

Bryssel den 1.3.2019
COM(2019) 120 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**En luftfartsstrategi för Europa: Upprätthållande och främjande av höga sociala
standarder**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

En luftfartsstrategi för Europa: Upprätthållande och främjande av höga sociala standarder

1. INLEDNING

År 2017 firade EU inte bara tjugofemårsjubileum för sin inre marknad för luftfart¹ – det var också det år då man tillkännagav den europeiska pelaren för sociala rättigheter². Allt detta har inneburit stora framgångar för EU. Och framgångarna för EU:s luftfartsmarknad har främst möjliggjorts tack vare alla europeiska medborgare som arbetar och tjänstgör inom sektorn varje dag. Genom att göra det enklare och billigare att flyga har den inre luftfartsmarknaden fört européerna närmare varandra och gett dem en starkare koppling till övriga delar av världen. Det enorma utbudet av flygresor har gjort det lättare för många européer att resa, studera och arbeta, både i och utanför Europa. Antalet flygningar har ökat avsevärt. Antalet dagliga flygningar har ökat från knappt 10 000 1992 till cirka 25 000 2017³. Under samma period ökade antalet flygrutter från 2 700 till 8 400⁴. Under 2017 reste mer än en miljard passagerare med flyg inom, från eller till EU⁵.

Luftfartsbestämmelserna har harmoniserats inom EU för att garantera att alla aktörer, oavsett var i EU de bedriver sin verksamhet, har samma tillgång till luftfartsmarknaden. Socialt skydd och arbetsrätt är dock fortfarande främst medlemsstaternas ansvar⁶. Detta innebär att all flygpersonal visserligen åtnjuter det skydd som EU-lagstiftningen erbjuder, men att de kan åtnjuta olika rättigheter och skyddsnivåer beroende på vilken nationell lagstiftning som gäller för dem. Denna situation kan vara särskilt besvärlig för flygande personal (dvs. kabinbesättning och piloter)⁷ på grund av deras gränsöverskridande arbete.

Påtryckningar för att minska kostnaderna på denna mycket konkurrensutsatta marknad har stimulerat innovationen. Det har också lett till att arbetstagarna har varit tvungna att anpassa sig till en snabbt föränderlig miljö. Vissa flygbolag har infört arbetssätt (anställning av flygande personal via förmedlare eller som egenföretagare eller s.k. ”pay-to-fly”) som påverkar flygande personals arbets- och anställningsvillkor och som kan ge upphov till rättsosäkerhet. Under senare år har flygande personal i flera medlemsstater strejkat för att visa sitt missnöje med de förändrade arbets- och anställningsvillkoren.

Det finns en omfattande EU-lagstiftning som fastställer minimistandarder och nationell lagstiftning som skyddar arbetstagare, däribland flygande personal. Det finns en uppsättning

¹ https://ec.europa.eu/transport/modes/air/25years-eu-aviation_en

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf

³ Eurocontrol.

⁴ OAG (Official Airline Guide).

⁵ Eurostats, 2018.

⁶ Se artikel 153 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁷ När det gäller markttjänstföretag kommer de oavsiktliga sociala effekterna av EU:s lagstiftning på markttjänster, särskilt på arbetsvillkoren, att ingå i analysen i den kommande utvärderingen 2019. När det gäller flygledare, se COM(2017) 286 final och SWD(2017)207 final.

särskilda EU-bestämmelser som även syftar till att skydda dem i deras gränsöverskridande arbete och som säkerställer att flygande personal kan tacka ja till arbetstillfällen och vara skyddade när de utövar sin rätt till fri rörlighet på den inre marknaden. Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, medlemsstater, flygbolag och arbetsmarknadsparter har emellertid uttryckt oro över att vissa arbetssätt hos vissa flygbolag har haft negativa effekter för flygande personals anställnings- och arbetsvillkor. De är oroad över att detta har lett till ett osäkert rättsläge, olika nivåer av arbetstagar skydd och orättvisa konkurrensvillkor för lufttrafikföretagen. Kommissionen har tagit emot begäranden om att klargöra dessa frågor.

År 2015 presenterade kommissionen *En luftfartsstrategi för Europa*⁸, där den sociala agendan inom luftfarten lyftes fram som en prioritet. Sedan dess har kommissionen vidtagit åtgärder avseende alla sina åtaganden. Kommissionen bidrar med aktivt stöd till den sociala dialogen inom luftfarten, främst genom kommittén för den sociala dialogen inom civil luftfart. Kommissionen offentliggjorde även en praktisk handledning om tillämplig arbetslagstiftning och behöriga domstolar under 2016⁹. För att öka insikten om flygande personals situation och deras anställnings- och arbetsvillkor på EU:s luftfartsmarknad beställde kommissionen en studie om flygande personals anställnings- och arbetsvillkor på EU:s inre luftfartsmarknad (nedan kallad *Ricardo-studien*)¹⁰. Kommissionen tog även del av externa studier¹¹ och ett regelbundet utbyte av synpunkter med de berörda parterna. I samband med utvärderingen av lufttrafikförordningen¹² utvärderar kommissionen även de oavsiktliga sociala effekterna av denna lagstiftning, särskilt vad gäller arbetsvillkoren.

År 2017 uppmanade Europaparlamentet medlemsstaterna och kommissionen att arbeta med de sociala frågorna inom luftfarten, särskilt när det gäller mycket rörlig flygande personal¹³. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmanade också kommissionen att vidta ytterligare praktiska åtgärder för att förhindra de negativa effekterna på sysselsättningen, och skapa arbetstillfällen av hög kvalitet¹⁴, medan Europeiska regionkommittén betonade att en konkurrenskraftig och hållbar europeisk luftfartssektor på lång sikt är avgörande för både den lokala och regionala utvecklingen. Den europeiska pelaren för sociala rättigheter tillkännagavs i november 2017 av Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen. Den uttrycker principer och rättigheter som är grundläggande för rättvisa och välfungerande arbetsmarknader och välfärdssystem i 2000-talets EU.

Mer nyligen, och i det sammanhang som beskrivs ovan, har flera medlemsstater efterlyst åtgärder på nationell nivå och EU-nivå för att utveckla och genomföra en ambitiös och meningsfull social agenda inom luftfarten. De betonade vikten av att säkerställa hälsosam och rättvis konkurrens och rättvisa arbetsvillkor för sektorn, och uppmanade kommissionen att

⁸ COM(2015) 598 final.

⁹ <https://publications.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>

¹⁰ *Study on the employment and working conditions of aircrews in the EU internal aviation market* [ännu ej offentliggjord].

¹¹ *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*, juli 2012, och *Study on employment and working conditions in air transport and airports*, oktober 2015 ("Steer Davies Gleave-studien").

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, EUT L 293, 31.10.2008, s. 3.

¹³ Resolution av den 16 februari 2017 om 2015 års luftfartsstrategi för Europa.

¹⁴ Yttrande TEN/581 om *En luftfartsstrategi för Europa*, den 14 juli 2016, med hänvisning till yttrande TEN/565 om *Social dumpning inom den europeiska civila luftfartsindustrin*, den 16 september 2015.

arbeta vidare med konkreta och effektiva åtgärder för att hantera de stora olösta frågorna¹⁵. En luftfartsorganisation som företräder nästan en fjärdedel av EU:s luftfartsmarknad riktade tillsammans med två fackliga organisationer som företräder europeisk flygande personal också en brådskande uppmaning¹⁶ till EU och de nationella beslutsfattarna att säkerställa lämpliga sociala normer och rättvisa konkurrensvillkor på EU:s luftfartsmarknad, med fokus på flygande personal.

I denna rapport kartlägger kommissionen framstegen med den sociala agenda inom luftfartsområdet som fastställdes i 2015 års luftfartsstrategi. Rapporten är särskilt inriktad på flygande personal och innehåller i linje med kommissionens politiska prioriteringar för arbetstillfällen, tillväxt och rättvisa en genomgång av de viktigaste möjligheterna och utmaningarna för flygande personal i dag. Rapporten bygger på resultaten av Ricardo-studien, som genomfördes för att analysera de huvudfrågor som identifierats av de europeiska organisationerna för flygande personal, och har till syfte att förbättra rättssäkerheten för rörlig flygande personal. I rapporten identifieras även ett antal konkreta åtgärder för en starkare social agenda inom luftfartsområdet på kort sikt.

