

Nya affärsmodeller/ sociala villkor inom luftfarten

- Analys av förslag till åtgärder och möjliga konsekvenser

1. Bakgrund

Konkurrensen på flygmarknaden har hårdnat och flygbolagen ställs inför behov att sänka sina kostnader och anpassa sin verksamhet för att optimera sin affärsverksamhet och uppnå lönsamhet. Affärsmodeller med nya och olika typer av anställningsformer och annorlunda sätt att organisera verksamheten har introducerats på marknaden. Ett flygbolag kan ha hemvist i ett land, betydande del av verksamheten utanför licensieringsstaten samtidigt som personal anlitas via inhyringsföretag som är etablerade i andra länder m.m.

När det gäller arbetet för en väl fungerande inre marknad för luftfarten har det framför allt från fackföreningsrörelsen påtalats att de innovativa affärsmodellerna inom flygbranschen kan leda till en snedvriden konkurrenssituation, försämrade arbetsvillkor och i förlängningen en försämrad säkerhet som följd¹. Frågan om nya affärsmodeller inom flygsektorn har under senare tid blivit en alltmer aktuell politisk fråga och är debatterad på flera håll såväl inom som utanför Europa.

Till detta dokument bifogas en litteraturoversikt som syftar till att ge en överblick över rapporter och andra insatser som är aktuella på området.

1.1 Syfte och målsättning

Näringsdepartementet har gett Transportstyrelsen i uppdrag att analysera hur problembilden ser ut, utöver det flygsäkerhetsmässiga, när det gäller de nya affärsmodellerna och hur eventuella problem kan åtgärdas inom ramen för luftfartslagstiftningen. Vidare önskar departementet Transportstyrelsens analys av de förslag som framförts i Raminstruktionen avseende EU-prioriteringen En väl fungerande inre marknad för vägtransport och luftfart av den 11 maj 2015.

¹ Flygets framtid, om villkoren för de anställda och möjligheterna för svenskt flyg, Unionen, november 2014, Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines, Dr. G. Harvey m.fl., 2014.

Mot bakgrund uppdragsbeskrivningen är syftet med denna promemoria att resonera kring följande frågeställningar.

- Analys av hur situationen ser ut när det gäller de nya affärsmodellerna. Det går dock inte att dra en tydlig skiljelinje mellan vad som kan betraktas som flygsäkerhetsmässig aspekt och inte, varför ett resonemang kring dessa också omfattas i analysen.
- Förslag till åtgärder inom ramen för luftfartslagstiftningen.
- Analys av vissa framförda förslag på åtgärder².

Målsättningen är att på ett översiktligt sätt beskriva förutsättningar och möjliga konsekvenser av olika framförda förslag.

Frågan om nya affärsmodeller och möjliga effekter som de medför berör ett brett spektrum av frågor och kompetenser. Denna pm berör frågan på en översiktlig nivå inom ramen för Transportstyrelsens uppdrag och kompetens. Eftersom frågan berör flera kompetensområden, t.ex. konkurrens-, säkerhets-, skatte- och arbetsmiljöområdena, är samverkan mellan olika kompetenser av största vikt för det fortsatta arbetet, inte minst för att slutsatser och förslag ska vara väl utredda och förankrade.

1.2 Begrepp och definition

Frågan om de nya affärsmodellerna inom luftfarten belyses som regel olika från olika håll. Det är möjligt att identifiera tre huvudsakliga delar;

1. den sociala aspekten och anställningstryggheten,
2. konkurrensaspekten och
3. frågan om eventuell påverkan på säkerheten.

Begreppet ”*nya affärsmodeller*” används här för att beskriva situationen i sin helhet och innefattar såväl frågan om konkurrens, säkerhet som de sociala aspekterna. Begreppet ”*social dumpning*” är också ett vanligt förekommande begrepp och syftar oftast främst till en problematisering av den sociala dimensionen och de anställdas/kontrakterades villkor. Social dumpning handlar främst om att man utnyttjar skillnader i olika länders lönenivåer och sociala förmåner. Begrepp som ”regelshopping” förekommer också i debatten och syftar på att företag hittar nya sätt att organisera sig och utnyttja skillnader i olika länders bolagsbeskattning, lönenivåer och sociala förmåner för att öka lönsamheten.

² Se sid. 8 i Näringsdepartementets raminstruktion av den 11 maj 2015.

