

Trygg samferdsel?

EØS og sikkerheten i norske
transportnæringer

Forord

Rapporten *Trygg samferdsel? EØS og sikkerheten i norske transportnæringer* er utarbeidet i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte vinteren 2017. Arbeidet ble støttet økonomisk av Nei til EU og en rekke fagforeninger og forbund. Stor takk til alle.

I arbeidet med rapporten har representanter for fagforbundene Industri Energi, Norsk Lokomotivmannsforbund, Norsk Jernbaneforbund og Norsk Transportarbeiderforbund delt sin kunnskap og innsikt med undertegnede i intervjuer og hjulpet meg med relevante rapporter og dokumenter. Stor takk til Henrik Solvorn Fjeldsbø og Ketil Karlsen i IE, Rolf Ringdal i NLF, Jane B. Sæthre i NJF, Lars M. Johnsen og Geir Kvam i NTF, som alle har stilt opp for meg i dette arbeidet.

I rapporten settes søkelyset på sammenhengen mellom innføringen av stadig flere felleseuropeiske regelverk innenfor samferdselssektoren og konsekvensene dette har for norsk praksis og regelverk om sikkerhet. Lover og regler utvikles i EU og rommet for nasjonale tilpasninger blir mindre. Når det skal lages felles standarder for land med svært ulikt økonomisk utviklingsnivå, får vi et minste felles multiplum som i praksis betyr press nedover på de landene som i utgangspunktet stiller best. I denne rapporten dokumenterer vi at dette i høyeste grad er tilfellet for Norge.

Vi håper at rapporten bidrar til økt oppmerksomhet og diskusjon om denne siden av EØS-avtalens virkning for det norske samfunnet og arbeidstakerne her.

Oslo, april, 2017

Roar Eilertsen

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning.....	8
3	Helikoptersikkerhet på norsk sokkel	10
3.1	Nærmere om dagens regelverk.....	11
3.2	Forholdet til EU/EØS-regler	11
3.3	Forordningen gjøres «totalharmoniserende».....	13
3.4	Fagbevegelsen sterkt kritisk.....	14
3.5	Konsekvensutredning	16
3.6	EØS og norsk sokkel.....	18
3.7	Regjeringen nøler	19
4	Mot en deregulert og liberalisert jernbane.....	20
4.1	Konsekvenser av en liberalisert jernbanesektor	22
4.2	Får liberaliseringen konsekvenser for sikkerheten?.....	23
4.3	Farer knyttet til en struktur med mange konkurrerende aktører	23
4.4	Farer som følger av jakten på profit.....	25
4.5	Farer i implementeringsfasen	26
4.6	Foreslåtte tiltak kan gi bedre sikkerhet (?).....	26
4.7	Felles europeiske sikkerhetsstandarder	27
5	Sikkerheten i norsk og europeisk vegtransport	29
5.1	Sikkerhetsmessige konsekvenser	32
5.2	Forskrift om kjøre- og hviletider i EØS	32
5.3	Utviklingen i EUs regelverk.....	35
5.4	Transportarbeidernes erfaringer	36

1 Sammendrag

Offshore helikoptersikkerhet

- Helikoptertrafikken til installasjonene på norsk kontinentalsokkel er helt avgjørende for norsk petroleumsvirksomhet, og er en del av hverdagen til tusener av norske oljearbeidere. I dag samarbeider myndigheter, oljeselskap, helikopterselskap, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner om et høyest mulig sikkerhetsnivå for denne trafikken.
- Til tross for to alvorlige ulykker (Norneulykken i 1997 og Turøyulykken i 2016) er helikoptertrafikken til norske installasjoner langt sikrere enn i andre deler av Nordsjøen. Statistikk viser at det har vært 1,0 omkomne pr million personflytimer, mot 4,0 i Storbritannia de siste 16-17 årene. Et godt norsk regelverk, med norsk driftstillatelse og kontroll fra norske luftfartsmyndigheter, tilskrives mye av æren for dette.
- I EUs arbeidet mot det de kaller «A Single European sky» har det lenge pågått et arbeid for å lage et totalharmonisert europeisk regelverk for all lufttrafikk. I 2012 ble det vedtatt en ny forordning for offshore helikoptertrafikk (HOFO), som vil få store konsekvenser for Norge dersom den tas inn i norsk lov- og regelverk. Viktigst er det at driftstillatelse kan utstedes i hvilket som helst EU/EØS-land, og at det er landet som har gitt driftstillatelsen som har kontrollansvaret.
- Alle parter som er involvert i helikoptertrafikken til norsk sokkel er samstemte i at Norge ikke må innføre den nye EU-forordningen. Partene samarbeider i Sikkerhetsforum for helikoptertrafikk på norsk kontinentalsokkel (SF), og i uttalelser til Samferdselsdepartementet advarer SF det mot at norske myndigheter gir fra seg ansvaret og kontrollen over sikkerheten.
- I en høringsuttalelse til myndighetene skriver LO: «For LO virker det innlysende at et Luftfartstilsyn som er uten myndighet til å fastsette regler; til å gjennomføre inspeksjoner; til å ilegge sanksjoner; som ikke er adressert for avviksrapportering, og som er avhengig av andre parters velvilje for å få informasjon og innflytelse, umulig kan være

en bedre garantist for et optimalt flysikkerhetsnivå enn det Luftfartstilsynet vi har i dag.»