2. ARBETSTILLFÄLLEN OCH SYSSELSÄTTNING PÅ DAGENS LUFTFARTSMARKNAD

Luftfartssektorn är en viktig källa till sysselsättning. Under 2016 beräknades det att luftfartssektorn i unionen hade skapat två miljoner direkta arbetstillfällen, varav 18,8 % vid flygbolag, och sammantaget bidragit till 9,4 miljoner arbetstillfällen¹⁷. Lufttrafiksektorn¹⁸ i EU skapar direkt sysselsättning för 437 000 arbetstagare (193 000 kvinnor och 244 000 män)¹⁹. Flygindustrin förväntas dessutom generera fler arbetstillfällen i framtiden²⁰. Det finns inte siffror tillgängliga som särskilt gäller flygande personal.

Traditionellt sett har lufttrafikföretagens flottor och flygande personal varit stationerade i ett enda land, dvs. det land där de har bedrivit sin huvudsakliga verksamhet²¹. Detta var även den plats där flygande personal arbetade, där sociallagstiftningen tillämpades och där det fanns behöriga domstolar. På en avreglerad och konkurrensutsatt marknad som kräver större anpassningsförmåga och kostnadseffektivitet har flygbolagens affärsmodeller kunnat genomgå en betydande utveckling. I detta sammanhang har olika sysselsättningsarrangemang utvecklats inom luftfartssektorn, precis som i många andra ekonomiska sektorer. Antalet lågprisflygningar, vilka i regel utgörs av direktflygningar, växte med 61 % från 2007 till 2016²², och utgör numera 50 % av den inre EU-marknaden räknat i antalet tillgängliga flygstolar²³. I och med denna ökning av antalet direktrutter har antalet operativa baser växt stadigt sedan 2008. Flygplan och flygande personal som tillhör samma flygbolag stationeras i allt högre grad utanför det område där bolaget har sin huvudsakliga verksamhet, ofta inom en

¹⁵ Gemensam deklaration om en social agenda inom luftfarten från Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Nederländerna av den 2 oktober 2018.

¹⁶ *A social agenda for European Aviation*, Airline Coordination Platform, European Cockpit Association and European Transport Workers' Federation, 2.10.2018.

¹⁷ https://aviationbenefits.org/media/166344/abb18_full-report_web.pdf.

¹⁸ Driften av flygplatser och reparation och underhåll av flygplan eller flygmotorer ingår inte.

¹⁹ Eurostats, andra kvartalet 2018.

²⁰ Enligt Airbus prognoser kommer det att finnas en global efterfrågan på ytterligare 538 000 piloter mellan 2017 och 2037 (219 000 i Asien och Stillahavsområdet, 68 000 i Nordamerika, 94 000 i Europa, 57 000 i Mellanöstern, 52 000 i Latinamerika, 25 000 i Afrika och 23 000 i Ryssland/ Centralasien).

²¹ Se artikel 2.26 i lufttrafikförordningen.

²² Eurocontrol.

²³ OAG:s sommartidtabeller.

annan medlemsstats territorium och ibland till och med i ett tredjeland. Som betonades i Ricardo-studien har användningen av flera operativa baser i utlandet varit ett särskilt kännetecken för lågprisbolagen. Vissa traditionella flygbolag har emellertid också börjat inrätta ytterligare operativa baser, om än i begränsad omfattning.

Denna tendens har förstärkt verksamhetens gränsöverskridande karaktär och gjort flygande personals rättsliga status inom ramen för EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen allt mer komplicerad. Detta har framför allt skapat osäkerhet när det gäller vilken domstol som är behörig och vilken arbetsrätt som gäller för anställningsavtalen för flygande personal som stationeras till en ort utanför det område där flygbolaget har sin huvudsakliga verksamhet.

I **lufttrafikförordningen** som är EU:s rättsliga ram för EU:s inre luftfartsmarknad erkänns emellertid ”att lufttrafikföretag med verksamhetsbaser i flera medlemsstater ökar i betydelse” (skäl 4) och det förskrivs att ”[n]är det gäller anställda hos ett EG-lufttrafikföretag som tillhandahåller luftfartstjänster från en operationell bas utanför territoriet i den medlemsstat där EG-lufttrafikföretaget har sin huvudsakliga verksamhet, bör medlemsstaterna se till att gemenskapens sociallagstiftning och nationell sociallagstiftning tillämpas på ett korrekt sätt” (skäl 9). Lufttrafikförordningen ska därför tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av relevant EU-lagstiftning och nationell lagstiftning för skydd av arbetstagare, däribland bestämmelserna om social trygghet. Denna rapport är inriktad på de bestämmelser som är relevanta för flygande personal mot bakgrund av den senaste utvecklingen på marknaden.

3. DEN SOCIALA DIMENSIONEN SOM EN DEL AV SÄKERHETSBEDÖMNINGEN

Säkerheten är den viktigaste prioriteringen inom luftfartssektorn. EU:s bestämmelser om flygsäkerhet gäller på samma sätt för all flygpersonal, oavsett deras avtalsförhållande med flygbolaget. EU:s bestämmelser om flygsäkerhet innehåller konceptet med en stationeringsort som fungerar som referens för att beräkna begränsningarna av flyg- och tjänstgöringstiden. Med stationeringsort avses ”den plats besättningsmedlemmen tilldelats av operatören, varifrån besättningsmedlemmen normalt startar och avslutar sin tjänstgöringsperiod eller en serie av tjänstgöringsperioder och där, i normala fall, operatören inte har ansvaret för den aktuella besättningsmedlemmens inkvartering”²⁴.

Den möjliga inverkan som anställningsvillkoren kan ha på säkerheten tas på mycket stort allvar och är föremål för en pågående analys av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (Easa) och kommissionen. Ytterligare två åtgärder har på senare tid införlivat den sociala dimensionen i flygbolagens säkerhetsbedömningar.

I augusti 2017 utfärdade Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet **rekommendationer om nya affärsmodeller för kommersiella lufttrafikföretag**²⁵. På grund av de olika avtalsarrangemang som förekommer bland flygande personal (t.ex. tillfälliga anställningar, anställning via förmedlare eller som egenföretagare) innehöll rapporten rekommendationen att operatörerna bör fokusera på övervakning efter avtalstyp eller personalkategori mot bakgrund av ett antal indikatorer som en del av operatörens säkerhetsstyrningssystem.

²⁴ Se fotnot 29.

²⁵ EASA Practical Guide, *Management of hazards related to new business models of commercial air transport operators*.

Enligt den **nya grundläggande förordningen om luftfartssäkerhet**, som trädde i kraft den 11 september 2018²⁶, ska de socioekonomiska faktorerna beaktas vid hanteringen av socioekonomiska risker för luftfartssäkerheten. När Easa tar fram utkast till bestämmelser som kan ha viktiga sociala konsekvenser måste byrån dessutom samråda med de berörda parterna, däribland EU:s arbetsmarknadsparter.

4. MÖJLIGHETER OCH UTMANINGAR FÖR FLYGANDE PERSONAL PÅ DAGENS LUFTFARTSMARKNAD I EU

4.1. Åtgärder för att locka och utbilda unga personer för att bibehålla och skapa nya högkvalificerade arbetstillfällen inom lufttransportsektorn

Framtiden för den europeiska lufttransportsektorn beror på dess förmåga att locka till sig och behålla högutbildad arbetskraft. Enligt prognoserna kommer det att finnas en global efterfrågan på ytterligare 538 000 piloter mellan 2017 och 2037²⁷.

De berörda parterna, i synnerhet fackförbunden och vissa flygbolag, och Europaparlamentet, är bekymrade över att piloterna måste betala för vissa delar av sin utbildning, däribland för produktionsflygträning under arbetet som trafikpilot på ett flygplan i kommersiell trafik.

Alla som vill bli pilot måste gå igenom en lång och kostsam utbildning. Vägen till yrket omfattar vanligen tre huvudsteg: **Grundutbildning** för att få ett trafikflygarcertifikat (ATPL)²⁸. **Typutbildning** för att få flyga en särskild typ av flygplan. **Produktionsflygträning**, där piloten får den nödvändiga erfarenheten för att arbeta som trafikpilot genom att flyga en kommersiell passagerarflygning som trafikpilot (som andre- eller förstestyrman) tillsammans med en befälhavare som är ansvarig för utbildningen.