2. Beskrivning av situationen

Marknadsöppningen inom flygbranschen har lett till en hårdare konkurrens. I stort har liberaliseringen lett till lägre priser och ökad tillgänglighet för konsumenten eftersom fler företag har etablerat sig på marknaden, vilket har lett till en ökat utbud. Etableringen av nya affärsmodeller, som bland annat utmanar den traditionella strukturen på marknaden med statliga monopol, har också väckt frågan om detta får negativa effekter på flygsäkerheten. Även om olika affärsmodeller i sig inte strider mot gällande regler finns en oro för oseriösa bolag som missbrukar systemet.

2.1 Konkurrensfråga

Liberaliseringen av flygmarknaden, och skapandet av den inre marknaden inom den europeiska gemenskapen ledde till att flygbolagen fick se en allt mer hårdnande konkurrens om passagerarna. Flygföretag som tidigare enbart opererade begränsade rutter eller var nischade på en viss typ av flygverksamhet (matartrafik, regional trafik, charter m.m.) såg en möjlighet att utöka verksamheten genom att exempelvis erbjuda flygbiljetter till betydligt lägre pris på andra villkor. Ett exempel som förekommer i en mycket hög omfattning idag är det vedertagna konceptet med lågprisbolag där man inte erbjuder s.k. ”interlining” eller resande i annat än en klass. En betydande del av ett lågprisbolags intjäning sker dessutom genom försäljning av extratjänster (incheckat bagage, ombordförsäljning, avans på hyrbilsförmedling, försäkring m.m.). Dessa bolag verkar inte sällan i en utpräglad lågkostnadsstruktur genom att man låter faktorer som innebär lägre kostnader att vara styrande för dess utbud, exempelvis enbart en flygplanstyp i flottan innebär att man enbart erbjuder destination som kan erbjuda en sådan efterfrågan att flygplanet är ekonomiskt att operera på. Likaså bemannas företagets verksamhet på ett sådant sätt att man alltid försöker hålla kostnaderna nere, samt skapar en flexibilitet för flygbolaget att snabbt kunna disponera om flygplan, och minska personalstyrkan. Detta sker oftast genom att vissa lågprisbolag anlitar personal genom exempelvis bemanningsföretag. Det finns även företeelser där flygbolag väljer att anlita personal från länder där löner och sociala förmåner är lägre.

Alla företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad strävar efter att minska dess kostnader och öka dess försäljning. Som en del i detta ser man inte sällan att företag väljer att lägga ut delar som tidigare bedrevs i egen regi, bl. a. IT-tjänster, ekonomi och administration. Utöver detta ser vi också att flera flygbolag har valt att lägga ut tekniskt underhåll till verkstäder i utlandet, inom EU såväl som länder utanför gemenskapen. Även markttjänster och catering är verksamheter som tidigare i stor omfattning bedrevs i egen regi, men som nu sålts ut och upphandlats av flygbolag. Sannolikt har flera av dessa åtgärder inneburit att man kunnat uppnå

kostnadsfördelar genom exempelvis skalfördelar och genom att upphandla sådant som tidigare var en del av den egna kostnadskostymen inom flygbolaget.

Företeelsen att anlita personal på annat sätt än genom direkt anställning i flygbolaget (bemanningsföretag, egna företagare som uppdragstagare) och på så sätt skapa en hög flexibilitet för flygbolaget har uppmärksammats som en konkurrenspåverkande faktor som möjligen är osund då vissa företeelser kan anses vara i gråzonen i förhållande till lagstiftarens intention främst vad gäller arbetsrätten. Ytterligare en företeelse är att utnyttja skillnaderna i olika länders kostnadsnivåer gällande sociala kostnader och krav på anställningstrygghet för arbetstagaren. Det finns studier och rapporter som visar att dessa företeelser kan leda till en osund konkurrens på flygmarknaden³.

Vi ser nu också försök till att bemanna flygbesättningar med personal utanför gemenskapen där man då avser dra fördel av de lägre lönenivåer som finns i vissa länder.

Flygbranschen är också omgiven av en stor mängd säkerhetsföreskrifter och om de inte följs kan det leda till oönskade och allvarliga följder. Även om regelverket i sig är tydligt när det gäller flygsäkerhetsrelaterade frågor infinner sig en viss osäkerhet om den pågående utvecklingen på sikt kan påverka flygsäkerheten. Flygbolag med en komplex tillsynsstruktur, kan vara svåra att få överblick över och det ställer därför särskilda krav på ansvariga myndigheter som utför tillsynen av bolagen att i större omfattning samarbeta med varandra.

