

Bruxelles, den 1.3.2019
COM(2019) 120 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

En luftfartsstrategi for Europa: Opretholde og fremme høje sociale standarder

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

En luftfartsstrategi for Europa: Opretholde og fremme høje sociale standarder

1. INDLEDNING

I 2017 fejrede EU ikke alene 25-året for etableringen af EU's indre marked for luftfart¹, men proklamerede også den europæiske søjle for sociale rettigheder². Dette er en succeshistorie for EU. At EU's luftfartsmarked er blevet en succes, er navnlig takket være de mange europæere, som hver dag arbejder og leverer tjenesteydelser i sektoren. Ved at gøre det nemmere og billigere for europæerne at flyve i det indre luftfartsmarked er de kommet tættere på hinanden og er blevet bedre forbundet med resten af verden. Det hidtil usete valg af muligheder for at rejse med fly har gjort det muligt for mange europæere at rejse, studere og arbejde i og uden for Europa. Antallet og hyppigheden af flyvninger er vokset markant. Antallet af daglige flyvninger er øget fra knap 10 000 i 1992 til ca. 25 000 i 2017³, og antallet af ruter er steget fra knap 2 700 til 8 400⁴. I 2017 rejste mere end 1 mia. passagerer med fly i, fra eller til EU⁵.

Lufttransportreglerne er blevet harmoniseret inden for EU, hvilket sikrer, at alle operatører, uanset hvor de er etableret i EU, har den samme adgang til luftfartsmarkedet. Social beskyttelse og arbejdsret er imidlertid fortsat medlemsstaternes ansvar⁶. Det betyder, at alle ansatte i luftfartssektoren er omfattet af den beskyttelse, som EU-lovgivningen giver, men at de kan nyde godt af forskellige rettigheder og beskyttelsesniveauer afhængigt af den nationale lovgivning, der gælder for dem. Denne situation kan navnlig være en udfordring for flybesætninger (dvs. kabinepersonale og piloter)⁷ på grund af deres arbejdes grænseoverskridende karakter.

Presset for at reducere omkostningerne i et marked præget af hård konkurrence har været et incitament til innovation. Det har også betydet, at arbejdsstyrken har skullet tilpasse sig et miljø i hastig forandring. Visse luftfartsselskaber har indført nye arbejdsmodeller (såsom ansættelse af flybesætninger gennem formidlere, som selvstændige eller de såkaldte "pay-to-fly"-systemer), som har indvirkning på flybesætningernes arbejds- og ansættelsesvilkår og fører til retsusikkerhed. En række strejker blandt flybesætninger i en række medlemsstater i de senere år er udtryk for nogle flybesætningers utilfredshed med ændringerne i deres ansættelses- og arbejdsvilkår.

Der findes en omfattende EU-lovgivning, som fastsætter minimumsstandarder, og national lovgivning, der beskytter arbejdstagere, herunder flybesætninger. Der findes en række særlige

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.

⁵ Eurostats, 2018.

⁶ Se artikel 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁷ Hvad angår ground handling-virksomheder, vil de utilsigtede sociale konsekvenser af EU-lovgivningen om ground handling, navnlig vedrørende arbejdsvilkår, indgå i analysen inden for rammerne af den kommende evaluering i 2019. Hvad angår flyveledere se COM(2017) 286 final og SWD(2017)207 final.

EU-bestemmelser som også har til formål at beskytte dem i deres grænseoverskridende arbejde, og sikrer, at flybesætninger kan udnytte jobmulighederne og være beskyttet ved udøvelsen af deres frie bevægelighed i det indre marked. Europa-Parlamentet, Det Europæiske og Økonomiske og Sociale Udvalg, medlemsstaterne, luftfartsselskaberne og arbejdsmarkedets parter har imidlertid udtrykt bekymring over den negative indvirkning, som visse luftfartsselskabers praksis har haft på visse flybesætningers ansættelses- og arbejdsvilkår. De er bekymret over, at dette har ført til manglende retssikkerhed, forskellige niveauer af arbejdstagerbeskyttelse og ulige vilkår for luftfartsselskaberne. Kommissionen har modtaget anmodninger om at præcisere disse spørgsmål.

I 2015 fremlagde Kommissionen en luftfartsstrategi for Europa⁸, hvori den sociale dagsorden inden for luftfart blev fastsat som prioritet. Den har efterfølgende truffet foranstaltninger for at imødekomme alle sine tilsagn. Kommissionen støtter aktivt den sociale dialog på luftfartsområdet, navnlig gennem sektorielle sociale dialogudvalg for civil luftfart. I 2016 offentliggjorde Kommissionen en praktisk vejledning om gældende arbejdsmarkedslovgivning og kompetente retter⁹. For at opnå yderligere indsigt i flybesætningernes situation og deres ansættelses- og arbejdsvilkår på nuværende tidspunkt i det indre luftfartsmarked har Kommissionen bestilt en undersøgelse af flybesætningers ansættelses- og arbejdsvilkår i EU's indre luftfartsmarked ("Ricardo-undersøgelsen")¹⁰. Den har også kunnet støtte sig på eksterne undersøgelser¹¹, regelmæssige udvekslinger af synspunkter med interessenter og bidrag fra sidstnævnt. I forbindelse med evalueringen af forordningen om lufttrafiktjenester¹² vurderer Kommissionen også denne lovgivnings utilsigtede sociale virkninger, navnlig på arbejdsvilkårene.

I 2017 opfordrede Europa-Parlamentet medlemsstaterne og Kommissionen til at tage fat på sociale spørgsmål i luftfartssektoren, navnlig i forbindelse med meget mobile flybesætninger¹³. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg opfordrede også Kommissionen til at træffe yderligere praktiske foranstaltninger for at imødegå de negative indvirkninger på beskæftigelsen, og skabe kvalitetsjob¹⁴, samtidig med at Det Europæiske Regionsudvalg understregede, at en konkurrencedygtig og bæredygtig europæiske luftfartssektor på lang sig er afgørende for udviklingen på både lokalt og regionalt plan. I november 2017 proklamerede Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen den europæiske søjle for sociale rettigheder. Den udtrykker de principper og rettigheder, som er en grundlæggende forudsætning for retfærdige og velfungerende arbejdsmarkeder og velfærdssystemer i Europa i det 21. århundrede.

Senest og i den ovenfor beskrevne sammenhæng opfordrede en række medlemsstater til, at der træffes foranstaltninger på nationalt plan og på EU-plan for at udforme og gennemføre en ambitiøs og meningsfuld social dagsorden på luftfartsområdet. De understregede vigtigheden

⁸ COM(2015) 598 final.

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

¹⁰ Study on the employment and working conditions of aircrews in the EU internal aviation market, [december 2018].

¹¹ Studies 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, and on employment and working conditions in air transport and airports, oktober 2015 ("Steer Davies Gleave"-undersøgelsen).

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24.9.2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

¹³ Beslutning af 16. februar 2017 om en luftfartsstrategi for Europa.

¹⁴ Udtalelse TEN/581 af 14. juli 2016 om Luftfartsstrategien for Europa, hvori der henvises til udtalelse TEN/565 af 16.9.2015 om Social dumping i den europæiske luftfartssektor.

af at sikre en sund og loyal konkurrence og rimelige arbejdsvilkår for luftfartssektoren og opfordrede Kommissionen til at arbejde videre med "konkrete og effektive foranstaltninger for at afhjælpe de store uløste spørgsmål"¹⁵. En luftfartsselskabsorganisation, som repræsenterer næsten en fjerdedel af EU's luftfartsmarked og to sammenslutninger af fagforeninger, som repræsenterer europæiske flybesætninger, opfordrede også indtrængende¹⁶ EU og de nationale beslutningstagere til "at sikre passende sociale standarder og lige vilkår" på det europæiske luftfartsmarked med fokus på flybesætninger.

Med denne rapport gør Kommissionen status over fremskridt med hensyn til den sociale dagsorden i luftfartssektoren, der blev fastsat i luftfartsstrategien fra 2015. Rapporten har særlig fokus på flybesætninger og indeholder i tråd med Kommissionens politiske prioriteter vedrørende beskæftigelse, vækst og rimelige arbejdsvilkår en gennemgang af de vigtigste muligheder og udfordringer for flybesætninger i dag, idet den tager udgangspunkt i resultaterne af Ricardo-undersøgelsen, som analyserede de væsentligste problemer, som de europæiske flybesætningsorganisationer har identificeret. Den peger også på nogle konkrete tiltag med henblik på en styrket social dagsorden i luftfartssektoren på kort sigt.