Pilotutbildningen har förändrats avsevärt under de senaste årtiondena. Flygbolagen brukade betala utbildningen för sina piloter, som därefter ofta var bundna till sin arbetsgivare under ett antal år. Ett stort antal piloter kom också från det militära området. I Ricardo-studien betonas att de flesta av piloterna idag måste bidra till finansieringen av sin utbildning (till viss del) på alla nivåer. De flesta måste betala för sin grundutbildning och typutbildning. Kostnaderna utgörs vanligen (i likhet med andra yrken) av utbildningskostnader, vilka är särskilt höga inom luftfartsområdet. Grundutbildningen kan kosta upp till 100 000 euro, och typutbildningen kostar cirka 30 000 euro.

4.1.1. *Pay to fly*

Idag kan produktionsflygträning tillhandahållas av arbetsgivaren som en del av de nyutbildade piloternas anställning, men piloterna kan även behöva betala för att få flygerfarenhet. Enligt Ricardo-studien kallas den sistnämnda situationen ofta ”pay-to-fly” eller ”självfinansierad utbildning”. Det finns inte någon gemensamt överenskommen definition av pay-to-fly på EU-

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, EUT L 212, 22.8.2018, s. 1.

²⁷ Se fotnot 20.

²⁸ Certifikatet kommer att vara ”fruset” fram till dess att piloten har gått igenom den nödvändiga produktionsflygträningen. Piloten kan flyga som andre- eller förstestyrman.

nivå²⁹, och det finns inte någon tydlig information om huruvida sådana program är vanligt förekommande i Europa. Mellan 2,2 och 6,1 %³⁰ av de piloter som ingick i Ricardo-studien hade varit tvungna att bidra ekonomiskt för att kunna få den nödvändiga erfarenheten för kommersiella flygningar. Samtidigt hade 19 av de 27 undersökta flygbolagen inte använt (eller deltagit i) sådana program under de senaste tre åren³¹. De möjliga skälen för att delta i sådana program kan vara (1) att kvalificera sig snabbare för att kunna arbeta som kapten eller (2) att öka sin anställbarhet rent allmänt³². Yngre och mindre erfarna piloter är ofta mer benägna att delta i sådana program.

Pay-to-fly-metoden regleras eller förbjuds inte specifikt på EU-nivå eller nationell nivå. Vissa länder, däribland Frankrike och Tyskland, anser emellertid att sådana metoder bör ses som en del av anställningsförhållandet och att de därför inte ska betalas av piloten³³. I detta sammanhang kan det även noteras att arbetsgivarna enligt kommissionens **förslag till ett direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen**³⁴ är skyldiga att tillhandahålla kostnadsfri utbildning till sina anställda om denna utbildning krävs i EU-lagstiftning, nationell lagstiftning eller relevanta kollektivavtal.

4.1.2. Utbildningens kvalitet

Intresseorganisationen Aircrew Training Policy Group³⁵ har uttryckt farhågor över kvaliteten på de utbildningsprogram som certifierade flygskolor erbjuder. De färdigheter som uppnås av kandidaterna motsvarar inte alltid de färdigheter som efterfrågas av flygbolagen. Ett antal flygbolag som representerar en betydande del av EU-marknaden har rapporterat att en stor andel av de piloter som innehar ett trafikflygarcertifikat ATPL inte uppfyller flygbolagens grundläggande behörighetskrav. Detta är ett stort problem för unga piloter som inte kan få jobb efter att ha slutfört en dyr utbildning. På längre sikt kan detta även leda till en brist på kvalificerade och anställningsbara piloter, vilket kan påverka tillväxten inom flygindustrin.

Utvecklingen av nya tekniker och automatiserade lösningar, till exempel obemannade luftfarkoster, kommer också att påverka flygande personal och annan arbetskraft inom den civila luftfarten. Vid en konferens som anordnades av kommissionen den 20 november 2018 om automatiseringen inom transportsektorn och hur den påverkar arbetskraften konstaterades det att det var viktigt att underlätta övergången genom att överbrygga den digitala klyftan och

²⁹ Med *pay-to-fly* avses vanligen, i studien och i denna rapport, en situation där en pilot i samband med sin utbildning flyger ett flygplan i kommersiell trafik (t.ex. en inkomstbringande flygning) och betalar lufttrafikföretaget för sin utbildning. Piloten kan, men behöver inte, ha ingått ett avtal med lufttrafikföretaget. Det bör noteras att produktionsflygtränningen kan ingå (och ingår ofta) i ett paket med en typutbildning som inte omfattas av *pay-to-fly*-modellen.

³⁰ Beroende på om typutbildning ingick i svaret.

³¹ Den grupp på åtta flygbolag som uppgav att de hade använt sig av sådana program utgjordes av fyra traditionella lufttrafikföretag i linjetrafik, ett lågprisbolag, ett i kategorin "övriga" och två ospecifierade bolag.

³² Majoriteten av de undersökta piloterna i Ricardo-studien (62,5 %) hade deltagit med förväntningen att få en fast tjänst. Det har även hävdats att piloterna måste delta i sådana program för att få anställning av ett flygbolag. Ricardo-studien innehåller inte några belägg för detta, och inte heller några uppgifter om fördelningen mellan skäl (1) och (2).

³³ Beroende av eller ett längre förhållande med lufttrafikföretaget kan vara indikatorer på ett faktiskt anställningsförhållande.

³⁴ COM(2017) 797.

³⁵ Organisationen bistår Easa genom att ge råd i frågor om utbildning av piloter i linjetrafik.

ojämlikheten, fylla kompetensluckorna och vara förberedd för att kunna hantera konsekvenserna av att arbetstillfällen lättare kan flyttas till andra delar av världen³⁶.

ÅTGÄRD³⁷

Med stöd av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, Easa, och i nära samarbete med berörda parter, kommer kommissionen att fortsätta att bedöma hur den traditionella utbildningsprocessen gradvis kan utvecklas mot evidens- och kompetensbaserad utbildning i syfte att upprätthålla högsta möjliga flygsäkerhetsnivå samtidigt som man bevarar piloternas anställbarhet i framtiden.

Kommissionen [uppmanar medlagstiftaren att anta förslaget till direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor och] kommer att övervaka hur detta direktiv, när det har införlivats, påverkar utbildningen av flygande personal.

Under 2019 kommer kommissionen att genomföra en studie för att identifiera olika politiska alternativ för att stödja övergången mot en automatisering inom alla transportsätt, däribland genom utbildning och omskolning.

4.2. Upprätthållande och främjande av en hög social standard för flygande personal inom EU: *trender och utmaningar*

4.2.1. *Tillämplig lagstiftning och behörig domstol*

Enligt Ricardo-studien uppgav majoriteten av den flygande personal som svarade på enkäten (82 % av piloterna och 88 % av kabinbesättningen) att den lagstiftning som är tillämplig för deras avtal är den lagstiftning som gäller på deras avtalade stationeringsort. Lufttrafikföretag som driver flera operativa baser där flygande personal är stationerad var mer benägna att tillämpa lagstiftningen i det land där de har sin huvudsakliga verksamhetsplats, oavsett var deras flygande personal är stationerade.

På grund av flygande personals rörlighet kan det vara svårt att fastställa vilken socialförsäkringslagstiftning och vilken arbetsrätt de är berättigade till och i vilken domstol de kan hävda sina rättigheter.

I **förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen**³⁸ föreskrivs samordningsbestämmelser för att skydda rätten till social trygghet för arbetstagare som förflyttar sig inom Europa. En enskild person omfattas i regel av lagstiftningen i en enda medlemsstat. I det specifika fallet med flygande personal tillämpas lagstiftningen i den medlemsstat där den flygande personalen har sin stationeringsort enligt definitionen i

³⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/automation_en

³⁷ Se även de övergripande åtgärderna i sammanfattningen av denna rapport.

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, ändrad genom förordning (EU) nr 465/2012.

flygsäkerhetslagstiftningen³⁹. Införandet av denna anknytningsfaktor har bidragit till ökad rättssäkerhet när det gäller flygande personals socialförsäkringsskydd.

Den **praktiska handledning som utarbetades 2016 av det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område**⁴⁰ innehåller vägledning som är ytterst relevant för rörlig flygande personal. Parterna i ett enskilt anställningsavtal kan välja vilken tillämplig nationell lagstiftning och vilken behörig domstol som ska gälla för avtalet. För att skydda den anställda som den svagaste parten i avtalet gäller valet av behörig domstol endast under de stränga villkor som fastställs i **Bryssel I-förordningen**⁴¹ för gränsöverskridande situationer. När det gäller tillämplig lagstiftning säkerställer bestämmelserna i **Rom I-förordningen**⁴² att arbetstagarna, oavsett vilka val som gjorts, är berättigade till skydd enligt de obligatoriska nationella bestämmelser som hade tillämpats om inget val hade gjorts. Denna lagstiftning motsvarar i första hand lagstiftningen på den plats där, eller från vilken, arbetstagarna vanligtvis utför sitt arbete. Orden ”eller från vilken” lades till av medlagstiftarna på förslag av kommissionen⁴³ för att göra det möjligt att tillämpa bestämmelsen på personal som arbetar ombord på flygplan.