Då några företag prövar nya modeller för sin verksamhet kan det leda till att andra bolag konkurreras ut, om de inte också anpassar sig till den rådande utvecklingen. Även om dessa fall inte hamnar inom ramen för konkurrenslagstiftningen har traditionella flygföretag anfört att detta är en osund konkurrenssituation. De bolag som fortsatt erbjuder mer traditionella anställningsvillkor kan på sikt riskera att tappa marknadsandelar pga. en högre kostnadsbild. För Sveriges vidkommande skulle det kunna innebära att de bolag som har svenska licenser blir färre.

Intresseavvägning

Den eventuella risken för snedvriden konkurrens handlar delvis om att den arbetsrättsliga lagstiftningen i medlemsstaterna nått olika nivåer. De olika medlemsstaternas lagstiftning präglas fortfarande av grundläggande skillnader bl.a. beträffande näringslivsstruktur och fackföreningsväsende. Det faktum att det inom EU inte finns ett gemensamt arbetsrättsligt system

³ Report on the working group on Social Dumping in aviation, april 2014, sid. 13.

bidrar till att det är svårt att nå enighet i sociala och arbetsrättsliga frågor. Utvecklingen av EU:s inre marknad innebär en intresseavvägning mellan nyttan av fri konkurrens och viljan att motverka social dumping.

2.3 Social fråga kopplad till arbetsmiljö och anställningstrygghet

De rent sociala och arbetsrättsliga aspekterna handlar t.ex. om försämrade arbetsmiljö och försämrade arbetstider, ökat utnyttjande av bemanningsföretag i stället för att direktanställa, missbruk av visstidsanställningar och att allt fler agerar som egna uppdragstagare inom flygbranschen. Flygbolag implementerar t.ex. s.k. flexibla styrsystem för personalhantering som möjliggör snabb omfördelning och nyttjande av personalen i bl.a. schemaläggning. Inom ramen för de olika affärsmodellerna uppstår också olika typer av virtuella bolag, remote operators, förändrade anställningsformer där piloter och kabinpersonal anlitas som egenföretagare i stället för att anställas, vilket ofta resulterar i försämrade social trygghet som sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkring eftersom det kan råda viss otydlighet kring vilka regler som gäller och hur företagets sociala avgifter ska betalas⁴.

Förutom eventuella säkerhetsrisker kopplat till de ovan beskrivna nya arbetsförhållandena menar politiken och fackföreningarna⁵ att det ytterst handlar om att värna en god arbetsmiljö och en sund arbetsmarknad inom EU. Regeringens position har uttryckts tydligt. I regeringens övergripande prioriteringar för EU-arbetet anges frågan om ordning och reda på arbetsmarknaden som en av de fem viktigaste punkterna. Här beskrivs också explicit att ”*social dumping och missbruk av regelverk ska motverkas*”⁶. Även i Sveriges uttalanden i TTE-rådet (transport) uttrycker Sverige vikten av rättvisa och lika villkor på luftfarmsmarknaden i Europa.⁷ Denna fråga kan behöva utredas vidare av behörig myndighet, t.ex. Arbetsmiljöverket. Transportstyrelsen för en dialog med Konkurrensverket och Arbetsmiljöverket i syfte att utbyta kunskap och samverka i frågan.

2.4 ”Regelshopping”⁸

I flera sammanhang pratar man om regelshopping, alltså att man som bolag utnyttjar olika länders regler vad gäller beskattning, sociala villkor och

⁴ Report on the Working Group on Social Dumping in Aviation, Trafikstyrelsen 2014, sid. 15.

⁵ Unionen, november 2014, Dr. G Harvey Oktober 2014, ETF, March 2015, Y. Jorens mfl. 2015, European Transportworkers Federation, ETF, Some concrete examples of social dumping in civil aviation (Draft) 5 march 2015.

⁶ Regeringens övergripande prioriteringar för EU-arbetet 2015, 23 mars 2015.

⁷ Rapport från TTE-rådet (transport) den 13 mars 2015.

⁸ Begreppet utreds närmare i Trafikstyrelsens rapport ” Report on Social Dumping/Rule Shopping in aviation, mars 2015.

anställningsvillkor m.m. Det är viktigt att påtala att detta förfarande förvisso inte strider mot några regleringar per se, men kan riskera att hamna i gränslandet för vad som var lagstiftarens egentliga avsikt och således tangerar vad som kan anses avsiktligt överutnyttjande av olika tillämpningar mellan medlemsstater, d.v.s. missbruk av regelverk. Ländernas varierande tolkningar av regelverket för flygsäkerhet skulle också kunna göra att det är intressant att flytta verksamhet mellan olika stater. I detta fall ligger ett stort ansvar på EU:s flygsäkerhetsbyrå EASA som har en standardiseringsfunktion som ska säkerställa korrekta och likvärdiga krav inom EU. Denna fråga tangerar principen om fri rörlighet inom Europa.