2. ARBEJDSPLADSER OG BESKÆFTIGELSE PÅ LUTFARTSMARKEDET PÅ NUVÆRENDE TIDSPUNKT

Luftfartssektoren rummer talrige beskæftigelsesmuligheder. I 2016 blev det anslået, at luftfartssektoren i Unionen direkte havde skabt 2 mio. arbejdspladser, hvoraf 18,8 % var arbejdspladser i luftfartsselskaber, og samlet havde bidraget til 9,4 mio. arbejdspladser¹⁷. Luftfartssektoren¹⁸ i EU skaber direkte beskæftigelse for 437 000 arbejdstagere (193 000 kvinder og 244 000 mænd)¹⁹. Det forventes, at luftfartssektoren vil fortsætte med at skabe flere arbejdspladser²⁰. Der er ingen tilgængelige tal, som specifikt vedrører flybesætninger.

Traditionelt har luftfartsselskaberne haft deres flåde og flybesætninger baseret i ét land, dvs. det land, hvor de havde deres hovedforretningssted²¹. Dette var også det sted, hvor flybesætningerne arbejdede, og hvis sociallovgivning og jurisdiktionsbestemmelser for personalet gjaldt. På et liberaliseret og konkurrencedygtigt marked, som kræver større fleksibilitet og omkostningseffektivitet, har luftfartsselskabernes forretningsmodeller udviklet sig signifikant. På den baggrund har der i denne sektor udviklet sig forskellige ansættelsesordninger og -praksis, som det er tilfældet i mange andre sektorer i samfundet. Antallet af lavprisyflyvninger, som typisk er punkt til punkt-flyvninger, voksede i perioden 2007-2016 med 61 %²² og tegnede sig for næsten 50 % af EU's indre marked målt i antallet af tilgængelige sæder²³. Med stigningen i antallet af punkt til punkt-ruter er antallet af faste

¹⁵ Fælles erklæring om en social dagsorden i luftfarten underskrevet af Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Nederlandene, 2.10.2018.

¹⁶ "A social agenda for European Aviation", Airline Coordination Platform, European Cockpit Association and European Transport Workers' Federation af 2. oktober 2018.

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

¹⁸ Lufthavnsoperationer samt reparation og vedligeholdelse af luftfartøjer eller motorer er ikke medtaget.

¹⁹ Eurostats, 2. kvartal 2018.

²⁰ Ifølge Airbus' prognoser vil der være et globalt behov for yderligere 538 000 piloter i perioden 2017-2037 (219 000 i Asien-Stillehavs-regionen, 68 000 i Nordamerika, 94 000 i Europa, 57 000 i Mellemøsten, 52 000 i Latinamerika, 25 000 i Afrika og 23 000 i Rusland/Centralasien).

²¹ Jf. artikel 2, stk. 26, i forordningen om lufttrafiktjenester.

²² Eurocontrol.

²³ OAG Summer Schedules.

driftssteder øget støt siden 2008, og luftfartøjer og besætninger er i stadigt stigende grad baseret uden for luftfartsselskabets hovedforretningssted, på andre medlemsstaters område eller undertiden i tredjelande. Som det understreges i Ricardo-undersøgelsen, har anvendelsen af flere udenlandske faste driftssteder været et særligt kendetegn ved lavprisselskaberne. Nogle traditionelle luftfartsselskaber er imidlertid også i begrænset omfang begyndt at udvikle yderligere faste driftssteder.

Denne tendens har yderligere forstærket den grænseoverskridende karakter af flybesætningernes aktiviteter og gjort deres retlige status i henhold til national og EU-lovgivning mere kompleks. Det har navnlig skabt usikkerhed om fastlæggelsen af, hvilken domstol, der har jurisdiktion og hvilken arbejdsret, der finder anvendelse på ansættelseskontrakter for flybesætninger, der har en hjemmebase uden for luftfartsselskabets hovedforretningssted.

I **forordningen om lufttrafiktjenester**, som er den EU-retlige ramme for EU's indre luftfartsmarked, anderkendes det, at *"luftfartsselskaber med faste driftssteder i flere medlemsstater får stadig større betydning"*, og det fastsættes at *"For så vidt angår ansatte i et EF-luftfartsselskab, der driver trafikflyvning fra et fast driftssted uden for den medlemsstats territorium, hvor EF-luftfartsselskabet har sin hovedvirksomhed, bør medlemsstaten sikre, at EU's sociallovgivning og den nationale sociallovgivning finder korrekt anvendelse"* (betragtning 9) Derfor finder forordningen om lufttrafiktjenester anvendelse med forbehold af anvendelsen af relevant EU-lovgivning og national lovgivning, der beskytter arbejdstagere, f.eks. regler om social sikkerhed. Denne rapport fokuserer på de regler, der er relevante for flybesætninger i forbindelse med den aktuelle udvikling på markedet.

3. SOCIAL DIMENSION SOM EN DEL AF SIKKERHEDSVURDERINGEN

Sikkerhed har førsteprioritet i luftfartssektoren. EU's luftfartssikkerhedsregler gælder på samme måde for luftfartspersonale, uafhængigt af deres kontraktlige forhold til luftfartsselskabet. EU's luftfartssikkerhedsregler indeholder begrebet "hjemmebase", der tjener som reference med henblik på at beregne flyve- og tjenestetidsbegrænsninger. Med hjemmebase menes *"en for besætningsmedlemmet af luftfartsforetagendet angiven lokalitet, hvor besætningsmedlemmet normalt påbegynder og afslutter en tjenesteperiode eller en række af tjenesteperioder, og hvor luftfartsforetagendet under normale omstændigheder ikke er ansvarligt for indkvartering af det pågældende besætningsmedlem"*²⁴.

Den potentielle indvirkning, som forskellige ansættelsesvilkår kan have på sikkerheden, tages meget alvorligt og analyseres løbende af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og Kommissionen. To nylige udviklinger inkorporerer den sociale dimension yderligere i luftfartsselskabernes sikkerhedsvurderinger.

I august 2017 fremsatte Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur en række **henstillinger om nye forretningsmodeller for erhvervsmæssige lufttransportoperatører**²⁵. På baggrund af de forskellige kontraktlige aftaler blandt flybesætninger (f.eks. vikaransættelsesmodeller, ansættelse via formidlere eller selvstændighed), anbefalede rapporten, at operatørerne fokuserer på overvågning efter kontrakttype eller personalekategori under hensyntagen til en række indikatorer som led i en operatørs sikkerhedsstyringssystem.

²⁴ Se fodnote 29.

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

Endvidere tages der i den **nye grundforordning om fælles regler for civil luftfart**, som trådte i kraft den 11. september 2018²⁶, hensyn til de socioøkonomiske faktorer for at imødegå de socioøkonomiske risici for luftfartssikkerheden. Desuden skal EASA, når det udarbejder regler, som kan have vigtige sociale konsekvenser, på en hensigtsmæssig måde høre interessenterne, herunder arbejdsmarkedsparterne i EU.

4. MULIGHEDER OG UDFORDRINGER FOR FLYBESÆTNINGER I DET INDRE LUFTFARTSMARKED

4.1. Tiltrække og uddanne unge mennesker – bevarelse og skabelse af højt kvalificerede arbejdspladser i luftfartssektoren

Fremtiden for den europæiske luftfartssektor afhænger af dens evne til at tiltrække og fastholde en højt kvalificeret arbejdsstyrke. Ifølge prognoserne vil der mellem 2017 og 2037²⁷ komme en global efterspørgsel efter yderligere 538 000 piloter.

Interessenter, navnlig fagforeninger og visse luftfartsselskaber, og Europa-Parlamentet, er bekymret over, at piloter skal betale for uddannelse, f.eks. for deres linjetræning, mens de fungerer som regulære piloter på luftfartøjer i kommerciel drift.

Uddannelsen til pilot er langvarig og dyr. Generelt omfatter adgang til erhvervet tre hovedtrin: **grunduddannelse** for at opnå pilotcertifikat med henblik på lufttransport (ATPL)²⁸ **typerettighed** til at flyve en specifik luftfartøjstype **linjetræning**, hvor piloten opnår den fornødne flyveerfaring for at arbejde som erhvervspilot ved at flyve på en kommerciel passagerflyvning som erhvervspilot (som anden- eller førstepilot) sammen med en luftfartøjschef.