I en viktig dom klargjorde EU-domstolen hur den ort där, eller från vilken, arbetstagare vanligtvis arbetar ska fastställas vid en tvist som särskilt omfattar flygande personal⁴⁴. Domstolen slog fast att personalens ”stationeringsort”, i den mening som avses i EU:s luftsäkerhetsbestämmelser, utgör en betydelsefull faktor för att fastställa denna ort. Dess relevans för detta syfte kan endast ifrågasättas om det finns en närmare anknytning till en annan plats än stationeringsorten⁴⁵, vilket kräver en bedömning från fall till fall. Domstolen slog även fast att den ort där arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete inte kan likställas med flygplanets ”nationalitet”⁴⁶. Målet gällde tillämpningen av Bryssel I-förordningen, men samma överväganden gäller i lika stor utsträckning för fastställandet av den tillämpliga lagstiftning som inte kan undantas enligt Rom I-förordningen. I detta avseende hänvisar Rom I till samma koncept när det gäller den ort där arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete. Domstolen uppgav särskilt att de två instrumenten borde tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt.

Kommissionen har hänvisat till denna utveckling i rättspraxis i sina senaste diskussioner med medlemsstaterna, Europaparlamentet och arbetsmarknadens parter. Den har uttryckt sin förväntan om att företag som är verksamma på EU:s inre marknad för luftfart ska respektera all tillämplig europeisk och nationell lagstiftning.

I samband med utvärderingen av lufttrafikförordningen, som omfattar de allra viktigaste aspekterna av den inre luftfartsmarknaden, bedömer kommissionen bland annat de oavsiktliga sociala effekterna av denna lagstiftning, särskilt vad gäller arbetsvillkoren. Parallellt har

³⁹ Kapitel FTL, ORO.FTL.105 (14) i kommissionens förordning (EU) nr 83/2014 av den 29 januari 2014 om ändring av förordning (EU) nr 965/2012 om tekniska krav och administrativa förfaranden i samband med flygdrift enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008.

⁴⁰ <https://publications.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>

⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, EUT L 351, 20.12.2012, s. 1.

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I), EUT L 177, 4.7.2008, s. 6.

⁴³ COM(2005) 650 final.

⁴⁴ Dom av den 14 september 2017 i de förenade målen C-168/16 och C-169/16, Nogueira m.fl.

⁴⁵ Se punkt 73 i domen.

⁴⁶ Se punkterna 75 och 76 i domen.

kommissionen beställt en studie som en del av förberedelserna inför en framtida konsekvensbedömning mot bakgrund av en möjlig översyn av lufttrafikförordningen i alla dess aspekter.

ÅTGÄRD

För att öka medvetenheten om EU-domstolens senaste domar och deras betydelse för frågor om internationell behörighet och när det gäller vilken lagstiftning som är tillämplig på anställningsavtal kommer kommissionen att fortsätta sitt samarbete med det europeiska rättsliga nätverket. Detta samarbete omfattar även en uppdatering av 2016 års praktiska handledning om Rom I- och Bryssel I-förordningarna för att ta hänsyn till EU-domstolens senaste domar.

Kommissionen utför en studie som kommer att underlätta bedömningen av huruvida ytterligare åtgärder är nödvändiga för att förbättra den inre luftfartsmarknadens funktion, bland annat för att förbättra rättssäkerheten för rörlig flygande personal, däribland personal från tredjeländer som arbetar inom EU, när det gäller vilken lagstiftning som är tillämplig för deras anställningsavtal.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att med lämpliga medel säkerställa verkställandet av befintliga bestämmelser på nationell nivå och en fortsatt efterlevnad av EU-lagstiftningen i enlighet med EU-domstolens tolkning.

4.2.2. Anställning via förmedlare, inklusive bemanningsföretag

Såsom bekräftades av Ricardo-studien har olika former av anställnings- eller arbetsformer, däribland indirekta anställningsformer, korttidsavtal eller egenföretagande, utvecklats på den interna luftfartsmarknaden som alternativ till de traditionella tillsvidareanställningarna. De europeiska arbetsmarknadsparterna i synnerhet, men även vissa medlemsstater, har uttryckt oro över risken för att vissa av dessa anställningsformer får negativa konsekvenser på flygande personals anställnings- och arbetsvillkor. Farhågor har även uttryckts när det gäller den situation med orättvisa konkurrensvillkor som uppstått på grund av vissa flygbolags missbruk eller kringgående av den tillämpliga arbetsrätten, vilket skadar lufttrafikföretag som faktiskt följer de relevanta bestämmelserna på EU-nivå och nationell nivå.

Luftfartssektorn har historiskt sett erbjudit högkvalificerade arbetstillfällen och anställnings- och arbetsvillkor för flygande personal som ofta legat över genomsnittet⁴⁷. Detta är fortfarande sant i de allra flesta fall, vilket framgår av Ricardo-studien – ett direkt och permanent anställningsavtal med ett lufttrafikföretag är fortfarande den dominerande anställningsformen för 80 % av kabinbesättningen och 82 % av de piloter som arbetar inom EU⁴⁸. Dagens utmaning är att säkerställa att arbetsgivarna har den flexibilitet som behövs för att anpassa sig till förändringen av den ekonomiska situationen och samtidigt säkerställa arbetsvillkor av hög kvalitet och rättvisa konkurrensförhållanden i enlighet med relevanta bestämmelser och principer i EU-lagstiftningen⁴⁹.

⁴⁷ Även om personaluthyrningen och egenföretagandet har ökat ligger till exempel nivåerna fortfarande avsevärt lägre än i andra sektorer av ekonomin i sin helhet (se SWD(2015) 261).

⁴⁸ Siffrorna varierar emellertid avsevärt beroende på typen av lufttrafikföretag och den flygande personalens ålder.

⁴⁹ Se SWD(2018) 67 om de rättsliga ramarna för var och en av pelarens principer och hur de genomförs.

I Ricardo-studien framhålls svårigheterna med att samla in tillförlitliga uppgifter om användningen av bemanningsföretag eller andra förmedlande organisationer⁵⁰. En majoritet av de undersökta lufttrafikföretagen uppgav att de inte hade anställt någon flygande personal genom en förmedlare och ansåg att detta inte hade förändrats under senare år. Enligt studien uppgav emellertid mellan 9 och 19 % av kabinbesättningen⁵¹ och cirka 8 % av piloterna att de är **anställda genom någon form av förmedlande organisation**. Majoriteten av dem som är anställda under sådana villkor arbetar för ett lågprisbolag (97 % av kabinbesättningen och 69 % av piloterna i enkäten). Sannolikheten är större att det är unga kabinbesättningsmedlemmar som arbetar enligt ett avtal med en förmedlande organisation⁵².

Anställning via förmedlare innefattar flera olika former som ibland kan bilda komplicerade kedjor av anställningsförhållanden. Detta gör att flygande personal ibland kan ha svårt att identifiera sin faktiska arbetsgivare. Vissa kan ha ett anställningsavtal eller anställningsförhållande med ett bemanningsföretag och få tillfälliga arbetsuppgifter för ett lufttrafikföretag under företagets kontroll och ledning. Sådan tillfällig personal från bemanningsföretag skyddas genom **direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag**⁵³ där det fastställs att arbetstagare som är anställda av ett bemanningsföretag och som arbetar tillfälligt under kontroll och ledning av ett kundföretag ska ha samma grundläggande arbets- och anställningsvillkor som hade gällt om de hade anställts direkt av kundföretaget för att utföra samma arbete. Detta gäller under hela deras uppdrag hos kundföretaget.

Flygande personal kan även vara anställd genom en annan form av bemanningsföretag eller ett dotterbolag till lufttrafikföretaget (rekryteringsbolag). Dessa metoder är särskilt framträdande hos ett fåtal lufttrafikföretag och vanligare bland yngre flygande personal som försöker ta sig in på marknaden.