2.5 Säkerhetsaspekter

Alla flygbolag i Europa, oavsett struktur eller biljettpriser, styrs av gemensamma EU-regler kring säkerhet. Regelverket som behandlar de flygsäkerhetsmässiga aspekterna innehåller flera delar som handlar om den sociala dimensionen. Det handlar om arbetstidsreglering, krav på vilotider, var personal ska ha sin hemmabas, krav på rapportering etc. Förslag till lösningar kring att förbättra villkoren för de anställda inom flygbranschen hamnar därför ofta i lagrum som egentligen mer direkt handlar om marknadsreglering eller flygsäkerhet.

I dag finns inga belägg för att t.ex. bolag med outsourcad verksamhet och olika anställningsformer har sämre säkerhet än andra bolag. Det finns däremot en ökad komplexitet förknippade med nya affärsmodeller framför allt avseende flygbolagens företagskultur och mer specifikt säkerhetskulturen som präglar bolagen.

Det pågår ett arbete inom arbetsgrupp om New Business Models som EASA Regulatory Advisory Group har behandlat samt lämnat rekommendationer kring.⁹ Gruppens rekommendationer berör bl.a. hur myndighetens tillsyn och företagens säkerhetsledningssystem ska kunna identifiera de faror som t.ex. hög personalomsättning eller sjuknärvaro innebär, och att regelverket för hur flygföretag ska ledas inte är utvecklat för dessa nya affärsmodeller med omfattande utkontraktering. Här finns även rekommendationer som berör hur medlemsstaternas myndigheter ska kunna samordna sitt arbete för att åstadkomma en säker luftfart i hela EU oberoende av var flygföretagen har sina tillstånd.

3. Förslag till åtgärder inom ramen för luftfartslagstiftningen

Nedan följer ett antal förslag på åtgärder, både generella och lite mer specifika, som huvudsakligen faller inom ramen för luftfartslagstiftningen i EU. Vidare utredning och djupare analys av förslagen kan vara nödvändigt.

⁹ RAG Working Group Report on Developing Business Models – April 2015

3.1 Harmonisering av regeltillämpningen

Det är inte säkert att det är regelverket som det är ”fel” på utan snarare att de regler och rekommendationer som i dag finns inte tillämpas på lika sätt och att reglerna därmed inte uppfylls i lika grad. Vi går mot fler målstyrda/målbaserade regler, där krav på säkerhet osv. ställs och det lämnar också öppet för olika tolkningar och olika sätt att lösa frågorna på. En satsning på att harmonisera tillämpningen av befintliga regelverk är nödvändig för att utjämna olikheterna inom EU och minska risken för överutnyttjande av befintliga regelverk, sk. ”regelshopping”. Behovet av harmonisering av tillämpning och hur man ser på reglerna/-rekommendationerna gäller även kravet på 50 procent direktanställda i flygverkstäder (se nedan). I detta fall ligger ett stort ansvar på EU:s flygsäkerhetsbyrå EASA som har en standardiseringsfunktion som ska säkerställa korrekta och likvärdiga krav inom EU.

Grundförordningen och dess tillämpningsförfordningar (dvs EU:s flygsäkerhetsregelverk) ställer även krav på att tillsynsmyndigheterna ska samarbeta om ett företag har aktiviteter i flera stater.

3.2 Ökade krav på flygbolagens ledningsfunktion

Den nya utvecklingen på området innebär ofta en ökad komplexitet i bolagsstrukturen och bolagen måste kunna visa att de har kontroll över verksamheten, vilket också kräver utökad tillsyn från ansvariga myndigheter. Ledningen är avgörande för att kunna hantera olika krav och mål i verksamheten. Ledande personer måste kunna identifiera risker med olika affärsmodeller för att kunna vidta erforderliga åtgärder. De befattningshavare som ska godkännas av Transportstyrelsen ska kunna visa att de kan bedriva ett proaktivt och systematiskt säkerhetsarbete i en komplex bolagsstruktur.