Uddannelsen af piloter har ændret sig markant i de seneste årtier. Luftfartsselskaberne plejede typisk at betale for deres piloters uddannelse, som derefter hyppigt var bundet til deres arbejdsgiver i et vist antal år. Et stort antal af piloterne kom desuden fra militæret. Af Ricardo-undersøgelsen fremgår det, at i dag skal de fleste piloter selv (i et vist omfang) bidrage til finansieringen af deres uddannelse på alle niveauer. De fleste piloter skal selv betale for deres grundlæggende uddannelse og typerettighed. Sådanne udgifter dækker typisk uddannelsesomkostninger (således som det er tilfældet for andre uddannelser), men er særligt høje inden for luftfarten: grunduddannelsen kan koste op til 100 000 EUR og typerettigheden ca. 30 000 EUR.

4.1.1.1. "Pay to fly"-ordningen

I dag kan arbejdsgiveren sørge for linjetræning som led i nyuddannede piloters ansættelse, eller piloterne kan være nødsaget til selv at skulle betale for at opnå flyveerfaring. Ifølge Ricardo-undersøgelsen er det sidstnævnte situation, der typisk refereres til som "pay-to-fly" eller "selvfinansieret linjetræning". Der findes ingen fælles vedtaget definition af pay-to-fly

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2018/1139 af 4. juli 2018 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EUT L 212 af 22.8.2008, s. 1).

²⁷ Se fodnote 20.

²⁸ Dette certifikat "indefryses", indtil piloten har opnået den fornødne linjetræning. Piloten kan flyve som anden- eller førstepilot.

på EU-plan²⁹. Der foreligger heller ingen nøjagtige oplysninger om, hvorvidt sådanne ordninger er udbredt i Europa, eller det ikke er tilfældet. For at opnå den krævede flyveerfaring havde mellem 2,2 og 6,1 %³⁰ af de adspurgte piloter i Ricardo-undersøgelsen været nødsaget til selv at bidrage økonomisk, mens de fløj på kommercielle flyvninger. Samtidig havde 19 ud af de 27 undersøgte luftfartsselskaber ikke gjort brug af (eller deltaget i) sådanne ordninger i de seneste tre år³¹. De mulige årsager til at deltage i sådanne ordninger kan være 1) at kvalificere sig hurtigere til at kunne arbejde som flykaptajn og mere generelt 2) at øge beskæftigelsesegnetheden³². Yngre mindre erfarne piloter har tendens til at være mere tilbøjelige til at deltage i sådanne ordninger.

Pay-to-fly er ikke specifikt reguleret eller forbudt på nationalt eller EU-plan. Visse lande, heriblandt Frankrig og Tyskland, er imidlertid af den opfattelse, at sådanne metoder bør ses som en del af et ansættelsesforhold og derfor ikke skal betales af piloten³³. I denne sammenhæng skal det også bemærkes, at arbejdsgiverne i henhold til Kommissionens forslag til et direktiv om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i EU³⁴ er forpligtet til at sørge for gratis uddannelse til deres arbejdstagere, hvis denne uddannelse kræves i henhold til EU-lovgivning, national lovgivning eller relevante kollektive overenskomster.

4.1.2. Udannelsens kvalitet

Politikgruppen vedrørende flybesætningsuddannelse³⁵ har udtrykt betænkeligheder, hvad angår kvaliteten af de uddannelsesprogrammer, der udbydes af certificerede flyveskoler. De færdigheder, som praktikanterne opnår, matcher ikke altid de færdigheder, som luftfartsselskaberne kræver. Luftfartsselskaber, som repræsenterer en væsentlig del af EU's marked, har rapporteret, at en stor andel af de piloter, som har et ATPL-certifikat, ikke opfylder luftfartsselskabernes grundlæggende adgangskrav. Dette er et alvorligt problem for unge piloter, som ikke kan få arbejde efter, at de har afsluttet en dyr uddannelse. Det kan også på længere sigt føre til en mulig mangel på kvalificerede og beskæftigelsesegne piloter, hvilket kan påvirke væksten i luftfartssektoren.

Derudover vil udviklingen af nye teknologier og automatisering, f.eks. droner, også komme til have indvirkning på arbejdsstyrken inden for den civile luftfart, herunder flyvende personale. På konferencen om automatisering i transportsektoren, der var arrangeret af Kommissionen den 20. november 2018, og om hvordan den påvirker arbejdsstyrken, konstateredes det, at der er behov for at støtte overgangen ved at mindske den digitale kløft og uligheder, afhjælpe

²⁹ Pay-to-fly refererer typisk, i undersøgelsen og i denne rapport, til en situation, hvor en pilot i forbindelse med linjetræning opererer et luftfartøj i kommerciel drift (f.eks. provenu-indbringende flyvning), og betaler luftfartsselskabet for træningen. Piloten kan have eller ikke have en kontrakt med luftfartsselskabet. Det skal bemærkes, at linjetræning kan være og ofte er forbundet med typerettighed, hvilket ikke blev anset for at udgøre pay-to-fly.

³⁰ Afhængigt af, hvorvidt typerettighed var inkluderet i svaret.

³¹ Ud af de otte luftfartsselskaber, der oplyste, at de havde anvendt sådanne ordninger, var der fire traditionelle luftfartsselskaber med regelmæssige ruter, et lavprisselskab, et "andet" og to uspecificerede.

³² Størstedelen af de piloter, der var med i Ricardo-undersøgelsen (62,5 %), havde deltaget med en forventning om at opnå en permanent stilling. Det har også været fremført, at deltagelse i sådanne ordninger kan være den eneste måde at blive rekrutteret af et luftfartsselskab på. Ricardo-undersøgelsen giver hverken nogen yderligere dokumentation for dette eller data om opdelingen mellem 1) og 2).

³³ Afhængighed af eller et længerevarende forhold til luftfartsselskabet kan være indikator på, at der er tale om et reelt ansættelsesforhold.

³⁴ COM(2017) 797.

³⁵ Organisationen bistår EASA ved at yde rådgivning i spørgsmål om uddannelse af erhvervspiloter.

manglen på digitale færdigheder og være parat til at kunne håndtere konsekvenserne af, at arbejdspladser lettere udflyttes til andre dele af verden³⁶.

FORANSTALTNING³⁷

Kommissionen vil med støtte fra Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og i tæt samarbejde med relevante interessenter fortsætte med at vurdere, hvordan den traditionelle uddannelsesproces gradvis kan udvikles i retning af evidens- og kompetencebaseret uddannelse med henblik på at opretholde det højst mulige flysikkerhedsniveau og samtidig bevare piloternes beskæftigelsesegnethed i fremtiden.

Kommissionen [opfordrer medlovgiveren til at vedtage forslaget til direktivet om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår og] vil overvåge, hvordan dette direktiv, når det er blevet gennemført, påvirker uddannelsen af flyvende personale.

I 2019 vil Kommissionen iværksætte en undersøgelse for at indkredse forskellige politiske løsningsmodeller, der kan støtte overgangen til automatiseret transport for arbejdstagere inden for alle transportformer, herunder videreuddannelse og omskoling.

4.2. Opretholde og fremme høje sociale standarder i EU for flybesætninger: *Tendenser og udfordringer*

4.2.1. Lovvalg og værneting

Ifølge Ricardo-undersøgelsen oplyste flertallet af det flyvende personale, som besvarede undersøgelsen (82 % af piloterne og 88 % af kabinepersonalet), at deres kontrakter er omfattet af den gældende lovgivning, som deres kontraktlige hjemmebase er underlagt Luftfartsselskaber, som driver flere faste driftssteder, hvor flyvende besætninger er baseret, er mere tilbøjelige til at anvende den gældende lovgivning i det land, hvor de har deres hovedforretningssted, uafhængigt af, hvor deres flyvende personale er baseret.

På grund af det flyvende personales store mobilitet kan det være en udfordring at fastlægge, hvilken socialsikringslovgivning og arbejdsmarkedsløvgivning, de er omfattet af, og ved hvilken retsinstans de kan påberåbe sig deres rettigheder.

Forordningen om koordinering af sociale sikringsordninger³⁸ indeholder koordineringsregler med henblik på at beskytte arbejdstagernes sociale sikringsrettigheder, når de flytter inden for EU. Den almindelige regel er, at personer er underlagt lovgivningen i én medlemsstat. I det specifikke tilfælde med flyvende besætninger er det lovgivningen i den medlemsstat, hvor besætningens hjemmebase som defineret i henhold til lovgivningen om luftfartssikkerhed³⁹ er placeret, der finder anvendelse. Indførelsen af dette

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

³⁷ Se også horisontal foranstaltning i konklusionen til nærværende rapport.

³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger som ændret ved forordning (EU) nr. 465/2012.

³⁹ Subpart FTL, ORO.FTL.105, nr. 14), i Kommissionens forordning (EU) nr. 83/2014 af 29. januar 2014 om ændring af forordning (EU) nr. 965/2012 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyveoperationer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008

tilknytningskriterium har bidraget til større retssikkerhed med hensyn til flyvende besætningers sociale sikringsrettigheder.