Villkoren för att använda anställning via förmedlare, däribland personal som hyrs ut av bemanningsföretag varierar beroende på medlemsstaternas lagstiftning. I alla medlemsstater måste emellertid anklagelser om missbruk utredas och bedömas från fall till fall av de behöriga myndigheterna, närmare bestämt yrkesinspektionerna, och av de behöriga nationella domstolarna med beaktande av relevanta bestämmelser på EU-nivå och nationell nivå. Även rättssäkerheten behöver förbättras. I detta hänseende är det viktigt att särskilja olagliga situationer från ytterst komplicerade men lagliga situationer. Vidare kan förmedlaren/bemanningsföretaget ha sin bas i en annan medlemsstat än den där lufttrafikföretaget och/eller arbetstagaren bedriver sin verksamhet (se avsnitt 4.2.3). Ett utökat samarbete mellan yrkesinspektionerna bör fortsätta att främjas inom hela EU.

På EU-nivå kan bestämmelserna om flygsäkerhet påverka företagens användning av extern markpersonal. Minst hälften av personalen i varje skift som utför underhållsarbeten i en verkstad, hangar eller uppställningslinje bör ha en direkt anställning för att säkerställa en

⁵⁰ Många av dem som svarade på enkäten kunde inte ange vilken form av förmedlande organisation de var anställda av. Alla kunde inte heller vem den faktiska arbetsgivaren var.

⁵¹ Av all kabinbesättning som besvarade enkäten uppgav 19 % att de hade ett anställningsavtal med ett bemanningsföretag, medan de lufttrafikföretag som svarade på enkäten uppgav att de anställer 9 % av kabinbesättningen genom sådana avtal.

⁵² Andelen är högre i åldersgrupperna 18–29 år (34 %) och 30–39 år (27 %), jämfört med 11 % i åldersgruppen 40–49 år och 3 % i åldersgruppen 50–59 år. Andelen piloter med sådana avtal är relativt låg i alla åldersgrupper.

⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, EUT L 327, 5.12.2008.

stabil organisation⁵⁴. När det gäller flygande personal ska EU:s säkerhetsbestämmelser gälla på samma sätt för all personal, oavsett deras status som anställd eller egenföretagare. Flygbolagen rekommenderas att identifiera och minska alla specifika risker med hjälp av sitt säkerhetsstyrningssystem⁵⁵.

ÅTGÄRD

Kommissionen kommer att bedriva ett nära samarbete med Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (Easa) och de berörda aktörerna i syfte att ta de steg som krävs för att säkerställa att flygbolagens säkerhetsstyrningssystem tar hänsyn till alla anställnings- och arbetsformer, däribland personal som anställts via förmedlare och egenföretagare.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att med lämpliga medel säkerställa att de befintliga bestämmelserna för skydd av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag verkställs på nationell nivå, samtidigt som man säkerställer fortsatt efterlevnad av EU:s lagstiftning.

4.2.3. Utstationering av arbetstagare

Frågor har väckts om den utsträckning i vilken utstationering har använts för piloter och kabinbesättning och i vilken utsträckning direktivet om utstationering av arbetstagare⁵⁶ är relevant för dem. En särskilt viktig fråga är huruvida dessa bestämmelser har kringgåts av vissa lufttrafikföretag för att skicka arbetstagare med låga löner till länder med högre levnadskostnader.

Enligt Ricardo-studien är direktivet om utstationering av arbetstagare⁵⁷ i princip tillämpligt på gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster från bemanningsföretag och personalförmedlingar. I studien beaktas två ytterligare situationer som skulle kunna omfattas av direktivet: in- och uthyrning med besättning (*wet lease*) och tillfällig placering av flygplansbesättning vid en annan operationell bas än deras normala stationeringsort.

Av studien framgår det också att användningen av besättning på en tillfällig bas utanför den normala stationeringsorten är relativt ovanlig inom luftfartssektorn. I enkäten uppgav 6 % av kabinbesättningen och 12 % av piloterna att de hade någon form av tillfällig placering i en annan medlemsstat. Av lufttrafikföretagen uppgav 18 av 24 att de inte placerade personal utanför deras stationeringsort. Studien bekräftar även att in- och uthyrning med besättning inte är vanligt förekommande. Endast fyra av 23 lufttrafikföretag uppgav att de anlidade

⁵⁴ Godtagbara sätt att uppfylla kraven (AMC 145.A.30 d Personalkrav) som utfärdats av Easa enligt kommissionens förordning (EU) nr 1321/2014 om fortsatt luftvärdighet för luftfartyg och luftfartygsprodukter, delar och anordningar och om godkännande av organisationer och personal som arbetar med dessa arbetsuppgifter, EUT L 362, 17.12.2014, s. 1.

⁵⁵ Se även avsnitt 3.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, EUT L 18, 21.1.1997, s. 1 (och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG, EUT L 159, 28.5.2014, s. 11, ”tillämpningsdirektivet”).

arbetstagare för tillfälligt arbete från en annan bas än deras stationeringsort som en del av ett leasingavtal⁵⁸.

Intervjuerna med de berörda parterna bekräftar också att direktivet om utstationering av arbetstagare i allmänhet inte tillämpas när det gäller flygande personal. Samtidigt pekade vissa av de svarande på en bristande medvetenhet bland de berörda parterna, bland annat de nationella myndigheternas brist på kunskap om rättigheterna i den medlemsstat där besättningarna var utstationerade och bristen på information från arbetsgivaren om dessa rättigheter. De berörda parterna uppgav även att det fanns oklarheter avseende verkställandet av bestämmelserna, i första hand vem som är ansvarig för verkställandet.

Verksamheten med in- och uthyrning med besättning gör rättssäkerheten ännu mer komplicerad för flygande personal, eftersom den innebär att ett flygplan leasas med personal på uppdrag av ett annat lufttrafikföretag (förhyraren). Dessa verksamheter kan omfatta flygplan och flygande personal från länder utanför EU. Av de undersökningar som utfördes på fältet i samband med Ricardo-studien framgår att arbetstagarnas företrädare är oroliga för att metoden med in- och uthyrning med besättning (*wet lease*) kan komma att användas för att kringgå strejker eller tillämpliga social- och arbetsrättsliga bestämmelser⁵⁹.

Direktivet om utstationering av arbetstagare gäller för flygbolag, bemanningsföretag och andra typer av förmedlare som tillfälligt utstationerar arbetstagare (nedan kallade *utstationerade arbetstagare*) till en annan medlemsstat i samband med gränsöverskridande tjänster i den medlemsstaten.

En flygbesättningsmedlem som anlitas tillfälligt för att arbeta i en annan medlemsstat, vilket kan vara fallet om ett avtal har slutits om in- och uthyrning med besättning, betraktas per definition som en utstationerad arbetstagare om det finns ett anställningsförhållande mellan den flygande personalen och uthyraren under hela leasingperioden. Detta bör bedömas från fall till fall. Flygbesättningsmedlemmar som förflyttas till en annan ort (dvs. som tilldelas en ny stationeringsort) hade inte betraktas som utstationerade om de inte hade uppfyllt de särskilda villkor som fastställs i direktivet om utstationering av arbetstagare för detta ändamål.

De ändringar av direktivet om utstationering av arbetstagare⁶⁰ som gjorts nyligen och som fastställer principen om lika lön för lika arbete på samma plats måste införlivas av medlemsstaterna senast den 30 juli 2020 och tillämpas från den dagen. Det kommer att underlätta tillhandahållandet av tjänster över gränserna och samtidigt säkerställa rättvis konkurrens och respekt för utstationerade arbetstagares rättigheter. En viktig uppsättning ändringar består i en utökning av principen om lika behandling, enligt beskrivningen i avsnitt 4.2.2⁶¹, till utstationerade arbetstagare från bemanningsföretag eller personalförmedlingar, däribland flygande personal, samtidigt som värdmedlemsstaten fortfarande kommer att kunna besluta sig för att tillämpa andra anställningsvillkor som gäller för tillfälliga arbetstagare i landet.

⁵⁸ Siffrorna bör tolkas med försiktighet, eftersom in- och uthyrning med besättning endast används tillfälligt, ibland bara för en enda flygning.

⁵⁹ På grund av det begränsade antalet svarande var det inte möjligt att testa och kontrollera dessa påståenden, vilket påpekades i Ricardo-studien.

⁶⁰ Ändringar införda genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare, EUT L 173, 9.7.2018, s. 16.

⁶¹ Artikel 5 i direktiv 2008/104/EG.