- Norske myndigheter har i en rekke kontroverser med EU/ESA opp gjennom årene stått fast på et standpunkt om at EØS-avtalen ikke omfatter norsk kontinentalsokkel. I tråd med dette kan Norge avvise å gjøre HOFO-forskriften til norsk lov, uten at det er å bryte med forpliktelsene i EØS-avtalen.
- Til tross for at Norge ikke er forpliktet til det, og på tvers av anbefalingene til alle berørte parter, anbefaler det norske Luftfartstilsynet at EU-regelverket tas inn i norsk lov. Regjeringen nøler og har pr dato ennå ikke tatt et endelig standpunkt. Spørsmålet er om et godt, norsk sikkerhetsregelverk skal ofres på alteret til en tettest mulig, og irreversibel, integrasjon i EU-systemet.

Jernbaneliberaliseringen

- I 2012 vedtok EU sin «Jernbanepakke 4». Den innebærer at regelverket for full liberalisering av jernbanesektoren i EU/EØS-området fullføres gjennom et sett av nye forordninger og direktiver. Målet er å fjerne alle hindringer for et felles jernbanenett for hele unionen, med fri adgang for alle jernbaneselskaper til å konkurrere om gods- og persontrafikk i alle medlemsland.
- Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre liberaliseringene, og regjeringen er godt i gang. Jernbaneverket ble høsten 2016 splittet i Bane NOR AS og Jernbanedirektoratet. NSB skal splittes opp og fordeles på ett selskap som skal eie togsettene (Materiellselskapet AS), ett selskap som skal stå for felles billettsalg for alle operatører (Entur AS), ett selskap som skal tilby togvedlikehold til alle selskaper (Mantena AS), og ett selskap som skal drifte / bemanne de togruter som en vinner i konkurransen (NSB AS).
- Med privatisering av jernbanen introduseres konflikten mellom selskapenes jakt på profitt og bredere samfunnsinteresser også i denne sektoren. Det er alltid fare for at selskaper som prøver å tjene penger i markeder med hard konkurranse vil gå på akkord med sikkerheten.

- I september 2016 leverte selskapet Safetec rapporten «Risikoanalyse av jernbanereformen», som var utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. I rapporten har forfatterne identifisert 19 potensielle farer for sikkerheten som følger av den vedtatte reformen.
- En del av EUs regelverk for et felles europeisk jernbaneområde er etableringen av European Rail Agency – ERA, Det europeiske jernbanebyrået. Byrået vil få ansvar for å utstede sikkerhetsattestater til de selskap som ønsker å kjøre tog i EU/EØS-området. Byrået vil også godkjenne hvilke tog, og systemer for togkontroll og sikkerhetssystemer, som kan operere i det europeiske markedet.
- Etter hvert som etableringen av det felles europeiske jernbaneområdet realiseres, er det grunn til å tro at forordningenes ufravelige krav vil omfatte stadig flere forhold. Det betyr at mer makt flyttes fra nasjonalt til overnasjonalt nivå, at videre regelverksutvikling vil skje på EU-nivå. EU-reglene er normalt kompromisser mellom interessene til alle medlemsstater, nærings- og samfunnsinteresser.
- Når ansvaret for regelutvikling og kontroll flyttes ut av landet, blir de norske fagmiljøene marginalisert og utarmet.

Sikkerheten på norske veier

- EU har samme ambisjoner for vegtrafikken som for alle andre transportformer: Et felles europeisk regelverk for transport av gods og personer på vegene. I 2011 kom EU-kommisjonen med et «Vegkart for et felles europeisk transportområde».
- I det felles indre markedet skal gods og personer kunne krysse grenser uten å bli forsinket av toll og grensekontroller. Fra en sikkerhetsmessig synsvinkel kan utfordringene grovt sagt knyttes til fire forhold; - kvalitet og regler for vegene, kjøretøyene, transportselskapene og sjåførene. I tillegg har regelverket for grenseoverskridende transporter stor betydning.