Den **praktiske vejledning, der blev udarbejdet i 2016 af det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område**⁴⁰, indeholder vejledning, der er meget relevant for mobile flyvende besætninger. Parterne i en individuel ansættelseskontrakt kan vælge, hvilken national lovgivning og kompetent jurisdiktion, der skal gælde med henblik på deres kontrakt. For at beskytte arbejdstageren, der er den svageste aftalepart, er valg af jurisdiktion kun gyldigt i henhold til de strenge kriterier, der er fastsat i **Bruxelles I-forordningen**⁴¹, som regulerer situationer på tværs af landegrænserne. Hvad angår gældende ret, sikrer bestemmelserne i **Rom I-forordningen**⁴², at uanset hvilket valg der træffes, er arbejdstagerne berettiget til beskyttelse i henhold til de obligatoriske regler i lovgivningen i det land, der ville finde anvendelse, hvis der ikke var truffet et valg. Den relevante lov er først og fremmest den lov, der finder anvendelse på det sted, hvor, eller hvorfra, arbejdstagerne sædvanligvis udfører deres arbejde. Ordene "eller hvorfra" blev tilføjet af medlovgiverne på forslag af Kommissionen⁴³ for at gøre det muligt at anvende reglen på det personale, der arbejder om bord på fly.

I en vigtig dom præciserede EU-Domstolen, hvordan det afgøres, hvor eller hvorfra arbejdstagere sædvanligvis arbejder i tilfælde af en tvist, som involverer specifikke flybesætninger⁴⁴. Domstolen udtalte, at flybesætningers "hjemmebase" som defineret i EU's luftfartssikkerhedsregler spiller en væsentlig rolle blandt de relevante forhold, når det handler om at bestemme dette sted. Der vil kun kunne sættes spørgsmålstegn ved relevansen heraf, hvis der måtte være en tættere forbindelse til et andet sted end hjemmebasen⁴⁵, hvilket kræver en vurdering fra sag til sag. Domstolen fastslog ligeledes, at sædvanligt arbejdssted ikke kan sidestilles med flyets "nationalitet"⁴⁶. Sagen vedrørte anvendelsen af Bruxelles I-forordningen, men de samme overvejelser gælder for fastlæggelsen af hvilken lov, der finder anvendelse, som i henhold til Rom I-forordningen ikke kan fraviges. I denne henseende henviser Rom I-forordningen også til begrebet sædvanligt arbejdssted. Domstolen bemærkede udtrykkeligt, at de to instrumenter bør fortolkes og anvendes konsekvent.

Kommissionen har henvist til denne udvikling i retspraksis i sine seneste drøftelser med medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og arbejdsmarkedets parter. Den har udtrykt forventning om, at foretagender, som udøver virksomhed på EU's indre marked for luftfart, overholder alle gældende bestemmelser i EU-retten og national ret.

I forbindelse med sin evaluering af forordningen om lufttrafiktjenester, som omfatter de vigtigste aspekter af det indre luftfartsmarked, vurderer Kommissionen bl.a. lovgivningens utilsigtede sociale virkninger, navnlig på arbejdsvilkårene. Sideløbende hermed har de bestilt en undersøgelse som led i forberedelsen af en fremtidig konsekvensanalyse med henblik på en mulig revision af forordningen om lufttrafiktjenester i alle dens aspekter.

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

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT L 351 af 20.12.2012, s. 1).

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT L 177 af 4.7.2008, s. 6).

⁴³ KOM(2005) 650 endelig.

⁴⁴ Dom af 14. september 2017 i forenede sager C-168/16 og C-169/16, *Nogueira m.fl.*

⁴⁵ Jf. dommens præmis 73.

⁴⁶ Jf. henholdsvis dommens præmis 75 og 76.

FORANSTALTNING

Kommissionen vil fortsætte med at arbejde sammen med det europæiske retlige netværk for at øge kendskabet til EU-Domstolens seneste domme og deres betydning for spørgsmål om international kompetence og hvilken lov, der finder anvendelse på ansættelseskontrakter, herunder en eventuel ajourføring af den praktiske vejledning fra 2016 vedrørende Rom I-forordningen og Bruxelles I-forordningen for at tage hensyn til EU-Domstolens seneste domme.

Kommissionen gennemfører i øjeblikket en undersøgelse, som skal være en hjælp ved vurderingen af, hvorvidt det er nødvendigt med yderligere foranstaltninger for at forbedre det indre luftfartsmarkeds funktion, bl.a. forbedre retssikkerheden for mobile flybesætninger, herunder besætninger fra tredjelande, der arbejder i EU, for så vidt angår lovvalg for deres ansættelseskontrakter.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til ved hjælp af passende midler at sikre håndhævelsen af eksisterende regler på nationalt plan, og sikre fortsat overholdelse af EU-lovgivningen som fortolket af EU-Domstolen.

4.2.2. *Beskæftigelse via formidlere, herunder vikararbejde*

Som det bekræftes i Ricardo-undersøgelsen, har forskellige former for ansættelses- eller arbejdsordninger, f.eks. indirekte ansættelsesordninger, kortvarige kontrakter eller selvstændighed, udviklet sig i det indre luftfartsmarked til at være et alternativ til den traditionelle ikketidsbegrænsede ansættelseskontrakt. Arbejdsmarkedets parter på EU-plan i særdeleshed, men også nogle medlemsstater har udtrykt bekymring for risikoen for disse formers negative virkninger for flybesætningers ansættelses- og arbejdsvilkår. Der har også været udtrykt for bekymring for en situation med ulige konkurrencevilkår som følge af visse luftfartsselskabers misbrug eller omgåelse af gældende arbejdsret til skade for de luftfartsselskaber, der faktisk overholder de relevante nationale regler og EU-regler.

Luftfartssektoren har historisk set tilbudt højkvalificerede arbejdspladser og for det meste bedre-end-gennemsnittet ansættelses- og arbejdsvilkår for flybesætninger⁴⁷. Dette gør sig gældende i langt størstedelen af tilfældene, som det er påvist i Ricardo-undersøgelsen: at have en direkte og permanent ansættelseskontrakt i et luftfartsselskab er fortsat den altovervejende ansættelsesform for 80 % af kabinepersonalet og 82 % af de piloter, der arbejder i EU⁴⁸. Udfordringen er at sikre, at arbejdsgiverne har den nødvendige fleksibilitet til at tilpasse sig ændringer i det økonomiske klima samtidig med, at der sikres kvalitative arbejdsvilkår og ensartede regler i overensstemmelse med de relevante regler og principper i EU-lovgivningen⁴⁹.

Ricardo-undersøgelsen peger på, at det er vanskeligt at indsamle pålidelige data om anvendelsen af vikarbureauer eller andre formidlende organisationer⁵⁰. Størstedelen af de

⁴⁷ Mens eksempelvis vikararbejde og selvstændighed er øget, er niveauerne fortsat væsentligt lavere end i andre sektorer af økonomien som helhed (se SWD(2015) 261).

⁴⁸ Tallene varierer imidlertid væsentligt afhængigt af luftfartsselskab og besætningsmedlemmets alder.

⁴⁹ Se SWD(2018) 67, som ser på de retlige rammer for hvert af principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder, og hvordan den gennemføres.

⁵⁰ Mange respondenter i undersøgelsen var ikke i stand til at identificere, hvilken form for formidlende organisation, der havde ansat dem. De kunne heller ikke altid identificere deres faktiske arbejdsgiver.

adspurgte luftfartsselskaber oplyste, at de ikke havde kontraktansatte flybesætninger via en formidler, og mente, at der ikke havde været nogen ændring i denne henseende i de senere år. Undersøgelsen viste imidlertid, at mellem 9 og 19 % af kabinepersonalet⁵¹ og omkring 8 % af piloterne havde angivet, at de er **ansat via en eller anden form for formidlende organisation**, og at langt de fleste af dem, der var hyret via en formidler, arbejdede for lavprisselskaber (97 % af det adspurgte kabinepersonale og 69 % af de adspurgte piloter). Ungt kabinepersonale er mere tilbøjeligt til at arbejde under en kontrakt med en formidlende organisation⁵².

