

**A 1716/vækst****Afgreiðsla** Norræna hagvaxtar- og þróunarnefndin

Nefndarálit norrænu hagvaxtar- og þróunarnefndarinnar um

**Þingmannatillögu****Nefndarálit um þingmannatillögu um sameiginlega stefnu Norðurlanda í flugmálum****Tillaga**

Norræna hagvaxtar- og þróunarnefndin leggur til að

Norðurlandaráð aðhafist ekki frekar vegna þingmannatillögu A 1716.

**Bakgrunnur**

Flokkahópur jafnaðarmanna í Norðurlandaráði lagði í janúar 2017 fram þingmannatillögu um sameiginlega stefnu Norðurlanda í flugmálum. Í tillögunni voru tveir málsliðir:

að efna til málþings eða hringborðsumræðu með aðilum vinnumarkaðarins og norrænum stjórnvöldum um sameiginlega stefnu í flugmálum, út frá tillögum SAMAK og annarra;

að beita sér fyrir því að norræn stjórnvöld komi sér saman um sameiginlega flugmálstefnu Norðurlanda á vettvangi ESB, út frá tillögum SAMAK og annarra.

Í þingmannatillögu jafnaðarmanna kemur fram að:

Flugumferð hefur stórkæmt á undanförunum áratugum og hafa jafnaðarmenn í Norðurlandaráði margsinnis vakið máls á þeim vanda sem skapast hefur vegna þessa. Sú þróun hefur haft slæm áhrif á réttindi launafólks, samkeppnisfærni og flugöryggi. Málið hefur einnig verið ofarlega á dagskrá hjá norrænu verkalýðshreyfingunni. Verkalýðshreyfingin er í meginráttum sammála jafnaðarmönnum um eðli málsins og mikilvægi þess að löndin grípi til sameiginlegra aðgerða.

Í janúar 2017 birti SAMAK, samstarfsnefnd alþýðusambandanna og jafnaðarmannaflokkanna á Norðurlöndum, skýrsluna „Fremtidens flytrafik på fair vilkår“ (*Flugumferð framtíðarinnar á sanngjörnum kjörum*). Fulltrúar allra landanna komu að skýrslunni, en þar er að finna tillögu að sameiginlegri stefnu Norðurlanda varðandi pólitísk forgangsmál, svo sem óhefðbundin ráðningarform, heimahafnir og ósanngjarna samkeppni frá þriðju löndum. Auk þess inniheldur skýrslan þrjátíu tillögur að nýrri stefnu Norðurlanda í flugmálum, í löndunum sem og á



Evrópuvettvangi.

Sjá skýrsluna hér:

<http://samak.info/wp-content/uploads/2017/01/SAMAKs-rapport-om-luftfart.pdf>

Á árinu 2016 samþykkti og afgreiddi Norðurlandaráð tilmæli um Flugöryggi og starfsskilyrði í flugi (3/2016) en tillöguna flutti flokkahópur jafnaðarmanna. Í framhaldinu funduðu fulltrúar hagvaxtar- og þróunarnefndar Norðurlandaráðs með samgönguráðherrum landanna og ræddu meðal annars öryggi og starfsskilyrði í flugsamgöngum gagnvart flugiðnaðinum, ráðherrum ESB-landa, framkvæmdastjórn ESB og Evrópuþinginu. Jafnaðarmenn í Norðurlandaráði telja að enn sé þörf á markvissum aðgerðum á þessu sviði.

Við afgreiðslu tilmæla 3/2016 (þingmannatillögu A 1647) barst eftirfarandi svar frá norrænum stjórnvöldum:

Danska ríkisstjórnin tilkynnir:

Þegar ESB jók frjálsræði í flugsamgöngum fengu fyrirtæki í ESB-löndunum ótakmarkað svigrúm til að athafna sig á sameiginlegum flugmarkaði í Evrópu. Frjáls för vinnuafls og þjónustu innan ESB og frjáls aðgangur að mörkuðum gera það að verkum að flugfélög með ESB-leyfi geta borið saman ólíkar reglur aðildarlandanna, m.a. um félagslegar bætur og heilbrigðisþjónustu, vinnutengd gjöld atvinnurekenda, réttindi starfsfólks, launa- og skattamál og valið á löglegan hátt þann kost sem virðist fjárhagslega hagstæðastur. Svigrúm flugfélaga til að ráða áhafnir sem eru borgarar frá þriðju löndum (í flugi innan ESB en einnig til og frá þriðju löndum) og kröfur um vinnuvernd og vinnueftirlit geta verið mismunandi vegna þess að löndin túlka tilskipanir á ólíkan hátt.