Om de relevanta nationella myndigheterna tillämpar och genomför direktivet om utstationering av arbetstagare på ett mer effektivt sätt vid situationer som omfattas av direktivet kommer arbetsvillkoren för flygande personal och rättssäkerheten att förbättras samtidigt som rättvisa konkurrensvillkor kommer att säkerställas inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. **Tillämpningsdirektivet** syftar till att säkerställa att bestämmelserna om utstationering av arbetstagare verkställs och respekteras av alla företag. För att kunna identifiera verkliga utstationeringssituationer och förhindra missbruk och kringgående av bestämmelserna innehåller artikel 4 i det direktivet en förteckning över faktorer som kan beaktas vid den övergripande bedömningen av varje enskilt fall.

Inrättandet av **Europeiska arbetsmyndigheten**⁶² kommer dessutom att bidra till att säkerställa att EU:s bestämmelser om arbetstagarnas rörlighet verkställs på ett rättvist, enkelt och effektivt sätt. Myndigheten förväntas påbörja sin verksamhet 2019 och uppnå full operativ kapacitet senast 2023. Kommissionen föreslår att myndighetens roll ska vara att stödja EU-ländernas samarbete om gränsöverskridande efterlevnad av relevant EU-lagstiftning, bland annat när det gäller att bekämpa odeclarerat arbete, och därmed ge kontinuitet åt det arbete som utförs av det nuvarande europeiska forumet för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeclarerat arbete. Detta omfattar att underlätta gemensamma kontroller. Myndigheten bör medla och underlätta lösningar vid gränsöverskridande tvister mellan nationella myndigheter. Den bör också göra det lättare för individer och arbetsgivare att få information om sina rättigheter och skyldigheter och få tillgång till relevanta tjänster.

ÅTGÄRD

Kommissionen kommer att fortsätta att arbeta tillsammans med medlemsstaterna genom expertkommittén för utstationering av arbetstagare för att förbättra tillämpningen av direktivet om utstationering av arbetstagare och av tillämpningsdirektivet, och framför allt för att bistå vid införlivandet av det omarbetade direktivet, i syfte att bland annat förbättra likabehandling och förhindra gränsöverskridande bedrägerier.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att med lämpliga medel säkerställa verkställandet av de befintliga bestämmelser som skyddar utstationerade arbetstagare på nationell nivå och en fortsatt efterlevnad av EU-lagstiftningen i enlighet med EU-domstolens tolkning.

4.2.4. Egenföretagande

Enligt Ricardo-studien används egenföretagande vanligtvis av lufttrafikföretag som antingen direkt eller via en förmedlande organisation anlitar en pilot som är egenföretagare. Mer komplicerade arrangemang förekommer också. Dessa kan till exempel omfatta flera olika förmedlare eller en grupp av piloter som tillsammans har bildat ett aktiebolag. I Ricardo-studien framhålls att egenföretagande inte är någon vanlig anställningsform bland de europeiska lufttrafikföretagen. Egenföretagande verkar vara särskilt ovanligt bland kabinbesättningsmedlemmar. Av de piloter som besvarade enkäten uppgav 9 % att de var

⁶² COM(2018) 131.

egenföretagare⁶³. Av dessa uppgav 75 % att de arbetade för ett lågprisbolag, och 59 % arbetade för ett specifikt bolag.

Olika former av egenföretagande kan i allmänhet ge lufttrafikföretagen ökad flexibilitet så att de kan anpassa sig till förändringarna på en mycket konkurrensutsatt marknad. En analys av svaren på enkäten antyder att en betydande andel av de piloter som uppgav att de var egenföretagare endast arbetar för ett lufttrafikföretag. De bedriver en yrkesmässig verksamhet under företagets bestämmanderätt och överinseende och bör därför inte betraktas som egenföretagare i ordets rätta bemärkelse⁶⁴.

Huruvida flygande personal är egenföretagare eller i själva verket har ett annat anställningsförhållande (dvs. skenbart egenföretagande) har undersökts i flera studier⁶⁵. Huruvida sådana arbetsformer ska betraktas som verkligt eller skenbart egenföretagande i linje med relevant lagstiftning på EU-nivå och nationell nivå ska i första hand övervakas och bedömas av den behöriga nationella myndigheten från fall till fall. Formerna för egenföretagande skiljer sig mellan de olika medlemsstaterna, både när det gäller definitionen och när det gäller egenföretagarnas rättigheter och skyldigheter.

Enligt EU-domstolens rättspraxis är de relevanta faktorerna för att fastställa om parten i ett anställningsavtal är en arbetstagare för tillämpning av förordningarna Bryssel I och Rom I (och därmed kan dra fördel av förordningarnas skyddsbestämmelser för individuella anställningsavtal) dels skapandet av en varaktig förbindelse som gör att arbetstagaren i viss utsträckning ingår i arbetsgivarens företagsorganisation⁶⁶ och dels ett förhållande där arbetstagaren är underordnad arbetsgivaren⁶⁷.

När det gäller fri rörlighet för arbetstagare har EU-domstolen väldefinierad rättspraxis för att definiera begreppen *arbetstagare* och *tjänst* (vilket avser en gränsöverskridande verksamhet som utförs utanför ramarna för ett anställningsavtal betyder inte att personen inte är en arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Detta måste bedömas från fall till fall. I sin rättspraxis har EU-domstolen fastställt följande oberoende europeiska definition av begreppet *arbetstagare*: ”en fysisk person som under en viss tid utför tjänster för och under ledning av en annan person i utbyte mot ersättning”. En person som i faktisk mening är en arbetstagare vid tillämpning av EU:s arbetsrätt bör betecknas som en arbetstagare och omfattas av relevant arbetsrätt på EU-nivå. Å andra sidan bör egenföretagare som utför tjänster på ett oberoende sätt, under eget ansvar och med ansvar för sitt företags risker, inte betraktas som arbetstagare, eftersom de inte uppfyller de kriterier som har utarbetats av EU-domstolen⁶⁸.

⁶³ Av piloterna uppgav 8 % att de hade anställts via ett bemanningsföretag och 1 % att de hade anställts direkt av lufttrafikföretaget.

⁶⁴ Av de piloter som var egenföretagare och som svarade på enkäten uppgav 90 % att de inte var fria att arbeta för mer än ett lufttrafikföretag samtidigt, och 93 % uppgav att de inte kunde välja när, var och för vem de vill arbeta – två starka indikatorer på egenföretagande.

⁶⁵ Se Ricardo-studien.

⁶⁶ Dom av den 15 januari 1987 i mål 266/85, Shenavai. Se även domen av den 15 februari 1989 i mål 32/88, Six Constructions.

⁶⁷ Dom av den 10 september 2015 i mål 47/14.

⁶⁸ Domarna av den 3 juli 1986 i mål 66/85, Deborah Lawrie-Blum, av den 14 oktober 2010 i mål C-428/09, Union Syndicale Solidaires Isère, av den 9 juli 2015 i mål C-229/14, Balkaya, av den 4 december 2014 i mål C-413/13, FNV Kunsten och av den 17 november 2016 i mål C-216/15, Ruhrlandklinik.

För att bidra till att hantera vissa av de frågor som anges ovan, i synnerhet falskt egenföretagande, har kommissionen lagt fram ett antal initiativ. Utöver förslaget om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (se avsnitt 4.2.3) ger kommissionens **förslag till ett direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor** alla arbetstagare, även de som arbetar i flexibla atypiska anställningsformer och i nya anställningsformer, kompletterande skydd (t.ex. tillgång till öppen information om anställningsformen, nya materiella rättigheter och verkställighetsåtgärder). Flygande personal som kategoriserats som egenföretagare på felaktiga grunder omfattas av det direktivets tillämpningsområde.

Dessutom har **det europeiska forumet om odeklarerat arbete**, som inrättades i maj 2016 för att förstärka samarbetet i kampen mot odeklarerat arbete på europeisk nivå, redan använts för att hantera frågan om skenbart egenföretagande genom ett särskilt seminarium om vägtransport (juni 2018) och en studie om skenbart egenföretagande⁶⁹. Representerarna utbyter information och god praxis, och de utvecklar ett närmare samarbete över gränserna också i syfte att förhindra gränsöverskridande bedrägerier. Inom varje land är målet att skapa närmare band mellan alla myndigheter som bekämpar odeklarerat arbete, däribland yrkesinspektioner, skattemyndigheter och socialförsäkringsorgan.