Ansættelse via formidlere omfatter forskellige ordninger, der undertiden kan involvere komplekse kæder af ansættelsesforhold. Dette gør det undertiden svært for flybesætninger at identificere deres faktiske arbejdsgiver. Nogle kan have en ansættelseskontrakt eller et ansættelsesforhold med et vikarbureau og være midlertidigt stillet til rådighed for at arbejde for et luftfartsselskab under luftfartsselskabets tilsyn og ledelse. Disse vikaransatte er beskyttet af **direktivet om vikararbejde**⁵³, hvori det er fastsat, at de væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår for vikaransatte, som arbejder midlertidigt under tilsyn og ledelse af en brugervirksomhed, mindst skal svare til dem, der ville være gældende, hvis de vikaransatte havde været ansat direkte af denne virksomhed til udførelse af det samme arbejde. Dette gælder under deres udsendelse til brugervirksomheden.

Flybesætningen kan også være ansat af en eller anden form for formidlingsbureau eller et datterselskab af luftfartsselskabet (HR-bureau). Disse praksisser er langt mere udbredt blandt nogle få luftfartsselskaber og mere almindelig blandt yngre flybesætninger, der kommer ind på markedet.

De vilkår, under hvilke virksomheder kan anvende ansættelse via formidlere, herunder vikararbejde, varierer afhængigt af medlemsstatens lovgivning. Men i alle medlemsstater skal påstande om misbrug overvåges og vurderes fra sag til sag af de kompetente myndigheder, navnlig arbejdstilsyn, og af de kompetente nationale retter under hensyntagen til relevante nationale og EU-regler. Retssikkerheden skal også forbedres. I den forbindelse er det vigtigt at sondre mellem ulovlige situationer og meget komplekse, men lovlige situationer. Herudover kan formidlere/rekrutteringsbureauer være baseret i en anden medlemsstat end den, hvori luftfartsselskabet og/eller arbejdstageren er baseret (se afsnit 4.2.3). Øget samarbejde mellem arbejdstilsyn bør fremmes yderligere på tværs af EU.

På EU-plan kan luftfartssikkerhedsregler indvirke på virksomhedens anvendelse af eksternt personale på landjorden. Mindst halvdelen af det personale, der udfører vedligeholdelse på værksted, i hangar eller bag flyvelinjen på et vilkårligt skiftehold, bør være ansat for at sikre organisatorisk stabilitet⁵⁴. For flybesætninger gælder EU's sikkerhedsregler ens for alle besætninger uafhængigt af deres status som ansatte eller selvstændige, og luftfartsselskaberne

⁵¹ 19 % af det kabinepersonale, der besvarede undersøgelsen, oplyste, at de har en ansættelseskontrakt med et vikarbureau, mens de luftfartsselskaber, der besvarede undersøgelsen, angav, at 9 % af deres kabinepersonale er ansat via sådanne kontrakter.

⁵² Andelen er højere i aldersgruppen 18-29 (34 %) og 30-39 (27 %) i forhold til 11 % for aldersgruppen 40-49 og 50-59 (3 %). Andelen af piloter med sådanne kontrakter er relativt lille for alle aldersgrupper.

⁵³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19. november 2008 om vikararbejde (EUT L 327 af 5.12.2008).

⁵⁴ Acceptable måder til at udvise overensstemmelse (AMC 145.A.30(d) Personalekrav) udstedt af EASA i henhold til Kommissionens forordning (EU) nr. 1321/2014 om vedvarende luftdygtighed af luftfartøjer og luftfartøjsmateriel, -dele og -apparatur og om godkendelse af organisationer og personale, der deltager i disse opgaver (EUT L 362 af 17.12.2014, s. 1).

anbefales at kortlægge og afbøde eventuelle specifikke risici i deres sikkerhedsstyringssystem⁵⁵.

FORANSTALTNING

Kommissionen vil i tæt samarbejde med Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og interessenter træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at luftfartsselskabernes sikkerhedsledelsessystemer tager højde for alle former for ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder personale ansat via formidlere og selvstændige.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til ved hjælp af passende midler at sikre håndhævelsen af eksisterende regler, som beskytter vikaransatte på nationalt plan, og sikre fortsat overholdelse af EU-lovgivningen.

4.2.3. Udstationering af arbejdstagere

Der er rejst tvivl om, i hvilket omfang udstationering er blevet anvendt i forbindelse med piloter og kabinepersonale, og i hvilket omfang udstationeringsdirektivet⁵⁶ er relevant for dem. Det er navnlig spørgsmålet, om disse regler er blevet omgået af nogle luftfartsselskaber til at sende lavere lønnede kontraktansatte til lande med højere leveomkostninger.

Af Ricardo-undersøgelsen fremgår, at direktivet om udstationering af arbejdstagere⁵⁷ i princippet finder anvendelse på vikarbureauers eller arbejdsformidlingskontorers tværnationale udveksling af tjenesteydelser. Ricardo-undersøgelsen omfattede to situationer, der potentielt kunne falde ind under direktivets anvendelsesområde: Leje af fly med besætning (wet-leasing) og midlertidig tilrådighedsstillelse af flybesætninger for et fast driftssted uden for deres hjemmebase.

Undersøgelsen fastslår også, at anvendelsen af flybesætninger på vikarbasis uden for deres hjemmebase forekommer relativt sjældent i luftfartssektoren. 6 % af kabinepersonalet og 12 % af piloterne angav, at de var i en eller anden form for midlertidig udstationering i en anden medlemsstat. 18 ud af 24 luftfartsselskaber oplyste, at de ikke stationerede besætninger uden for deres hjemmebase. Endvidere bekræfter undersøgelsen, at wet lease-aftaler ikke er et almindeligt forekommende fænomen. Kun 4 ud af 23 luftfartsselskaber rapporterede, at de gør brug af arbejdstagere, der på vikarbasis arbejder fra en anden base end deres hjemmebase som led i en lejeaftale⁵⁸.

Interviews med interessenter bekræfter også, at direktivet om udstationering af arbejdstagere generelt ikke finder anvendelse i forbindelse med flybesætninger. Samtidig påpegede nogle respondenter i undersøgelsen en mangel på bevidsthed blandt interessenterne, herunder nationale myndigheder, om de gældende rettigheder i den medlemsstat, hvor de var

⁵⁵ Se også afsnit 3.

⁵⁷ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1) (og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF (EUT L 159 af 28. maj 2014, s. 11, "håndhævelsesdirektivet")).

⁵⁸ Tallene skal fortolkes med forsigtighed, da wet lease-aftaler normalt kun anvendes midlertidigt, undertiden kun i forbindelse med én flyvning.

midlertidigt udstationeret, og manglende oplysninger fra arbejdsgiveren om disse rettigheder. Interessenterne nævnte også problemer med håndhævelsen af reglerne, begyndende med, hvem der er ansvarlig for at håndhæve reglerne.

Wet leasing-operationer tilføjer endnu et lag af lovgivningsmæssig kompleksitet til flybesætninger, idet de består i at leje luftfartøjer med besætninger, som opereres på vegne af et andet luftfartsselskab (lejerer). Disse operationer kan involvere luftfartøjer og besætninger fra tredjelande. Feltforskning i forbindelse med Ricardo-undersøgelsen peger på arbejdstagerrepræsentanternes bekymring for eventuel anvendelse af wet leasing-ordninger for at omgå strejker eller gældende sociale og arbejdsretlige regler⁵⁹.

Direktivet om udstationering af arbejdstagere gælder for luftfartsselskaber, vikarbureauer og andre typer formidlere, som midlertidigt udstationerer arbejdstagere ("udstationerede arbejdstagere") i en anden medlemsstat i forbindelse med udveksling af grænseoverskridende tjenesteydelser i denne medlemsstat.

En flybesætning, der effektivt stilles til rådighed for midlertidigt arbejde i en anden medlemsstat, hvilket kan være tilfældet i forbindelse med en wet lease-kontrakt, ville pr. definition opfylde betingelserne for at være udstationeret arbejdstager, såfremt der måtte være et ansættelsesforhold mellem flybesætningen og udlejerer i hele lejeperioden. Dette bør vurderes fra sag til sag. Flybesætninger, der overflyttes til en anden base (dvs. stilles til rådighed for en ny hjemmebase) vil ikke blive anset for at være udstationerede, medmindre de opfylder de specifikke vilkår, der er fastsat herfor i udstationeringsdirektivet.

De nylige ændringer af direktivet om udstationering af arbejdstagere⁶⁰, hvori princippet om lige løn for lige arbejde på samme sted fastlægges, skal gennemføres af medlemsstaterne senest den 30. juli 2020 og anvendes fra denne dato. Det vil gøre det lettere at udveksle tjenesteydelser over grænserne og samtidig sikre fair konkurrence og respekt for udstationerede arbejdstageres rettigheder. Et vigtigt sæt af ændringer går ud på at udvide princippet om ligebehandling som beskrevet i afsnit 4.2.2⁶¹ til udstationerede vikaransatte eller medarbejdere, der er stillet til rådighed af en virksomhed, herunder flybesætninger, idet værtsmedlemsstaten bevarer muligheden for at beslutte også at anvende andre ansættelsesvilkår, der gælder for vikaransatte i denne medlemsstat.

