enn doubles til 41.000 enheter. Dette medfører igjen et behov for 595.000 nye piloter globalt, hvorav 95.000 bare i Europa. Til tross for dette finnes det, så vidt vi er kjent med, ikke en helhetlig plan for utdanning som vil sikre rekruttering til å operere denne kritiske overnasjonale infrastruktur. På nasjonalt nivå finnes det i dag 2 utdanningsløp til trafikkflyger. Det ene foregår på Bardufoss flyplass. Utdanningen er en del av bachelorutdanningen ved UiT. Denne er som all annen høyere offentlig utdanning gratis. Privat Flyskole på Torp ved Sandefjord utdanner også trafikkflygere. Dette er en privat skole der den enkelte flyelev selv finansierer utdannelsen. Kostnaden ved denne beløper seg til rundt kr. 900.000. Til tross for dette gis det bare mulighet for ordinær låneramme i statens lånekasse for utdanning. De to skolene har, så vidt vi er kjent med, kapasitet til å utdanne ca. 200 piloter pr år. I lys av det pilotbehov som er skissert over vil dette slik vi kan forstå ikke på langt nær være tilstrekkelig til å møte etterspørselen for piloter. På toppen av dette vil det de neste 10 årene være betydelig pensjonsavgang fra de store nettverksoperatørene både i Europa og USA. Det er derfor stor fare for at mangel på rekrutteringsstrategier og utdanningsløp som ikke velter hele kostnaden over på den enkelte elev vil kunne få dramatiske konsekvenser for bransjens muligheter til å sikre tilgang på piloter.

### **Langsiktige negative effekter i Norge**

Etter dereguleringen av luftfarten har vi sett en utvikling hvor stadig flere tjenester og ytelser tilknyttet drift av et flyselskap blir satt ut til eksterne aktører. Dette har i første rekke vært oppgaver tilknyttet administrative tjenester, men etter hvert også tjenester som vedlikehold, og flygende personell ansatt via vikarbyråer utenfor norsk jurisdiksjon. Vi mener regjeringen ved å iverksette de tiltak som er anbefalt i de to høringene, risikerer å sette i gang en prosess som kan være startskuddet til en utflagging av norske og europeiske arbeidsplasser i internasjonal luftfart i et omfang som kan bidra til å utradere den kompetanse som finnes i denne samfunnskritiske bransje. Mangel på en helhetlig luftfartsstrategi basert på grundigere konsekvensutredninger kan videre risikere å utsette hele eller deler av denne viktige infrastruktur for ikke tilsiktede virkninger. Konsekvensene av dette kan medføre svært alvorlige konsekvenser både for bosetting og en effektiv næringsstruktur i Norge.

Vår anbefaling er derfor at man i det påfølgende arbeid utarbeider en helhetlig luftfartsstrategi med vekt på hvordan norsk luftfart bør utvikles i et strategisk perspektiv for landet. Vi kan ikke se at disse forholdene er omfattet av den pågående høringen, og anbefaler at man dybdeutredde de ulike elementene. LO er kjent med at det i Lian-rapporten er analysert ulike problemstillinger som kan oppstå i denne sammenheng, uten at disse er beskrevet i den pågående høringen. De ulike scenariobeskrivelser fra dette arbeidet bør fremkomme da to av scenariene ser ut til å ville kunne få dramatiske konsekvenser for både norsk infrastruktur i luften og derigjennom påvirke muligheten for å opprettholde vår spredte bosetnings- og næringsstruktur. Videre vil den kunne få dyptgripende konsekvenser for sysselsetting i luftfart, for finansieringen av Avinor, samt medføre et betydelig tap av skatteinntekter.

Scenariobeskrivelser viser med tydelighet viktigheten av en gjennomtenkt nasjonal luftfartsstrategi.