Auk þess sem landsbundin löggjöf og reglur ESB-landanna geta verið mismunandi eru tilskipanir innleiddar með ólíkum hætti sem og túlkun reglugerða og tilskipana, t.a.m. skilningur á ábyrgð atvinnurekenda og hlutverki þeirra varðandi félagslegar tryggingar og skatta.

Á síðari árum hefur mikið verið rætt í Danmörku um sanngjarna samkeppni í flugrekstri. Í júní 2013 skipaði þáverandi samgöngumálaráðherra breiðan vinnuhóp með fulltrúum flugfélaga, stéttarfélaganna og viðeigandi ráðuneyta. Verkefni vinnuhópsins var að semja greinargerð um sanngjarna samkeppni í flugrekstri.

Vinnuhópurinn sendi frá sér tvær skýrslur, í apríl 2014 og mars 2015, þar sem bent var á ýmsa þætti. Skýrslurnar eru í fylgiskjali.

Í skýrslu vinnuhópsins frá mars 2015 er niðurstaðan m.a. sú að landsbundnar lausnir hafi mjög takmarkað gildi því flugsamgöngur lúti fyrst og fremst alþjóðlegum reglum og ESB-löggjöf.

Vinnuhópurinn lagði til að Danmörk beitti sér markvisst fyrir samræmdri innleiðingu, umsjón og túlkun á ESB-reglunum. Vinnuhópurinn taldi að þetta mætti gera með



skýrara orðalagi í reglum eða með því að setja mikilvægar reglur um flugrekstur, þegar því væri komið við, í reglugerðir frekar en tilskipanir.

Vinnuhópurinn benti í því sambandi á nokkra þætti sem ástæða væri til að athuga nánar. Þar má nefna reglugerðir ESB um flugöryggi (*safety*), um félagslegar tryggingar, um starfsmannaleigur, um ráðningarfyrirkomulag „*sjálfstætt starfandi*“, um hugtakið heimahöfn, um vinnuvernd um borð í loftförum og um samkeppni við flugfélög frá þriðju löndum. Það er fagnaðarefni að framkvæmdastjórn ESB hafi þegar brugðist við ýmsum atriðum sem danski vinnuhópurinn benti á. Til að mynda var vinnuhópur settur á laggirnar á vegum Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA) en hann á að leggja mat á öryggisvandamál sem geta tengst nýjum viðskiptalíkönum í flugrekstri. Vinnuhópin skipa fulltrúar ellefu landa og framkvæmdastjórnar ESB. Danski fulltrúinn í vinnuhópnum starfar hjá Trafik- og Byggestyrelsen (yfirvöldum samgöngu-, mannvirkja- og húsnæðismála).

Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig skipað vinnuhópinn „*Sub-group on social matters in aviation*“ sem fjallar um félagslegar aðstæður í flugrekstri út frá tillögum danska fulltrúans í hópnum. Danski fulltrúinn í vinnuhópnum starfar hjá Trafik- og Byggestyrelsen (yfirvöldum samgöngu-, mannvirkja- og húsnæðismála).

Í tilkynningu um „Flugmálastefnu í Evrópu“ dagsettri 7. desember 2015 getur framkvæmdastjórnin þess að sérstaklega skuli hugað að mjög hreyfanlegu starfsfólki með heimahöfn utan þess svæðis þar sem umrætt flugfélag hefur rekstrarleyfi. Í framhaldi af því samdi Evrópunet dómstóla á sviði einkaréttar og verslunarréttar handhægar leiðbeiningar til þess að skýra gildandi vinnulöggjöf og lögsögu dómstóla gagnvart hreyfanlegu starfsfólki. Leiðbeiningarnar voru birtar í maí 2016. Framkvæmdastjórnin mun að mati loknu ákveða hvort þörf sé á nánari leiðbeiningum eða lagabreytingum gagnvart hreyfanlegu starfsfólki í flugrekstri.

Í tilkynningunni kemur fram að framkvæmdastjórnin muni framvegis þegar hún gerir loftferðasamninga við þriðju lönd fyrir hönd aðildarríkjanna leitast við að tryggja hátt verndarstig hvað varðar félagsleg réttindi og vinnulöggjöf.