En mere effektiv anvendelse og håndhævelse af udstationeringsdirektivet af de relevante nationale myndigheder i situationer, som falder inden for direktivets anvendelsesområde, kan bidrage til at forbedre flybesætningernes arbejdsvilkår og retssikkerheden samt sikre lige vilkår i Det Europæiske og Økonomiske Samarbejdsområde. Formålet med **håndhævelsesdirektivet** er at sikre, at regler vedrørende udstationering af arbejdstagere håndhæves korrekt og respekteres af alle virksomheder. Med henblik på at identificere reelle udstationeringssituationer og forhindre misbrug og omgåelse af reglerne oplister artikel 4 i dette direktiv faktuelle elementer, som kan tages i betragtning i forbindelse med den overordnede vurdering i de enkelte tilfælde.

⁵⁹ På grund af respondenternes lille stikprøvestørrelse var det ikke muligt at teste og verificere disse påstande som påpeget i Ricardo undersøgelsen.

⁶⁰ Ændringer indført gennem Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 af 28. juni 2018 om ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere (EUT L 173 af 9.7.2018, s. 16–24).

⁶¹ Artikel 5 i direktiv 2008/104/EF.

Oprettelsen af **Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed**⁶² vil også bidrage til at sikre, at EU-reglerne om arbejdskraftens bevægelighed håndhæves på en retfærdig, enkel og effektiv måde. Myndigheden forventes at være oppe at køre i 2019 og nå sin fulde driftskapacitet senest i 2023. Kommissionen foreslår, at myndighedens rolle er at støtte samarbejdet mellem EU-landene i forbindelse med grænseoverskridende håndhævelse af relevant EU-lovgivning, herunder bekæmpelse af sort arbejde, og således skabe kontinuitet i det arbejde, der udføres af den nuværende europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde. Dette indbefatter at gøre det lettere at gennemføre fælles inspektioner. Myndigheden skal mægle og fremme en løsning i tilfælde af tvister på tværs af landegrænserne mellem nationale myndigheder. Den skal også fremme enkeltpersoners og arbejdsgiveres adgang til oplysninger om deres rettigheder og pligter samt til relevante tjenester.

FORANSTALTNING

Kommissionen vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne via ekspertudvalget for udstationering af arbejdstagere for at forbedre anvendelsen af direktivet om udstationering af arbejdstagere og håndhævelsesdirektivet og navnlig bidrage til gennemførelsen og anvendelsen af det reviderede direktiv med henblik på særligt at forbedre ligebehandling og forebygge grænseoverskridende svig.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til ved hjælp af passende midler at sikre håndhævelsen af eksisterende regler, som beskytter udstationerede arbejdstagere på nationalt plan, og sikre fortsat overholdelse af EU-lovgivningen som fortolket af EU-Domstolen.

4.2.4. *Selvstændighed*

Ifølge Ricardo-undersøgelsen involverer selvstændighedsordninger typisk luftfartsselskaber ved anvendelse af en selvstændig pilots tjenesteydelser enten direkte eller via et formidlingsbureau. Der findes også mere komplekse ordninger. Disse kan f.eks. involvere flere formidlere eller oprettelsen af et selskab med begrænset ansvar af en gruppe selvstændige piloter. Ricardo-undersøgelsen viser, at selvstændighed ikke er en almindeligt anvendt ansættelsesform blandt europæiske luftfartsselskaber. Selvstændighed synes at være ubetydelig blandt kabinepersonalet. Af de adspurgte piloter gav 9 % udtryk for, at de er selvstændige⁶³. 75 % af disse piloter oplyste, at de arbejdede for et lavprisselskab, hvoraf 59 % arbejdede for et specifikt luftfartsselskab.

Selvstændighedsordninger kan overordnet set give luftfartsselskaberne øget fleksibilitet, sætte dem i stand til at reagere på ændringer i et marked præget af hård konkurrence. En analyse af svarene i undersøgelsen viser, at en væsentlig andel af de piloter, der identificerede sig selv som værende selvstændige, udelukkende arbejder for ét luftfartsselskab. De udfører en erhvervsmæssig aktivitet under ledelse af og i et underordningsforhold til luftfartsselskabet og vil dermed sandsynligvis ikke blive betragtet som reelle selvstændige⁶⁴.

⁶² COM(2018) 131.

⁶³ 8 % oplyste, at de var hyret via formidlingsbureauer og 1 % direkte af luftfartsselskabet.

⁶⁴ 90 % af de adspurgte selvstændige piloter oplyste, at de ikke frit kunne vælge at arbejde for mere end ét luftfartsselskab sideløbende, og 93 % oplyste, at de ikke kunne vælge hvornår, hvor og for hvem, de ville arbejde – to stærke indikatorer for selvstændighed.

Den udstrækning, i hvilken flybesætninger er reelle selvstændige eller de facto i et ansættelsesforhold (dvs. proformaselvstændighed), har været genstand for flere undersøgelser⁶⁵. Hvorvidt sådanne praksisser kan betragtes som reel eller maskeret selvstændighed i overensstemmelse med relevant national og EU-lovgivning, er primært en opgave for de kompetente nationale myndigheder at overvåge og vurdere fra sag til sag. Tilgangen til selvstændighed varierer fra medlemsstat til medlemsstat både med hensyn til definition og med hensyn til de selvstændige arbejdstageres rettigheder og forpligtelser.

I henhold til EU-Domstolens praksis er de relevante faktorer med henblik på at afgøre, hvorvidt parten i en ansættelseskontrakt er en ansat i forbindelse med Bruxelles I-forordningen og Rom I-forordningen (og således i forhold til en individuel ansættelseskontrakt kan være omfattet af de beskyttelsesregler, der er fastsat heri) som følger: skabelsen af et varigt bånd, som i et vist omfang bringer arbejdstageren inden for de organisatoriske rammer af arbejdsgiverens virksomhed⁶⁶ og resulterer i et forhold, hvor arbejdstageren anses for at befinde sig i et underordningsforhold til arbejdsgiveren⁶⁷.

Hvad angår arbejdstagernes frie bevægelighed, definerer Domstolens faste praksis begreberne "arbejdstager" og "tjenesteydelse" (hvilket er en grænseoverskridende aktivitet, som udføres uden for et ansættelsesforhold). Det forhold alene, at en person udfører aktiviteter, som ikke er baseret på en ansættelseskontrakt, betyder ikke, at personen ikke udgør en arbejdstager som omhandlet i artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Dette skal vurderes fra sag til sag. I sin faste praksis har Domstolen defineret følgende selvstændige EU-begreb for arbejdstager: "En fysisk person, der i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger". En person, som de facto er arbejdstager i henhold til EU's arbejdsmarkedslovgivning, bør være kvalificeret som arbejdstager og gøres til genstand for den relevante EU-arbejdsmarkedslovgivning. På den anden side bør reelle selvstændige personer, der leverer tjenester uafhængigt, på eget ansvar og bærer risikoen for deres virksomhed, ikke betragtes som arbejdstagere, idet de ikke opfylder de kriterier, som EU-Domstolen har udviklet⁶⁸.

Med henblik på at bidrage til adressere nogle af de problemer, der er identificeret ovenfor, navnlig proformaselvstændighed, har Kommissionen fremsat en række initiativer. Ud over oprettelsen af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (se afsnit 4.2.3) yder Kommissionens **forslag til et direktiv om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår** alle arbejdstagere, herunder dem i fleksible ikkestandardmæssige og nye former for arbejde, yderligere beskyttelse (f.eks. adgang til gennemsigtige oplysninger om deres forhold, nye materielle rettigheder og håndhævelsesforanstaltninger). Flybesætninger, der fejlagtigt kategoriseres som selvstændige, omfattes af dette direktivs anvendelsesområde.

Desuden har **den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde**, der blev oprettet i maj 2016 for at styrke samarbejdet på europæisk plan med at bekæmpe sort arbejde, allerede rejst problemet med proformaselvstændighed gennem et særligt seminar om vejtransport (juni

⁶⁵ Se Ricardo-undersøgelsen.

⁶⁶ Dom af 15. januar 1987 i sag 266/85, Shenavai Jf. også dommen af 15. februar 1989 i sag 32/88, Six Constructions.