3.3 Utökade tillsynsmöjligheter - ”Staff turnover”

Det finns en oro för att innovativa anställningsmodeller med ”nolltidskontrakt”, egenföretagare, ”pay to fly” etc. kan göra att personalomsättningen blir hög. Det kan påverka uppbyggnaden av företagets säkerhetskultur, vilket är en förutsättning för att företagets säkerhetsledningssystem ska fungera. Företaget kan också få svårigheter att upprätthålla rätt kompetens på alla anställda om personalomsättningen är hög. Flygsäkerheten kan då påverkas. En åtgärd skulle kunna vara en reglering där flygföretagen ska redovisa sin personalomsättning och göra den tillgänglig vid myndighetstillsynen. Vid hög personalomsättning bör tillsynsmyndigheten kunna ålägga flygbolaget att utreda vad den höga personalomsättningen beror på och vidta åtgärder inom ramen för sitt säkerhetsledningssystem. Systemet skulle behöva tillämpas på samma sätt inom EU.

3.4 Högre krav vid upphandlad trafik

När det gäller den svenska upphandlade trafiken skulle det vara önskvärt om Trafikverket hade möjlighet att ställa sociala villkor på bolag som ska bedriva upphandlad trafik i Sverige. Detta bör utredas närmare. Konkurrensverket har utrett frågan om möjligheter för upphandlade myndigheter att kräva att leverantörer ska vara bundna av kollektivavtal under kontraktstiden och kommit fram till att det inte är tillåtet. Konkurrensverket menar att ett sådant krav står i strid mot proportionalitetsprincipen och det är även problematiskt med hänsyn till föreningsfriheten¹⁰. Trafikverket Transportstyrelsen och Konkurrensverket skulle dock kunna ha utökade kontakter och samverkan inför och under upphandling av flyglinjer.

3.5 Forskningsinsatser

För att ev. åtgärder och andra insatser inte ska riskera att bli missriktade och grundade på spekulativa antaganden krävs ett bättre faktaunderlag än vad som finns i dag. Det finns ett stort behov av forskning kring vilka effekter som de nya affärsmodellerna och anställningsvillkoren inom flygbranschen för med sig. Det finns också ett ökat behov av ett arbetssätt som integrerar de olika områdena i bl.a. tillsynen, regelverksutveckling, samarbete och dialog mellan branschens olika aktörer.

4. Analys av vissa framförda förslag (se sid. 8 i Rk instruktion) på åtgärder

Nedan följer en översiktlig analys av de förslag som angivits i regeringens instruktion. Transportstyrelsens analys görs under rubriken ”Konsekvensanalys”, bakgrundstexten är hämtad från instruktionen.

4.1 En skärpning av kravet på flygbolaget att säkerställa att EU-regler, nationella regler samt landets eventuella kollektivavtal efterlevs i de länder där flygbolaget har flygbaser¹¹.

Bakgrund

Genom krav på att man även ska ta hänsyn till kollektivavtal samt att ”bör” ändras till ”ska” i den regeltext som finns idag. Det är ett sätt att komma åt aktörer som använder sig av ett lands arbetsmarknadsregler och tillämpar

¹⁰ Arbets- och anställningsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal vid offentlig upphandling, Konkurrensverket, Rapport 2015:6.

¹¹ Unionen har tillsammans med ETF, European Transportworkers Federation, tagit fram följande förslag till ändringar i regelverken (främst EU-förordning 1008/2008) som styr flygmarknaden.

dessa på all personal oavsett i vilket EU-land de arbetar. (berör bl.a. Ryanair och Norwegian Air International, NAI)

Konsekvensanalys

Oklart vad som åsyftas här. Bristerna utgörs snarare av att länderna gör olika tolkningar av regelverken. En av anledningarna till detta handlar om att tolkningen av employ/ anlita/ anställa är oklar och tillämpningen troligtvis skiljer sig mellan olika tillsynsmyndigheter inom EU.

Ur säkerhetssynpunkt är dock det väsentliga att operatören verkställer de skyldigheter som den har enligt flygsäkerhetsregelverket oavsett om en besättningsmedlem är ”anställd” eller inte.

Se även punkten 3.1 om harmonisering av regeltillämpning ovan.

4.2 En mer långtgående definition av var företagets ”principal place of business” finns (företagets huvudsäte).

Bakgrund

Definitionen av ”principal place of business” får i Unionens förslag följande tillägg: För att betraktas som företagets ”principal place of business” ska företaget bedriva substantiella aktiviteter på platsen, en stor andel av företagets tillgångar, företagets finansiella centrum liksom säkerhetsansvaret ska finnas där, företagsövergripande beslut ska fattas på platsen och ett betydande antal anställda och flygplan ska vara baserade där samt ett betydande antal in- och utflygter ska ske till/från platsen.