Ég fagna því að framkvæmdastjórn ESB hefur gripið til aðgerða og brugðist við þeim áhyggjum sem Danmörk hefur látið í ljós.

Við erum þó ekki komin í mark. Ég tel mikilvægt að við vinnum áfram að þessum málum með því að skilgreina betur hugtakið „heimahöfn“, einnig „atvinnurekandi sem ræður starfsfólk“ ásamt vinnueftirliti.

Því átti ég fund með Violeta Bulc, framkvæmdastjóra ESB í samgöngumálum og ýmsum kollegum mínum á nýlegum fundi ráðherra samgöngu-, fjarskipta- og orkumála í Lúxemborg þann 7. júní 2016 þar sem ég gat þess að dönsk stjórnvöld legðu áherslu á að tryggja mannsæmandi launa- og ráðningarkjör í flugrekstri í Evrópu. Þá gafst mér tækifæri til að ræða þessi mál við fulltrúa Danmerkur á Evrópuþinginu í maí 2016. Starfsfólk flugfélaga á ekki að þurfa að vera í vafa um í hvaða ESB-landi það á rétt á félagslegum bótum og tryggingum.



Danska ríkisstjórnin hyggst einnig taka fyrir sanngjarna samkeppni í flugrekstri, m.a. í landsbundinni flugmálastefnu sem ríkisstjórnin hóf undirbúning að í janúar 2016.

Í ljósi þeirra aðgerða dönsku ríkisstjórnarinnar sem hér hafa verið raktar tel ég að orðið hafi verið við fyrri tillöguliðnum um að norræn stjórnvöld hefji rannsókn á flugöryggi, ráðningarkjörum og sanngjarnri samkeppni í flugrekstri. Ég tel jafnframt að halda verði áfram að bregðast við málum á evrópskum vettvangi og í samráði við framkvæmdastjórn ESB.

Danska ríkisstjórnin átti frumkvæði að því að vekja máls á öryggi og vinnuskilyrðum í flugrekstri gagnvart flugfélögum, ráðherrum ESB-landanna, framkvæmdastjórn ESB og Evrópuþinginu. Enn hafa norrænu ríkisstjórnirnar ekki gripið til sameiginlegra aðgerða á þessu sviði á Norðurlöndum, í Evrópu eða alþjóðlega. Taka skal fram að danska ríkisstjórnin er opin gagnvart slíku frumkvæði.

#### **Álit nefndarinnar**

Tillaga jafnaðarmanna hefur valdið ágreiningi í nefndinni, einkum um hvort ótrygg eða slæm vinnuskilyrði starfsfólks í flugrekstri geti dregið úr flugöryggi farþeganna.

#### *Umsagnir*

Nefndin bauð hlutaðeigandi aðilum til samráðs á fundi sína með það fyrir augum að skýra samhengi milli starfsskilyrða í flugrekstri og flugöryggis. Í september 2017 mætti Yngve Carlsen frá Norsk Flygerforbund á fund nefndarinnar og greindi frá þessum málum. Hann er flugstjóri hjá SAS og starfaði í vinnuhópi SAMAK sem vann skýrsluna „Fremtidens flytrafik på fair vilkår“ (*Flugsamgöngur framtíðarinnar á sanngjörnum kjörum*) (2016).

Þá hefur Arbeidsforskningsinstituttet (*Vinnurannsóknastofnunin*) gert ýmsar rannsóknir á þessu sviði. Nýjasta skýrsla hennar ber yfirskriftina „Civil Aviation in an Age of De-Regulation: Social Risks and Benefits“ (*Almenningsflug á tímum afnáms hafta: Félagalegar áhættur og ávinningur*). <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Civil-Aviation-in-an-Age-of-De-regulation>

Nefndin vildi einnig kynna sér málið frá sjónarhorni viðeigandi yfirvalda, hefðbundinna flugfélaga og lággjaldaflugfélaga. Hún bauð á fund til sín Staffan Söderberg, yfirmanni flugfélagasviðs Transportstyrelsen (sænskra samgönguyfirvalda), kollega hans, Anders Hermansson, Charlotte Holmbergh Jacobsson, yfirmanni samskipta og almannatengsla hjá Norwegian, Lars Rønnev, framkvæmdastjóra Norwegian Pilot Services og Hans Ollongren, yfirmanni almannatengsla og reglugerðar hjá SAS. Ryanair afþakkaði boðið þar sem flugfélagið taldi að Norsk Pilotforening hafi sett fram misvísandi fullyrðingar um Ryanair á síðasta fundi nefndarinnar í Reykjavík. Í staðinn sendi Ryanair skriflegt svar við boði nefndarinnar á fundinn.