⁶⁷ Dom af 10. september 2015 i sag 47/14.

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

2018) og en undersøgelse om proformaselvstændighed⁶⁹. Repræsentanter udveksler oplysninger og god praksis, og de udvikler et tættere samarbejde på tværs af grænserne, herunder med henblik på at forebygge grænseoverskridende svig. Inden for det enkelte land er det målet at skabe tættere relationer mellem alle instanser, der bekæmper sort arbejde, f.eks. arbejdstilsyn, skattemyndigheder og socialsikringsorganer.

I overensstemmelse med den europæiske søjle for sociale rettigheder støtter Kommissionen også effektiv adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige⁷⁰ og har vedtaget et forslag med henblik herpå⁷¹. Selvstændige og personer med atypiske ansættelseskontrakter er ikke altid godt dækket, når det gælder social sikring, og mangler ofte arbejdsløshedsforsikring eller adgang til pensionsrettigheder.

FORANSTALTNING

Kommissionen opfordrer medlovgiverne til at vedtage forslaget til et direktiv om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at gennemføre Kommissionens forslag⁷² om adgang til social beskyttelse for alle arbejdstagere og selvstændige, der blev politisk vedtaget i december 2018, navnlig for dem, som på grund af deres ansættelsesstatus ikke er tilstrækkeligt dækket af sociale sikringsordninger.

Via den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde afholdes i 2019 et seminar for at undersøge mulighederne for at bekæmpe sort arbejde i luftfartssektoren med særligt fokus på proformaselvstændighed for flyvebesætninger og samarbejde på tværs af grænserne mellem de kompetente myndigheder⁷³.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til ved hjælp af passende midler at sikre håndhævelsen af eksisterende arbejdsretlige regler på nationalt plan, og sikre fortsat overholdelse af EU-lovgivningen som fortolket af EU-Domstolen.

4.2.5. Besætninger fra tredjelande i EU og internationale aspekter

Luftfartsselskaber med licens til Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde har tidligere benyttet besætninger fra tredjelande på specifikke ruter af kulturelle og sproglige årsager. Ricardo-undersøgelsen bekræfter, at dette er tilfældet hovedsagelig for flyvninger til/fra tredjelande og i mindre grad for flyvninger inden for EØS. Den henviser til specifikke tilfælde, hvor luftfartsselskaber har benyttet besætninger fra tredjelande. Det er ikke muligt på baggrund af de indsamlede oplysninger at sige, hvor almindelig denne praksis er, eller hvorvidt hjemmebasen for den anvendte flybesætning lå i et tredjeland eller i EU. De fleste af de undersøgte luftfartsselskaber angav, at de aldrig benytter besætninger fra tredjelande på ruter inden for EU.

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

⁷⁰ IP 18-1624.

⁷¹ COM(2018) 132.

⁷² Der blev opnået politisk enighed den 6. december 2018.

⁷³ Arbejdsprogram 2019-2020 vedtaget den 19. oktober 2018.

Schengengrænsekodeksen⁷⁴ indeholder specifikke regler om flybesætninger, der er i transit eller hviler i et Schengenland. Indehavere af et pilotcertifikat eller et flybesætningsbevis kan gå om bord eller fra borde i en lufthavn, hvor der mellemlandes, eller i en ankomstlufthavn uden at skulle opfylde kriterierne for kortvarigt ophold i en medlemsstat (op til tre måneder).

Andre nationale eller EU-regler kan imidlertid finde anvendelse, som regulerer vilkårene for at opholde sig og arbejde i det pågældende land. I henhold til EU's lovgivning om lovlig migration skal EU-besætninger fra tredjelande, der er baseret i en medlemsstat og har arbejds- og opholdstilladelse her, garanteres den samme behandling som medlemsstatens egne statsborgere med hensyn til f.eks. arbejdsvilkår og sociale sikringsydelser. Formålet hermed er at mindske illoyal konkurrence som følge af en eventuel udnyttelse af tredjelandstatsborgere.

Manglen på globale arbejdsstandarder for den civile luftfartssektor påvirker imidlertid effektiviteten af EU's og medlemsstaternes arbejdsmarkedslovgivning i forbindelse med både ruter i og uden for EU. Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om søfarendes arbejdsstandarder, der er gennemført ved EU-lov, har været en stor succes i forhold til at regulere arbejdsvilkår og håndhævelsen heraf for den globale søfartssektor. I modsætning til søfartssektoren er der imidlertid ingen enighed inden for Den Internationale Arbejdsorganisation om at overveje drøftelser om en international konvention om arbejdsstandarder for den civile luftfartssektor.

Traditionelt indeholder bilaterale transportaftaler ikke bestemmelser om sociale og arbejdsretlige aspekter. EU har tilstræbt at indarbejde ambitiøse sociale og arbejdsretlige klausuler i sine luftfartsaftaler med tredjelande og vil fortsætte med at gøre dette.

⁷⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

FORANSTALTNING

Kommissionen foretager en kvalitetskontrol af EU's lovgivning om lovlig migration⁷⁵, der bl.a. vil omfatte en vurdering af situationen med meget mobile flybesætninger fra tredjelande.

Den vil fortsætte med at fremme høje sociale og arbejdsretlige standarder for international luftfart ved at foreslå ambitiøse sociale og arbejdsretlige klausuler i EU's luftfartsaftaler med tredjelande.

4.3. Fremme ligestillingen mellem kønnene og balancen mellem arbejds- og privatliv

Arbejde i lufttransportsektoren har fortsat et meget positivt ry⁷⁶ for både kvinder og mænd. Ligestilling mellem kønnene i luftfarten er da også bedre end i andre transportformer. Kvinder tegner sig for 40 % af arbejdstyrken i luftfartssektoren⁷⁷. Mens der imidlertid er en højere andel af kvindeligt kabinepersonale, er det kun ca. 5 %⁷⁸ af piloterne på verdensplan, der er kvinder.

Luftfartssektoren forventes de kommende årtier at vokse og skal derfor fortsat forblive en attraktiv arbejdsplads for unge og tiltrække flere kvinder til piloterhvervet.

I 2017 oprettede Kommissionen *Kvinder og transport — EU-platform for forandringer*⁷⁹ for at øge beskæftigelsen blandt kvinder og fremme lige muligheder for kvinder og mænd i transportsektoren. I 2019 offentliggjorde Kommissionen en "undersøgelse om de forretningsmæssige aspekter ved øget beskæftigelse af kvinder i transportsektoren"⁸⁰, som indeholder gode eksempler fra luftfartssektoren på, hvordan rekrutteringen af kvinder kan fremmes. Kønsstereotyper er stadig meget relevante i pilotbranchen.

Hvad angår ansættelsesordninger, viser Ricardo-undersøgelsen, at kvindelige besætningsmedlemmer har større tilbøjelighed til at være ansat direkte end via en formidler. Forskellen er imidlertid snarere knyttet til andre faktorer end køn, f.eks. den ansattes erfaring, alder og jobfunktion i virksomheden.

Selv om selvstændighed i princippet bør give større kontrol over antallet af arbejdstimer, forklarede piloter under denne ordning, at det modsatte faktisk var tilfældet, og at de ved arbejde på mindre end fuld tid risikerede at miste yderligere arbejde. Dette medførte et væsentligt fald i antallet af selvstændige flybesætninger, som tilkendegav at være tilfredse med, hvor meget tid de tilbragte hjemme.

En bedre fordeling af omsorgsforpligtelser mellem kvinder og mænd vil tiltrække flere kvinder til arbejdsmarkedet, herunder i luftfartssektoren. Det foreslåede **direktiv om balance**

⁷⁵ En høringsprocedure på højt niveau vil blive lanceret på baggrund af dens resultater (se COM(2018) 635).

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

⁷⁷ Mens der kun arbejder 22 % kvinder i transportsektoren som helhed (Eurostat Labour Force Survey).

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 praksis kan også deles på dette websted, og erklæringen om lige muligheder for kvinder og mænd i transportsektoren kan undertegnes online (den har indtil videre samlet omkring 1 000 underskrifter).

⁸⁰ findes på platformens websted.

mellem arbejdsliv og privatliv⁸¹ har til formål at øge mænds anvendelse af deres rettigheder til formål at øge mænds anvendelse af deres familierelateret orlov og således bidrage til at nå dette mål. Herudover øger fleksible arbejdstidsordninger, der gør det muligt for både mænd og kvinder at opnå en bedre balance mellem arbejdsmæssige og familiemæssige forpligtelser, jobtilfredsheden og bidrager til at gøre erhvervet mere attraktivt.