Syftet med att tydliggöra begreppet är att undvika ”postlådeföretag” som etablerar sig i ett EU-land på grund av gynnsamma skatter och regler trots att man inte bedriver verksamhet på platsen.

Konsekvensanalys

I förslaget ovan anges ett antal värdeord som kan öppna utrymme för en mängd olika tolkningar, ”substantiell”, ”betydande”, ”en stor del”.

Definitionen av principal place of business i förordningen 965/2012 lyder:

”företagets huvudkontor eller säte är där de huvudsakliga finansiella funktionerna och den operativa ledningen av den verksamhet som avses i denna förordning utövas.”

I förordning 1008/2008 är definitionen av principal place of business:

”Ett EG-lufttrafikföretags huvudkontor eller säte i den medlemsstat i vilken EG-lufttrafikföretagets huvudsakliga finansiella funktioner och operativa ledning utövas, inbegripet styrning av fortsatt luftvärdighet.”

Även andra bestämmelser i förordning 1008/2008 påverkar bedömningen av vilket land ett flygbolag ska anses höra hemma i bl.a. anges:

”Den behöriga myndigheten i en medlemsstat ska bevilja operativ licens för ett företag om följande villkor är uppfyllda,

- a) Företagets huvudsakliga verksamhet bedrivs i denna medlemsstat,*
- b) Företaget har ett drifttillstånd utfärdat av en nationell myndighet i samma medlemsstat vars behöriga tillståndsmyndighet har ansvaret för att utfärda, vägra eller tillfälligt eller permanent återkalla EG-lufttrafikföretagets drifttillstånd.”*

Anledningen till att regleringen finns är att ett flygbolags verksamhet ska vara tydligt placerad och uppföljningsbar av i det landet behörig myndighet.

Med dagens regler borde det inte vara möjligt med s.k. postlådeföretag. Om det förekommer bör man inom EU fokusera på att se till att medlemsländerna tolkar bestämmelserna om principal place of business på samma sätt och tillämpar bestämmelserna i enlighet därmed.

När en stor del av verksamheten pågår i en annan medlemsstat än den där flygbolaget har sin principal place of business finns möjlighet att delegera tillsynen till tillsynsmyndigheten i den stat där verksamheten bedrivs.

4.3 Ett tillägg i villkoren för att få flygtillstånd som innebär att man måste ha verksamhet i det land som utfärdar tillståndet.

Bakgrund

Genom en tydligare koppling mellan landet där företaget har sin ”principal place of business” och landet där drifttillståndet (AOC) utfärdas, försvåras möjligheten att skapa ”postlådeföretag” som inte har någon verksamhet i det land som utfärdar tillståndet. Det land som utfärdar tillståndet har också huvudansvaret för tillsynen av det aktuella flygbolaget vilket underlättas om en stor del av verksamheten bedrivs i landet.

Konsekvensanalys

Den här regeln finns redan i förordning 1008/2008 . Se även resonemang i punkt 4.2 ovan.

4.4 A clearer definition of the employer-responsibilities in aviation so that an employer cannot evade responsibility for crew members and other employees by setting up networks of subsidiaries in other EU member states and outside the EU. It is also necessary to break with the lack of employer responsibility in situations where pilots are hired as "self-employed".

Konsekvensanalys

När det gäller de flygsäkerhetsmässiga aspekterna ska detta krav uppfyllas enligt tillsynsbestämmelserna.

Ett sätt att göra rättvisa flygbolag konkurrenskraftiga skulle kunna handla om att "rättvisemärka" de bolag som vill utmärka sig som schyssta. För transportköparen är priset viktigt, som för alla andra produkter, men den etiska aspekten bör också ha stor betydelse.

4.5 A new EU-regulation must establish that cabin crew shall have social security rights in an EU member state and the right to be informed of the country in which they are entitled to these rights.

Konsekvensanalys

Mot bakgrund av Transportstyrelsens kompetensområde bedömer vi inte kunna bemöta ovanstående. Denna fråga bör lämpligen hanteras inom ramen för Arbetsmiljöverkets uppdrag.

4.6 It is necessary to establish a common definition of the so-called home base-concept so that employees only have one home base. This must be anchored in the EU in order to ensure uniform interpretation, administration and enforcement.