### **Flysikkerhet**

Flyindustriens fundament og kjerneverdi er flysikkerhet. Flysikkerhet bygges over tid og handler i stor grad om samhandling, kompetanse og erfaring. Kommunikasjon, samhandling og kompetansebygging får man ikke optimalisert dersom arbeidstakerne ikke har tilknytning til Norge/Europa,

Fremveksten av LCC-selskaper i Europa har de siste årene tilrettelagt for ansattmodeller som kan påvirke flysikkerheten svært negativt. Her benyttes i stor grad midlertidige ansettelser med kontrakter der den enkelte arbeidstager opptrer som selvstendig næringsdrivende, via et vikarbyrå gjerne registrert i et skatteparadis. I tillegg til å sette hele den organiserte arbeidslivsmodellen til side utgjør en slik praksis en betydelig flysikkerhetsutfordring.

En samlet bedriftskultur kan kun erverves gjennom felles ansettelsesforhold i et spesifikt selskap med en ensartet bedriftskultur.

### **Samferdselsdepartementets 10 anbefalinger i høringsnotatet**

LO har gjennom det foregående gitt uttrykk for LOs meninger om flere av Samferdselsdepartementets ti vurderinger og anbefalinger, og vil i det følgende også kommentere de resterende punktene.

*Til anbefaling 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.*

Her ser man, etter LOs vurdering, mulighet for et tilsynstomt rom. Som departementet selv uttrykker: *Det foreligger verken folkerettslige bilaterale avtaler eller multilaterale 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. 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 nedhvilning i henhold til arbeidstidsbestemmelsene.*

Her henviser man til Luftfartstilsynets tilsyn med Ryan Air på Rygge. Det var ikke et opplagt tilsyn for Luftfartstilsynet, og tilsynet ble først gjennomført etter "press" fra andre. Dette er forhold som man ser også i andre land, hvor tilsynene vegrer seg for å føre arbeidsmiljørelatert tilsyn med andre lands flyselskaper selv om de har base i landet. Når dette er så vanskelig innen EU/EØS-området, er det grunn til å stille spørsmål ved hvordan dette vil utarte seg i forhold til baser i tredjeland. Det norske myndigheter i så fall bør arbeide for et felles offentlig register mellom forskjellige lands tilsynsmyndigheter over gjennomførte HMS-tilsyn med de forskjellige flyselskaper som har base i det enkelte land. Dette for at ikke flyselskaper skal unndra seg tilsyn ved å flytte baser rundt omkring.

*Til anbefaling 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.*

LO er enig i denne anbefalingen. Det er viktigere at det settes inn tiltak for at flyselskapene følger de regler for passasjerrettigheter som allerede eksisterer og som man ser fra tid til annen enkelte selskaper prøver å unndra seg fra.

Til anbefaling 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.*

Luftfartstilsynet blir her satt i en, etter LOs mening, umulig situasjon. Det beste tiltaket for at rapporteringsviljen, og ikke minst sikkerheten, i et flyselskap skal bli skadelidende, er at de som arbeider om bord i et flyselskap faktisk er ansatt i selskapet.

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

Etter LOs vurdering er dette et fornuftig tiltak for å lette situasjonen for transferpassasjerer, som vil bidra til enklere reiser.

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

Dette mener LO vil være et godt tiltak da det etableres stadig flere ruter fra OSL til forskjellige reisemål i USA.

Det er også et annet forhold som LO ønsker å kommentere spesielt og det gjelder avsnittet om "*Kjøp av flyrutetjenester under punktet Annet*" øverst på side 12 hvor det skrives: "*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, unnlattelse av å stille krav om spesifikke navigasjonssystem og annet*".

Etter LOs vurdering er det ikke en god løsning å redusere og endre krav for å sørge for økt konkurranse om FOT-rutene. Dette kan gi høyere total kostnader og reelt sett dyrere flybilletter. I et land og spesielt en landsdel med mye vær og vind er det nødvendig med flytyper som kan opprettholde en høy regularitet. Det er nødvendig med en flystørrelse som gir den beste tilgjengeligheten for flest mulig. Det er også merkelig at det foreslås å droppe krav som har en sikkerhetsmessig konsekvens.