I linje med den europeiska pelaren för sociala rättigheter stöder kommissionen även en effektiv tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare⁷⁰ och har antagit ett förslag i detta avseende⁷¹. Egenföretagare och personer med atypiska anställningsavtal har inte alltid ett tillräckligt skydd när det gäller social trygghet, eftersom de ofta saknar arbetslöshetsförsäkring eller pensionsrättigheter.

ÅTGÄRD

Kommissionen uppmanar medlagstiftarna att anta förslaget till ett direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att införliva rekommendationen⁷² om tillgång till socialt skydd för alla arbetstagare och egenföretagare, vilken antogs på politisk nivå i december 2018, i synnerhet för dem som, på grund av sin anställningsstatus, inte omfattas av de sociala trygghetssystemen i tillräckligt hög grad.

Det europeiska forumet för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete kommer att organisera ett seminarium under 2019 för att undersöka olika möjligheter att åtgärda odeklarerat arbete inom luftfartssektorn med särskild fokus på skenbart egenföretagande bland flygande personal och gränsöverskridande samarbete mellan behöriga myndigheter⁷³.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att med lämpliga medel säkerställa verkställandet av befintliga arbetsrättsregler på nationell nivå och en fortsatt efterlevnad av EU-lagstiftningen i enlighet med EU-domstolens tolkning.

⁶⁹ *Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment* (Heyes & Hastings, 2017)

⁷⁰ IP 18-1624.

⁷¹ COM(2018) 132.

⁷² En politisk överenskommelse nåddes den 6 december 2018.

⁷³ Arbetsprogram 2019–2020 antaget den 19 oktober 2018.

4.2.5. *Besättningar från tredjeländer i EU och de internationella aspekterna*

Lufttrafikföretag med licens i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har historiskt sett använt besättningar från länder utanför EU på specifika flygrutter, av kulturella och språkliga orsaker. Ricardo-studien bekräftar att detta i första hand gäller flygningar till/från tredjeländer och i mindre omfattning för flygningar inom EES. I studien ges exempel på specifika fall där lufttrafikföretagen använder besättningar från tredjeländer. På grundval av de uppgifter som samlats in är det inte möjligt att säga hur vanligt detta arbetssätt är eller huruvida flygande personals stationeringsort låg i ett tredjeland eller i EU. De flesta av de flygbolag som besvarade enkäten uppgav att de aldrig använder besättningar från tredjeländer på flygrutter inom EU.

Kodexen om Schengengränserna⁷⁴ innehåller särskilda bestämmelser för flygande personal som transiterar genom eller vilar i ett Schengenland. Innehavare av ett certifikat för piloter eller besättningsmedlemmar får gå ombord eller gå i land på mellanlandnings- eller ankomstflygplatsen utan att behöva uppfylla villkoren för en kortare vistelse i en medlemsstat (upp till tre månader).

Andra bestämmelser på EU-nivå eller nationell nivå som reglerar villkoren för vistelse och arbete i det berörda landet kan emellertid gälla. Enligt EU:s lagstiftning om laglig invandring måste flygande personal från länder utanför EU som har sin stationeringsort i en medlemsstat och som innehar ett arbets- och uppehållstillstånd garanteras samma behandling som medlemsstatens medborgare, bland annat när det gäller arbetsvillkor och social trygghet. Detta är en skyddsåtgärd för att minska risken för orättvis konkurrens som uppstår av ett möjligt utnyttjande av medborgare i länder utanför EU.

Avsaknaden av globala arbetsnormer för den civila luftfarten påverkar emellertid effektiviteten i EU:s och medlemsstaternas arbetsrätt för flygrutter både inom och utanför EU. Internationella arbetsorganisationens konvention om arbete till sjöss, som har införlivats i EU-lagstiftningen, har varit mycket framgångsrik när det gäller att reglera och verkställa arbetsvillkor för den globala sjöfartsindustrin. Till skillnad från sjöfartssektorn finns det emellertid inte någon samsyn inom Internationella arbetsorganisationen för att diskutera en internationell arbetskonvention för civil luftfart.

Traditionellt sett omfattar bilaterala luftfartsavtal inte några bestämmelser om social- och arbetsrättsliga aspekter. EU har försökt att införa ambitiösa social- och arbetsrättsliga klausuler i sina luftfartsavtal med tredjeländer och kommer att fortsätta med detta.

⁷⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.

ÅTGÄRD

Kommissionen genomför en kontroll av ändamålsenligheten hos EU:s lagstiftning om laglig invandring⁷⁵, som bland annat kommer att omfatta en bedömning av situationen för mycket rörlig flygande personal från tredjeländer.

Kommissionen kommer även i fortsättningen att främja höga social- och arbetsrättsliga normer för internationell luftfart genom att föreslå ambitiösa social- och arbetsrättsliga klausuler i EU:s luftfartsavtal med tredjeländer.

4.3. Främjande av jämställdhet mellan könen och balans mellan arbetsliv och privatliv

Att arbeta inom lufttransportsektorn är något som ses som mycket positivt av⁷⁶ både kvinnor och män. Könsfördelningen inom luftfarten är också mer jämn än inom andra transportsektorer. Kvinnorna står för 40 % av arbetskraften i luftfartssektorn⁷⁷. Men trots att andelen kvinnor i kabinbesättningarna är hög är andelen kvinnliga piloter runt om i världen fortfarande endast omkring 5 %⁷⁸.

Under de kommande årtiondena förväntas luftfartssektorn växa och den måste därför förbli en attraktiv arbetsplats för unga människor samt locka fler kvinnor att bli piloter.

Under 2017 lanserade kommissionen initiativet *Kvinnor och transporter – EU-plattformen för förändring*⁷⁹ för att främja kvinnors sysselsättningsmöjligheter och skapa lika möjligheter för kvinnor och män i transportsektorn. År 2019 offentliggjorde kommissionen en studie om affärsnyttan med att öka kvinnornas sysselsättning inom transportområdet⁸⁰. Studien innehåller flera bra exempel från luftfartssektorn om hur rekryteringen av kvinnor kan stimuleras. Könstereotyper är faktiskt fortfarande ytterst relevanta när det gäller pilotyrket.

När det gäller anställningsformer visar Ricardo-studien att kvinnlig flygande personal oftare får anställning direkt än via en förmedlare. Skillnaden är dock snarare kopplad till andra faktorer än kön, såsom erfarenhet, ålder och den anställdes arbetsroll inom företaget.

Även om egenföretagande i princip borde ge bättre kontroll över antalet arbetade timmar förklarade piloter som omfattades av detta arrangemang att det i själva verket var tvärtom och att de riskerade att förlora framtida arbetsmöjligheter om de arbetade mindre än heltid. Detta ledde till en betydande minskning av antalet egenföretagande flygande personal som uppgav att de var nöjda med den tid som de tillbringade hemma.

⁷⁵ En samrådsprocess på hög nivå kommer att inledas på grundval av slutsatserna från kontrollen (se COM(2018) 635).

⁷⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social_en.

⁷⁷ I transportsektorn som helhet står kvinnor för endast 22 % av arbetskraften (Eurostats *arbetskraftsundersökning*).

⁷⁸ <https://sesarju.eu/sites/default/files/documents/SESAR%20women%20in%20aviation.pdf>

⁷⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_en God praxis kan också delas på webbplatsen och deklarationen om lika möjligheter för kvinnor och män inom transportsektorn kan undertecknas online (den har hittills fått 1000 namnunderskrifter).

⁸⁰ Finns på plattformens webbplats.

En bättre fördelning av omsorgsansvaret mellan kvinnor och män kommer att locka fler kvinnor till arbetsmarknaden, vilket även gäller lufttransportsektorn. Det föreslagna **direktivet om balans mellan arbete och privatliv**⁸¹ har till syfte att öka männens utnyttjande av familjeledighet, och på så sätt bidra till detta mål. Dessutom kommer flexibla arbetstider som gör det lättare för både män och kvinnor att på ett bättre sätt balansera yrkesmässiga plikter och familjeansvar att öka tillfredsställelsen med arbetet och bidra till att yrket blir attraktivare.

De uppgifter om förmåner vid föräldraskap som samlades in genom Ricardo-studien bekräftar att kvinnor och män med alternativa anställningsformer⁸² sannolikt inte får samma föräldrapenning och föräldraledighet som deras kollegor med direkt anställning⁸³. Mindre än hälften av de piloter som är anställda via en förmedlare har tillgång till föräldraledighet. För kvinnor som arbetar för ett bemanningsföretag är risken att förlora sitt arbete det största problemet, eftersom tillfälliga anställningskontrakt ibland inte förnyas efter en graviditet. Enligt Ricardo-studien är dessa risker högre för dem som arbetar för vissa lågprisbolag än inom traditionella flygbolag.