Konsekvensanalys

Förslaget uttrycker att anställda bara borde ha en enda "home base", så är fallet i dag enligt EU-OPS, men man kan enligt svenska riktlinjer för flygarbetstid byta "home base" högst fyra gånger per år. Detta regleras i flygarbetstidslagarna, se nedan:

Förordning 859/2008, EU-OPS. Regler för home base, definition

(1.7.) Home base:

The location nominated by the operator to the crew member from where the crew member normally starts and ends a duty period or a series of duty

periods and where, under normal conditions, the operator is not responsible for the accommodation of the crew member concerned.

Från 18 februari 2014 definieras Home Base enligt förordning 83/2014, EASA-FTL, med övergångstid till 18 februari 2016.

(14) "home base" means the location, assigned by the operator to the crew member, from where the crew member normally starts and ends a duty period or a series of duty periods and where, under normal circumstances, the operator is not responsible for the accommodation of the crew member concerned;

CS FTL.1.200 Home Base

(a) The home base is a single airport location assigned with a high degree of permanence.

(b) In the case of a change of home base, the first recurrent extended recovery rest period prior to starting duty at the new home base is increased to 72 hours, including 3 local nights. Travelling time between the former home base and the new home base is positioning.

GM1 CS FTL.1.200 Home Base TRAVELLING TIME

Crew members should consider making arrangements for temporary accommodation closer to their home base if the travelling time from their residence to their home base usually exceeds 90 minutes.

4.7 Det är angeläget att mandatet och resurserna ses över för EU:s flygsäkerhetsmyndighet, EASA

Konsekvensanalys

Här är det viktigt att titta på vad som avses, ska mandatet utökas och i så fall i vilken utsträckning? Hög utsträckning skulle kunna betyda att EASA tar medlemsstaternas roll att utfärda tillstånd och utöva tillsyn. Regelarbetet ligger på rätt nivå men behovet av forskning på området är stort. EASA och medlemsländerna behöver i större utsträckning arbeta proaktivt för att tidigt fånga nya affärsmodeller som kräver särskilda insatser. EASA:s arbetsgrupp har försökt få till stånd forskningsmedel ur flygsäkerhetssynpunkt från KOM. Mot bakgrund av att området fortfarande är ganska okänt och mycket föränderligt så vore medel för forskning rimligt att satsa extra resurser på. Detta skulle SE kunna driva på hos KOM, som beslutar om EASA:s budget. Detta är en fråga som Sverige skulle kunna driva.

4.8 Det behövs en mer långtgående definition av bolagens huvudsäte. Flygbolag ska inte kunna etablera sig i ett EU-land för att utnyttja gynnsamma skatter och regler om de inte bedriver verksamhet på platsen.

Konsekvensanalys

Tveksamt om detta är förenligt med den fria etableringsrätten inom EU. Se även punkten 4.2 ovan.

4.9 (S) i EP vill se en gemensam minimistandard för arbetsmiljö i EU för att företag ska kunna konkurrera på lika villkor.

Konsekvensanalys

Transportstyrelsen har principiellt inga synpunkter på detta förslag.

4.10 Kollektivavtalen som reglerar villkoren i flygbranschen är rester från den tid då stora statliga bolag dominerade marknaden. Dessa avtal måste bli mer flexibla och moderniseras. Kunderna har sedan länge vant sig vid ett lägre pris på flygbiljetterna, något som flygbolagen måste anpassa sig efter för att kunna överleva. Många villkor är kvarlevor från en tid då situationen på marknaden såg helt annorlunda ut¹².

Konsekvensanalys

Många bolag, däribland SAS, arbetar med att modernisera sina avtal till att bli mer flexibla. Att ändra kollektivavtalens innehåll är upp till arbetsmarknadens parter.

4.11 Den svenska flygbranschen står idag inför en situation där det för varje år som går blir färre svenska bolag och färre anställda kvar i Sverige. Utan förändring är risken uppenbar att vi har generösa avtal för en bransch som slutat att existera i Sverige. Gemensamt bör vi sträva efter att Sverige ska vara ett attraktivt land att bedriva verksamhet i där ambitionen är inflaggning i stället för utflaggning. Därför vill vi innan tiden är ute, gemensamt med berörda fackförbund och politiker stärka dialogen för att hitta lösningar och utveckla en nationell strategi för luftfart.

Konsekvensanalys

¹² http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/flyget-riskerar-att-forsvinna-fran-sverige_4421583.svd

En bred dialog om dessa frågor och om flygets framtid i Sverige är positivt. Man bör samla aktörer med olika kompetenser och behov för diskussion även om det ytterst är en politisk fråga. Transportstyrelsen har nyligen avslutat ett arbete med att ta fram en strategi för en positiv näringslivsutveckling som kan ha bäring på dessa resonemang.