Transportstyrelsen benti á ákveðin vandkvæði sem „hin nýju viðskiptamódel“ hefðu í för með sér: Skortur á eftirliti með undirverktökum. Hraðar breytingar sem koma í



veg fyrir að fólk uppgötvi áhættuþætti í rekstrinum. Kostnaðarþrýstingur getur dregið úr áherslum tiltekinna flugfélaga á flugöryggi. Transportstyrelsen kvaðst þó ekki hafa fundið bein tengsl milli vinnuskilyrða og flugöryggis. Til eru ýmis flugstjórnunarkerfi með eftirliti og verklagsreglum sem lágmarka slíka áhættuþætti.

SAS taldi að „skapandi“ ráðningarkjör gætu verið siðferðislega röng og vafasöm og raskað samkeppni. Stafrænir vinnufundir draga úr fjölda vinnuferða en að sama skapi fjölga afþreyingarferðum og þrýstir þetta á verðlagið. Þá raskar það samkeppni að stjórnvöld Arabaríkjanna við Persaflóa niðurgreiða rekstur flugfélaga sinna. Flest vandamál í flugrekstri verða þó eingöngu leyst á vettvangi ESB. Þrátt fyrir þetta og sameiginlegan markað hefur ESB ekki samræmt skattareglur fyrir flugsamgöngur. Löggjöfin hefur dregist aftur úr. SAS telur að setja þurfi reglur til að koma í veg fyrir ríkisstyrkta samkeppni frá löndum utan ESB. Þá er þörf á reglum sem koma í veg fyrir sjálfstæðan atvinnurekstur á fölskum forsendum í þeim tilgangi að sneiða hjá sköttum og félagslegum gjöldum. SAS staðfesti þó fyrir sitt leyti að ekki væri hægt að sýna fram á samband milli flugöryggis og vinnuskilyrða en að slyshættan gæti aukist í framtíðinni.

Norwegian greindi frá ráðningar- og samkeppniskjörum félagsins. Meðal annars sætti það gagnrýni að samningur milli skandinavísku landanna og Rússlands frá árinu 1956 gefur eingöngu einu skandinavísku flugfélagi leyfi til að fljúga yfir Rússland í austurátt (Síberíuleiðina). Umrætt leyfi er í höndum SAS. Norwegian óskaði eftir því að Norðurlandaráð tæki málið upp við stjórnvöld landanna.



Eftir að hafa heyrt sjónarmið fyrrnefndra málsaðila tilkynntu fulltrúar flokkahópa hægrimanna, miðjumanna og Norræns frelsis á fundi nefndarinnar þann 24. janúar 2018 að þeir óskuðu ekki eftir að aðhafast neitt frekar í málinu. Flokkahópur jafnaðarmanna og Norræn vinstri græn vilja fylgja tillögnum eftir.

Akureyri, 10. apríl 2018

*Arto Pirttilahti (cent)*  
*Cecilie Tenfjord-Toftby (M)*  
*Hanne Dyveke Søttar (FrP)*  
*Henrik Brodersen (DF)*  
*Håkan Svenneling (V)*  
*Juhana Vartiainen (saml)*

*Juho Eerola (saf)*  
*Mikael Staffas (Lib)*  
*Nils Aage Jegstad (H)*  
*Ólafur Ísleifsson (Flf)*  
*Robert Halef (KD)*  
*Solveig Sundbø Abrahamsen (H)*

#### **Fyrirvari við álit nefndarinnar**

Flokkahópur jafnaðarmanna og Norræn vinstri græn leggja til að

Norðurlandaráð beini þeim tilmælum til Norrænu ráðherranefndarinnar

að efna til málþings eða hringborðsumræðu með aðilum vinnumarkaðarins og norrænum stjórnvöldum um sameiginlega stefnu í flugmálum, út frá tillögum SAMAK og annarra;

að beita sér fyrir því að norræn stjórnvöld komi sér saman um sameiginlega flugmálstefnu Norðurlanda á vettvangi ESB, út frá tillögum SAMAK og annarra.

Akureyri, 10. apríl 2018

*Pyry Niemi (S)*  
*Ruth Mari Grung (A)*  
*Solfrid Lerbrekk (SV)*

*Stein Erik Lauvås (A)*  
*Ville Skinnari (sd)*