Oplysninger indsamlet i Ricardo-undersøgelsen om moderskabs- og faderskabsydelse bekræfter, at kvinder og mænd i alternative former for ansættelse⁸² sandsynligvis ikke vil få tildelt den samme moderskabs-/faderskabsydelse og -orlov som deres kolleger i direkte ansættelsesforhold⁸³. Mindre end halvdelen af de piloter, der er ansat gennem en formidler, har adgang til barselsorlov. For kvindelige vikaransatte er det væsentligste problem risikoen for at miste arbejdet, idet midlertidige kontrakter ikke altid bliver fornyet efter graviditet. Ifølge Ricardo-undersøgelsen er disse risici højere for personer, der arbejder for lavprisluftfartsselskaber end for traditionelle luftfartsselskaber.

FORANSTALTNING

Kommissionen tilskynder aktivt luftfartsinteressenter til at iværksætte konkrete foranstaltninger i regi af *Kvinder inden for transport — EU-plattform for ændringer* for at forbedre beskæftigelses- og arbejdsvilkårene med henblik på at tiltrække og fastholde kvinder i luftfartsbranchen.

Kommissionen vil aktivt støtte afslutningen af forhandlingerne om direktivet om balance mellem arbejdsliv og privatliv⁸⁴ for at støtte en mere ligelig kønsfordeling. Kommissionen iværksætter også to undersøgelser for at hjælpe den med at 1) udvikle en værktøjskasse for lærere på primær- og sekundærtrinnet til at bekæmpe kønsstereotyper og øge bevidstheden om transporterhvervene blandt unge; 2) kortlægge god praksis for, hvordan man tilrettelægger turlister på den bedst mulige måde, som stilles til rådighed for alle interessenter.

5. FREMME EN AKTIV OG OMFATTENDE SOCIAL DIALOG

Kommissionen er fast besluttet på at støtte den europæiske sociale dialog som afspejlet i det ottende princip i den europæiske søjle for sociale rettigheder⁸⁵ og den fælles erklæring om en ny start for social dialog af 27. juni 2016⁸⁶. EU's sektordialogudvalg for civil luftfart omfatter tre arbejdsgrupper: flybesætning, groundhandling og lufttrafikstyring⁸⁷.

De største udfordringer, som dette udvalg har identificeret, er manglen på lige konkurrencevilkår på globalt plan, et mere og mere konkurrencepræget marked og de

⁸¹ COM(2017) 253 final.

⁸² Alternativ til direkte og permanente kontrakter.

⁸³ I henhold til undersøgelsen anførte 59 % af kabinepersonalet og 69 % af piloterne ansat direkte i et luftfartsselskab, at de havde adgang til barselsdagpenge i overensstemmelse med gældende lovgivning. 48 % af kabinepersonalet og 48 % af piloterne ansat gennem en formidler bekræftede, at de har adgang til moderskabs-/faderskabsydelse i overensstemmelse med gældende lovgivning.

⁸⁴ Foreslået 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_da

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

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

strukturelle ændringer i beskæftigelsesformerne samt udviklingen af initiativet vedrørende det fælles europæiske luftrum⁸⁸.

I denne sammenhæng er det vigtigt at understrege, at social dialog på europæisk plan med henblik på at finde aftalte løsninger på industriens behov og interesser kræver repræsentativitet, gensidig anerkendelse af arbejdsmarkedets parter og viljen til at indlede gensidigt bindende forhandlinger. Luftfartsselskabernes manglende repræsentativitet siden 2017⁸⁹ har svækket muligheden for at have en meningsfuld social dialog i EU.

Af andre positive tegn kan nævnes en mere udbredt høring af arbejdsmarkedets parter på EU-plan. Artikel 115 i den nye grundforordning om fælles regler for civil luftfart vedrørende lovgivningsprocessen og høringsordningen kræver inddragelse af arbejdsmarkedets parter på EU-plan og andre relevante interessenter i forbindelse med en høring om eventuelle sociale og arbejdsretlige virkninger af agenturets lovforslag.

FORANSTALTNING

Kommissionen vil fortsætte med aktivt at støtte og fremme den sociale dialog mellem repræsentanter for luftfartsselskaberne og flybesætningerne, herunder mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan i den civile luftfartssektor i forbindelse med det europæiske udvalg vedrørende den sociale dialog.

Kommissionen opfordrer arbejdsmarkedsparterne til at sikre en passende repræsentation af luftfartsselskaberne og udnytte dette værktøj optimalt til at finde frivillige og gensidigt tilfredsstillende løsninger på de udfordringer, de står overfor.

Den vil fortsætte med at foretage regelmæssige vurderinger af arbejdsmarkedets parter, der er involveret i den sociale dialog, gennem undersøgelser om repræsentativitet fra Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene. Der vil i 2019 blive iværksat en undersøgelse af den civile luftfart.

6. KONKLUSION

I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport har Kommissionen trukket på det modtagne input fra alle interesserede parter siden 2015, navnlig på den konference på højt niveau, som Kommissionen arrangerede dette år⁹⁰. Kommissionen har også trukket på resultaterne af Ricardo-undersøgelsen, tidligere undersøgelser og sine regelmæssige udvekslinger med interessenter i løbet af de seneste tre år.

Luftfartssektoren er stadigvæk en stor og generelt attraktiv arbejdsgiver for flybesætninger, men har undergået og undergår fortsat omfattende strukturændringer. Mens arbejdsretlige og sociale regler fortsat i vid udstrækning er reguleret på nationalt plan, findes der i dag EU-

⁸⁸ SSDC's arbejde støttes gennem organisering af møder og finansiering af projekter i kølvandet på EU's indkaldelse af forslag.

⁸⁹ Indtil 2017 var luftfartsselskaberne repræsenteret af tre organisationer, som igen repræsenterede forskellige segmenter af markedet; lavprisselskaber, ferieselskaber og regionale selskaber. Da lavprisselskabernes organisation (AEA) indstillede sine aktiviteter, blev den ikke erstattet i det Udvalget for den Sociale Dialog. Nogle luftfartsselskaber, herunder lavprisselskaber, har for nylig anmodet om at blive medlemmer af Udvalget for den Sociale Dialog, men i skrivende stund er dette medlemsskab endnu ikke blevet godkendt af Udvalget for den Sociale Dialog.

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

lovgivning og -procedurer med henblik på at beskytte flybesætninger, samtidig med, at deres frihed til at flytte og arbejde i EU sikres.

Denne rapport viser behovet for at bevare en stærk social dagsorden for at støtte luftfartssektoren. Det er i alle involverede parter fælles interesse, herunder luftfartsselskaber og deres personale og passagerer samt i forbindelsernes interesse, at EU's luftfartssektor forbliver konkurrencedygtig og socialt ansvarlig.

Gennemførelse af denne dagsorden er ikke noget, som Kommissionen bør gøre på egen hånd. Medlemsstaterne, Kommissionen, andre EU-institutioner, individuelle luftfartsselskaber samt arbejdsgiver- og flybesætningsorganisationer, på både nationalt og EU-plan, bør arbejde sammen i overensstemmelse med principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder hen imod socialt ansvarlig lufttransport, hvor sikkerhed, bæredygtig vækst og konkurrenceevne styrkes samtidig med, at sociale rettigheder sikres.

Bedre håndhævelse af EU-regler og nationale regler er væsentlig i alle former for beskæftigelse af flybesætninger. Dette er primært et anliggende for medlemsstaterne, deres relevante myndigheder og deres nationale domstole. Korrekt håndhævelse er væsentlig for at undgå proformaselvstændighed og andre praksisser, som udgør misbrug eller omgåelse af gældende lovgivning, men også for at sikre lige vilkår. Kommissionen er fortsat engageret i at støtte medlemsstaterne i denne proces.

HORISONTALE FORANSTALTNINGER

Kommissionen afholder i 2019 en workshop på højt plan med alle interesserede parter for at gøre status over de fremskridt, der er gjort siden 2015 på den sociale dagsorden for flyvebesætninger og bidrage til at afdække mulige løsninger.

Kommissionen vil indkalde en ad hoc-gruppe af eksperter fra medlemsstaterne, der beskæftiger sig med luftfarts- og arbejdsretlige spørgsmål for at finde frem til bedste praksis og sikre lige vilkår og arbejdsvilkår af høj kvalitet. Ekspertgruppen vil blandt andet også få til opgave at gøre status over de foranstaltninger, der er opført i denne rapport, under inddragelse af arbejdsmarkedets parter, hvor det er relevant, og rådgive Kommissionen og medlemsstaterne om, hvordan der sikres en relevant anvendelse af arbejdsmarkedetslovgivningen i luftfartssektoren.