5. Sammanfattande kommentarer

Det är tydligt att frågan om nya affärsmodeller och sociala villkor inom flyget utgörs av en mängd komplexa frågeställningar som spänner över flera kompetensområden. Det är också tydligt att olika intressen såsom den fria etableringsrätten, tillgång till den fria marknaden inom EU och reglering av arbetsvillkoren i en global marknad kan stå mot varandra. Att urskilja säkerhetsaspekter från de sociala och marknadsmässiga aspekterna är inte helt enkelt eftersom de många gånger kan påverka varandra.

5.1 Sammanfattande förslag till åtgärder

- Den viktigaste åtgärden handlar om att arbeta för att harmonisera regeltillämpningen inom EU, så att spelreglerna på den gemensamma marknaden är tydliga och inte missbrukas.
- Att genomföra forskningsinsatser på området utgör också en av de viktigaste åtgärderna. För att eventuella åtgärder inte ska bli missriktade krävs faktaunderlag. Sverige bör driva på för att utöka informationsutbytet och forskningsinsatserna inom EU.
- Principen om fri rörlighet inom EU bör värnas och respekteras och eventuella begränsande åtgärder behöver vara underbyggda med faktaunderlag. Marknaden måste få reglera sig självt, varför de eventuella åtgärderna också bör eftersträva att motverka missbruk av regelverket samt om det finns negativa säkerhetsmässiga effekter.
- Den nya utvecklingen på området och en ökad komplexitet i bolagsstrukturen medför att bolagen måste kunna visa att de har effektiv kontroll över bolaget, vilket också kräver utökad tillsyn från ansvariga myndigheter.
- Även personalomsättning skulle kunna utgöra en parameter för myndigheternas tillsyn, då en hög personalomsättning skulle kunna vara en indikator på en instabil organisation.
- Möjligheterna att ställa sociala villkor vid upphandlad trafik bör utredas vidare.
- Den arbetsgrupp inom EASA som arbetar under namnet New Business Models (NBM) är ett bra verktyg för att beakta de säkerhetsmässiga aspekterna i det fortsatta arbetet.

- Några aspekter av denna fråga är rena arbetsrättsliga frågor som behöver analyseras av sådan expertis.
- Eftersom frågan berör flera kompetensområden (t.ex. konkurrens-, säkerhets- och, skatte- och arbetsmiljöområdena) är samverkan mellan olika kompetenser av största vikt, inte minst för att slutsatser och förslag ska vara väl förankrade.

Referenser

Flygets framtid, om villkoren för de anställda och möjligheterna för svenskt flyg, Unionen, november 2014,

Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines, Dr. G. Harvey m.fl., 2014.

Näringsdepartementets raminstruktion av den 11 maj 2015.

Report on the working group on "Social dumping" in civil aviation, Trafikstyrelsen, April 2014.

Report on Social Dumping/Rule Shopping in aviation, Trafikstyrelsen 2015.

Regeringens övergripande prioriteringar för EU-arbetet 2015, 23 mars 2015.

Regeringskansliets rapport från TTE-rådet (transport) den 13 mars 2015.

Rapport från möte i den rådgivande kommittén om tillträde till inre marknaden för luftfart, Transportstyrelsen, 5 december 2014.

http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/flyget-riskerar-att-forsvinna-fran-sverige_4421583.svd

<http://www.arbetsvarlden.se/ryanair-tvingas-betala-skatt-och-avgifter-for-anstallda-i-frankrike/>

Some concrete examples of social dumping in civil aviation (Draft) European Transportworkers Federation, ETF, 5 march 2015.

Working Group Report on Developing Business Models, EASA Regulatory Advisory Group (RAG), April 2015.

Arbets- och anställningsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal vid offentlig upphandling, Konkurrensverket, Rapport 2015:6.

Andra relevanta källor

Interpellation i Riksdagen 2014/15:275.

Interpellation i Riksdagen 2014/15:291.

Preliminary Draft opinion of the section for Transport, Energy, infrastructure and the Information society on new social dumping in the European civil aviation sector, TEN 565, Demelenne, 9 April 2015.

Atypical Forms of Employment in the Aviation Sector, Y.Jorens, D. Gillis, L Valcke & De Coninck, European Social Dialogue, European Commission, 2015.

<https://www.eurocockpit.be/stories/20150408/the-little-differently-philosophy-of-primer-air>.

Meeting of the Expert Group on application of the legislation on access for Community air carriers to intra-Community air routes, Brussels, 11 June 2014.

Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010, Steer Davies Gleeve.