LO har i tidligere høringsuttalelser vedrørende tilbud på regionale ruteflyginger uttalt at det ikke må bli diskvalifiserende å ha en flypark tilpasset kortbanenettet i Norge og et eget vedlikeholdsverksted som gir høyteknologisk arbeidskraft i Norge. LO har også stilt seg kritisk til å sløyfe kravet til minste flystørrelse på 30 seter for flere av rutestrekningene kun med bakgrunn i ønsket om større konkurranse. Der hvor staten kjøper tjenester bør det stilles krav til størrelse og kvalitet på materiellet. Staten stiller krav til universell utforming i lufthavnene. Da blir det viktig å opprettholde krav til flystørrelse som ikke vanskeliggjør situasjonen for bevegelseshemmede.

LO ønsker også å trekke fram helikoptertransport til og fra norsk kontinentalsokkel. Det pågår et arbeid i EASA for å etablere et felleseuropeisk regelverk for den type operasjoner. LO har tidligere sammen med andre organisasjoner bedt om at det foretas en studie av hvilke konsekvenser et nytt regelverk vil få for flysikkerheten på norsk kontinentalsokkel. LO er kjent med at Samferdselsdepartementet vil foreta en slik konsekvensutredning. LO forutsetter at tap av tilsynsmyndighet og kontroll over helikopteroperasjoner offshore på norsk område er en sentral del av en slik studie. Det bør være en kjent sak for departementet at både LO og de andre fagorganisasjonene innen norsk luftfart mener det må ligge en norsk driftstillatelse (AOC) i bunn for å kunne operere helikopter offshore på norsk sokkel. Dette må også komme inn som en del av en strategi for norsk luftfart.



## **Internasjonale forhold**

Det er to internasjonale forhold som er verdt å kommentere spesielt i denne høringen, og som norske myndigheter bør følge nøye med på. Det vedrører ME3, de såkalte Middle Eastern Three (Qatar Airways, Emirates og Ethiad Airways) samt utfordringer norsk luftfartsnæring har som følge av ATRP (Air Transportation Regulation Panel).

Europeiske selskaper følger relativt strikte regler utformet av EU-kommisjonen. De såkalte Middle Eastern Three, basert i Gulfen, er flyselskaper som dokumentert har mottatt mer enn 39 milliarder Euro i subsidier de siste 10 årene. Dette har medført en stor skjevhet i konkurranseforholdene globalt.

Eksempelvis kan det nevnes at siden etableringen i 2003, har Etihad Airways mottatt mer enn 16 milliarder Euro i subsidier fra regjeringen i Abu Dhabi. Dette inkluderer 7,9 milliarder Euro i «lån» og «shareholder advances» som ikke har noen tilbakebetalingsbetingelser og €6,4 milliarder i reduserte renter fra lånegarantier.

En slik massiv subsidiering forrykker markedsbalansen og gjør det umulig for europeiske flyselskaper å konkurrere. Man begynner å se resultatet av dette allerede; selskapene taper penger, ruter legges ned og europeiske arbeidsplasser forsvinner. Europeiske flyselskaper og deres ansatte mister markedsandeler på rutetrafikk, og Gulfstatenes flyselskaper utvider sitt marked i regioner uavhengig av markedsadgang. Eksempelvis har europeiske flyselskap redusert antallet avganger mellom Europa og Bangkok med åtte flyvninger i uka, mens Gulfstatenes selskaper har økt antallet avganger med 66 avganger i uken.

Det er umulig med rettferdig konkurranse, og som et resultat må europeiske flyselskap legge ned ruter og dermed også arbeidsplasser. Europeisk luftfartsindustri sysselsetter 7 millioner personer. Dette er arbeidsplasser som står på spill når de er utsatt for urettferdig subsidiert konkurranse.