ÅTGÄRD

Kommissionen uppmuntrar aktivt aktörerna på luftfartsområdet att bidra med konkreta åtgärder till *Kvinnor och transporter – EU-plattformen för förändring* i syfte att förbättra anställnings- och arbetsvillkoren för att locka och behålla kvinnor inom luftfartsyrken.

Kommissionen kommer att aktivt stödja slutförandet av förhandlingarna om direktivet om balans mellan arbete och privatliv⁸⁴ och därigenom stödja en mer balanserad könsfördelning i arbetsstyrkan. Den kommer också att inleda två studier för att få hjälp med att 1) ta fram en verktygslåda för lärare både i grundskolan och på gymnasiet så att de kan bekämpa könsstereotyper och öka medvetenheten om transportyrken bland ungdomar och 2) identifiera god praxis för hur man upprättar tjänstgöringslistor på ett så familjevänligt sätt som möjligt, och denna kunskap kommer att göras tillgänglig för alla aktörer.

5. FRÄMJANDE AV EN AKTIV OCH OMFATTANDE SOCIAL DIALOG

Kommissionen är fast besluten att stödja den europeiska sociala dialogen, vilket framgår av den åttonde principen i den europeiska pelaren för sociala rättigheter⁸⁵ och det gemensamma uttalandet om en nystart för den sociala dialogen av den 27 juni 2016⁸⁶. Den europeiska kommittén för den sociala dialogen (*The European Sectoral Social Dialogue Committee in*

⁸¹ COM(2017) 253 final.

⁸² Alternativ till direkta och permanenta avtal.

⁸³ Enligt enkäten uppgav 59 % av kabinbesättningen och 69 % av piloterna med direkt anställning hos ett lufttrafikföretag att de hade tillgång till föräldrapenning i enlighet med tillämplig lagstiftning, medan 48 % av kabinbesättningen och 48 % av piloterna med anställning via ett bemanningsföretag bekräftade att de hade tillgång till föräldrapenning i enlighet med tillämplig lagstiftning.

⁸⁴ Förslaget den 26 april 2017.

⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sv

⁸⁶ ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en

civil aviation) inom civil luftfart omfattar tre arbetsgrupper: flygande personal, marktjänster och flygledningstjänster⁸⁷.

De viktigaste utmaningar som denna kommitté har identifierat är avsaknaden av rättvisa konkurrensförhållanden på global nivå, den allt mer konkurrensutsatta miljön, de strukturella förändringarna av anställningsformerna och utvecklingen av initiativet om ett gemensamt europeiskt luftrum⁸⁸.

Det är viktigt att betona att den sociala dialogen på europeisk nivå måste bygga på representativitet, ett ömsesidigt erkännande av arbetsmarknadens parter och en vilja att delta i ömsesidigt bindande förhandlingar för att hitta gemensamma lösningar på näringslivets krav och intressen. Bristen på representativitet bland flygbolagen sedan 2017⁸⁹ har minskat möjligheterna att ha en meningsfull dialog mellan arbetsmarknadens parter i Europa.

Andra positiva tecken på ett mer omfattande samråd med arbetsmarknadens parter kan nämnas. Enligt artikel 115 i den nya grundläggande säkerhetsförordningen om regelförfarandet och samrådsmekanismen måste arbetsmarknadens parter i EU och andra relevanta aktörer få möjlighet att delta i samråd om de möjliga sociala konsekvenserna av byråns förslag till ny lagstiftning.

ÅTGÄRD

Kommissionen kommer även i fortsättningen att aktivt stödja och underlätta den sociala dialogen mellan företrädarna för flygbolagen och den flygande personalen, däribland mellan arbetsmarknadens parter inom det civila luftfartsområdet inom ramen för den europeiska kommittén för den sociala dialogen.

Kommissionen uppmuntrar arbetsmarknadens parter att säkerställa att flygbolagen och flygande personal företräds på ett lämpligt sätt och att använda detta hjälpmedel för att hitta frivilliga och ömsesidigt tillfredsställande lösningar på utmaningarna.

Kommissionen kommer att fortsätta att utföra regelbundna bedömningar av de arbetsmarknadsorganisationer som deltar i den sociala dialogen genom de studier av representativiteten som utförs av Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor. En studie av den civila luftfartssektorn kommer att inledas under 2019.

6. SLUTSATSER

Vid utarbetandet av denna rapport har kommissionen tagit fasta på återkopplingen från alla berörda parter sedan 2015, i synnerhet i samband med den högnivåkonferens som kommissionen anordnade det året⁹⁰. Kommissionen har även utgått från resultaten av

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1829>

⁸⁸ Arbetet inom kommittén för den sociala dialogen stöds genom anordnande av möten och finansiering av projekt till följd av europeiska uppmaningar att lämna förslag.

⁸⁹ Fram till 2017 företrädde flygbolagen av tre organisationer som representerade olika marknadssegment: traditionella flygbolag, flygbolag inriktade på fritidsresor och regionala flygbolag. Sedan de traditionella flygbolagens organisation (AEA) upphörde med sin verksamhet har den inte ersatts i kommittén för den sociala dialogen. Vissa flygbolag, däribland lågprisbolag, har nyligen begärt att få bli medlemmar i kommittén för den sociala dialogen, men vid utarbetandet av denna rapport har kommittén ännu inte bekräftat något medlemskap för dem.

⁹⁰ https://ec.europa.eu/transport/media/events/event/high-level-conference-2015-social-agenda-transport_en

Ricardo-studien, tidigare studier och det regelbundna utbytet av synpunkter med de berörda parterna under de senaste tre åren.

Luftfartssektorn är fortfarande en viktig och i allmänhet attraktiv arbetsgivare för flygande personal, men den har genomgått, och fortsätter att genomgå, djupgående strukturella förändringar. Även om arbetsrättsliga- och socialrättsliga bestämmelser fortfarande till stor del regleras på nationell nivå finns det numera lagstiftning och förfaranden på EU-nivå som skyddar flygande personal, och säkerställer deras frihet att röra sig och arbeta inom EU.

Denna rapport visar att det är nödvändigt att upprätthålla en stark social agenda för att stödja luftfartssektorn. Det ligger i alla berörda parter intresse att EU:s luftfartsindustri förblir konkurrenskraftig och tar ett socialt ansvar. Detta gäller för såväl flygbolagen som för deras personal och passagerare.

Kommissionen bör inte förverkliga denna agenda på egen hand. Medlemsstaterna, kommissionen, de övriga EU-institutionerna, enskilda flygbolag och arbetsgivarorganisationer och organisationer som företräder flygande personal, både på EU-nivå och nationell nivå, bör arbeta tillsammans, i linje med principerna för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, för att uppnå en socialt ansvarstagande luftfartssektor där säkerhet, hållbar tillväxt och konkurrenskraft förstärks samtidigt som de sociala rättigheterna skyddas.

Ett bättre verkställande av bestämmelserna på EU-nivå och nationell nivå är avgörande inom alla anställningsformer för flygande personal. Detta är i första hand en fråga för medlemsstaterna, deras berörda myndigheter och deras nationella domstolar. Ett korrekt verkställande är nödvändigt för att undvika skenbart egenföretagande och andra arbetsformer som innebär missbruk eller kringgående av tillämplig lagstiftning och för att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor. Kommissionen är fast besluten att fortsätta stödja medlemsstaterna i deras arbete.

ÖVERGRIPANDE ÅTGÄRDER

Under 2019 kommer kommissionen att anordna en workshop på hög nivå som kan bedöma vilka framsteg som gjorts i fråga om den sociala agendan för flygande personal sedan 2015 och hjälpa den att identifiera möjliga vägar framåt.

Kommissionen kommer att inrätta en ad hoc-grupp med experter i luftfarts- och arbetsrättsliga frågor från de olika medlemsstaterna för att identifiera förfaranden som säkerställer rättvis konkurrens och goda arbetsvillkor. Expertgruppen kommer också att få i uppgift att bland annat utvärdera de åtgärder som presenteras i denna rapport, med hjälp av arbetsmarknadens parter vid behov, och att ge kommissionen och medlemsstaterna råd om hur arbetsrätten ska verkställas på lämpligt sätt inom luftfartssektorn.