Dette er også dårlige nyheter for reisende. Uten rettferdig konkurranse vil det bli færre flyselskap, noe som blant annet gir reisende færre valgmuligheter og dyrere priser. De tre flyselskapene har planlagt for en enorm vekst, og har blant annet bestilt 200 nye fly. Fly som vil settes inn på ruter som er statssubsidiert.

ATRP (Air Transport Regulation Panel) er et ekspertpanel innen ICAO (International Civil Aviation Organization) som har til hensikt å rådggi sine respektive medlemsnasjoner i ulike saker. I 2012 fikk panelet i oppgave å vurdere spørsmål knyttet til blant annet markedstilgang, rettferdig konkurranse, eierskapsstrukturer og kontroll, flysikkerhet og skatte- og avgifstregimer.

Hovedsakelig handler oppgaven om å vurdere hvordan en ytterligere liberalisering av luftfartsindustrien kan gjennomføres på globalt nivå. Det vil si å gå fra bilaterale avtaler mellom stater til å skape større «Open Skies» avtaler globalt.

Avhengig av resultatet panelet kommer frem til vil dette kunne være en «game changer» for hvordan vi vil se luftfartsindustrien i tiden fremover. Dersom resultatet skulle bli en økt liberalisering på markedsadgang og eierskapskontroll, vil man fjerne medlemsstatenes påvirkning og kontroll av egen luftfartsindustri. Spesielt blir dette viktig for en liten nasjon som Norge. Dagens luftfartsregime i Norge er en viktig bidragsyter til aktivitet i ulike deler av landet og bidrar til desentralisert vekst. Dette krever at vi har aktører som i ulik grad oppfyller de behovene som eksisterer. En svekket kontroll med aktørene gjennom en liberalisering vil kunne medføre en reduksjon av de nasjonale aktører og et dårligere tilbud til både forretnings-

og fritidsreisende.

Dersom et liberalisert globalt rammeverk gir globale aktører muligheten til å «skumme fløten» av markedet, så vil det uomtvistelig gå ut over marginale ruter som disse internasjonale selskapene ikke tar ansvar for å betjene. Reduserte krav til eierskapskontroll vil ha den samme eller en overtakende effekt. Markedsadgang kan kjøpes gjennom oppkjøp av lokale selskaper og dermed spiller det mindre rolle hvordan avtaler rundt markedsadgang utformes. Dette vil ikke nødvendigvis svekke en stats «connectivity», men vil sannsynligvis flytte kontrollen av nasjonale luftfartshensyn ut av landet.

Gitt at det skjer en liberalisering av markedsadgang eller eierskapskontroll, så er det et meget viktig punkt som vil spille en sentral rolle for markedsdelingen; «fair competition». Norge er en del av et vestlig system med kostnader knyttet til sikkerhetssystemer, både operasjonelt og sosialt, som ikke eksisterer i samme grad i andre deler av verden. Vi har et samfunnssystem basert på likeverdighet, muligheter og trygghet for alle ansatte til å hevde visse rettigheter. Dette er ikke tilstede alle steder, og vil kunne medføre en konkurransevridende effekt og som medfører at norsk luftfartsindustri ikke vil kunne konkurrere på like vilkår og vil derfor få en stor ulempe i et fritt og uregulert marked

Kontroll med subsidier er ekstremt viktig i denne sammenhengen. Dersom ikke det foreligger helt klare regler rundt subsidiering og gjennomsiktighet i nettverket av aktører, så vil dette svekke norsk luftfart. LO er ikke negative til konkurranse, men den må skje på like vilkår. Derfor mener vi at det er meget viktig at Norge fremmer vårt syn på et fornuftig regulert arbeidsmarked og påvirker gjennom de kanaler som Norge besitter for å sikre og fremme arbeidstakeres rettigheter i et globalisert marked. LO er gjerne en bidragsyter i dette arbeidet.

### **Konklusjon**

LO har i dette høringssvaret redegjort for sitt syn på Samferdselsdepartementets høringsnotat om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart. LO har synspunkter på hele høringsnotatet, men har lagt spesielt vekt på å kommentere departementets vurderinger og anbefalinger som vedrører arbeidsforhold, presiseringer i utlendingsforskriften og luftfartens samfunnsmessige betydning. Vi omtaler også flysikkerhet og noen ytterligere internasjonale forhold vi anser at departementet bør være spesielt oppmerksomme på.

Samferdselsdepartementets høringsforslag skal slik LO oppfatter det betraktes som en integrert del av Arbeids- og Sosialdepartementets høringsnotat av 14.03.2016 vedrørende en presisering i utlendingsforskriften for arbeidstakere i internasjonal sivil luftfart. I LOs omfattende hørings svar til Arbeids- og Sosialdepartementets høring har vi argumentert for at en endring av forskriften vil kunne få vidtrekkende og svært negative sysselsettingskonsekvenser. Vi kan heller ikke se at tiltaket er nødvendig for å sikre økt konkurransevne for norske selskaper i internasjonal luftfart, og det er derfor etter LOs mening uansvarlig å risikere innføring av asiatiske vilkårsbetingelser i norsk interkontinental luftfart.

Konsekvensene av en endring handler også om flysikkerhet, opprettholdelse av kompetanse og samfunnsmessige konsekvenser som bortfall av skatter og avgifter. Etter LOs oppfatning er det feil av regjeringen å gå i spissen for en slik utvikling. LOs anbefaling er derfor at regjeringen i forbindelse med arbeidet med en nasjonal luftfartsstrategi bør konsekvensutrede potensielle negative skadevirkninger langt grundigere enn det som fremkommer i begge høringsnotat.

I høringsnotatet ”globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart” beskrives en rekke forhold som alle er vesentlige i utarbeidelsen av en nasjonal luftfartsstrategi. Grunnlaget blir i LOs øyne likevel for spinkelt for å kunne svare på mange av de utfordringer regjeringen ønsker å adressere. Lian-rapporten omtaler ulike scenariobeskrivelser og konsekvenser. Disse burde være en del av høringsnotatet, og uteblivelsen av disse scenariene og konsekvensene gjør at høringsnotatet ikke svarer tilstrekkelig på hvordan regjeringens mål om at god infrastruktur er en grunnpilar i et moderne samfunn, og hvordan regjeringen vil kunne nå sin målsetning om å gjøre dette til en konkurransefordel for landet.

Vi mener videre at de tiltak som foreslås i høringen ikke adresserer hvordan regjeringen skal evne å føre en konkurranseorientert luftfartspolitik basert på forståelse for at flytrafikken er en sentral del av det norske transportnett der virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holde kostnader nede og gi lavere priser og bedre kvalitet. Da høringen i tillegg ikke belyser hvordan man skal sikre et velfungerende og effektivt transportnett i luften, og heller ikke tar hensyn til risikoen for et betydelig tap av arbeidsplasser og skatteinntekter, blir det etter LOs vurdering et noe mangelfullt høringsnotat.

Vi oppfatter at departementet ser denne høringen som en del av et pågående arbeid mot en samlet luftfartsstrategi for Norge. LO vil derfor også komme tilbake med innspill og anbefalinger i fortsettelsen.

LOs hovedanbefalinger til Samferdselsdepartementet er at et bredt og partssammensatt utvalg gjennomfører en omfattende konsekvensutredning av de forhold som departementet omtaler, med det formål å utarbeide en helhetlig luftfartsstrategi for Norge, og at det så legges frem en stortingsmelding om norsk luftfart. Luftfartsnæringen utgjør en svært strategisk viktig næring for Norge, og strategien og anbefalingene for hvordan luftfartsnæringen skal videreutvikles bør derfor forankres i Stortinget.

Med vennlig hilsen  
**LANDSORGANISASJONEN I NORGE**

Peggy Hessen Følsvik  
(*sign.*)

Grethe Fossli  
(*sign.*)

Saksbehandler: Svein Vefall

Vedlegg: Høringen til Arbeids- og sosialdepartementet

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.*