- Sikkerheten på vegene er både avhengig av et godt regelverk, og av at regelverket etterlevs. Regelutforming og vedtak som gjelder på norske veger skjer nå i EU. Regelverket for kontroller og sanksjoner skjer også i EU, mens det er nasjonale myndigheter som har ansvar for de praktiske kontrollene.
- Konkurransen om transportoppdrag skal utspilles i et marked hvor ytterpunktene i lønnsnivå er fra 1:10 mellom Romania / Bulgaria og Norge. Det har resultert i at selskaper registrert i østeuropeiske EU-land har tatt over store deler av transportnæringen i Europa, med sjåfører lønnet på hjemlandenes vilkår.
- Norsk Transportarbeiderforbund frykter en ytterligere liberalisering av reglene for kjøre- og hviletider, at kontrollregimet mer og mer favoriserer interessene til transportselskapene på bekostning av sjåførene, at like regler over hele Europa ikke tar høyde for nødvendige krav til sikkerhet på norsk vinterføre og vinterveier, og at et fullstendig frislipp av konkurransen gradvis vil ta knekken på en transportnæring basert på norske lønns- og arbeidsvilkår.
- ESA krever at Norge endrer dagens ordning for drosjeløyver, som man mener strider mot den frie etableringsretten. EU skal bestemme hva som er et samfunnsgagnlig reguleringsregime i Norge. Ytterligere liberalisering vil presse ned prisene og tvinge frem enda lengre skift for sjåførene for å skaffe seg en levelig inntekt. Det svekker sikkerheten på vegene.

2 Innledning

Transportsektoren står helt sentralt for realiseringen av det felles, indre markedet i EU/EØS-området. Som kjent er fri etableringsrett og fri flyt av varer, tjenester, kapital og mennesker selve grunnpilarene i det indre markedet. I artikkel 91 i Lisboa-traktaten (EUs «grunnlov») slås det fast at det også skal være

- a) Felles regler for internasjonal transport til eller fra en medlemsstats område eller gjennom en eller flere medlemsstaters områder, og
- b) Felles betingelser for transportvirksomheters adgang til at utføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende

I hvitboken «Et vegkart for et felles europeisk transportområde – mot et konkurransedyktig og ressurseffektivt transportsystem» lanserte EU i 2010 et nytt program for å fjerne nasjonale flaskehalser og hindringer for sømløs transport i det indre markedet. Infrastruktur og felles regler for transport på vei, jernbane, luft og sjø skal virkeliggjøre fri flyt av varer, tjenester, kapital og mennesker. Planen fylles løpende opp med nye direktiver og forordninger innenfor de ulike transportsektorene.

I denne rapporten skal vi se nærmere på noen av de utfordringer som harmoniseringen av sikkerhetslovgivning og –standarder innenfor sektorene luft, jernbane og veg medfører for Norge. Som EØS-land er vi forpliktet til å endre norsk lovgivning og praksis i samsvar med de regler som på dette området vedtas i EU.

Norske myndigheter forbereder nå innarbeiding av nye direktiver for helikoptertransport til installasjonene på sokkelen, og for liberalisering av jernbanedriften. På veisektoren fører reglene for utenlandske firmaers transporter internt i Norge til prispress og svekket sikkerhet. Nylig førte et nytt EU-direktiv til at Color Line kan flagge ut Kiel-fergene til NIS-registeret. (Color Line-saken omtales nærmere i De Facto-rapport 2:2017: EØS bestemmer»).

I tur og orden skal vi se på hva som skjer i disse sektorene nå, og hvilke utfordringer innføringen av felles EU-regler fører med seg.

Innledningsvis er det viktig å minne om at det i EU-retten er forskjell på direktiver og forordninger. Direktiver kan enten være såkalte minstedirektiver, hvor EU fastsetter noen standarder som et slags «gulv». Man ikke kan ha regler som er dårligere eller svakere enn de fastsatte, men det er åpning for strengere eller bedre regler. Etter hvert har direktivene i økende grad blitt vedtatt som såkalt «totalharmoniserende». Det betyr at det verken er lov å ha dårligere eller bedre regler. Men felles for direktivene er at det er en viss frihet for medlemsstatene til å

De Facto-rapport 1:2017

bestemme hvordan de skal innarbeides i nasjonal lov, hvor tradisjoner og eksisterende lovverk kan tas hensyn til.

Forordninger må på sin side tas inn i nasjonal lov bokstav for bokstav slik de er vedtatt i EU. Det finnes ikke rom for nasjonale tilpasninger. Unntaket er hvis forordningene eksplisitt overlater regelutforming av enkelte, definerte problemstillinger til nasjonalstatene.

Som vi skal se, kommer harmoniseringen innenfor transportsektorene både som direktiver og forordninger.

3 Helikoptersikkerhet på norsk sokkel

I dag må selskaper som ønsker å drive helikopterflyging til og fra installasjoner på norsk kontinentalsokkel ha norsk driftstillatelse (såkalt AOC – Air Operator's Certificate). Slik tillatelse utstedes av norske luftfartsmyndigheter (Luftfartstilsynet), og kan bare gis til selskaper som er registrert i Norge. Luftfartstilsynet fører tilsyn med alle godkjente operatører, og de er forpliktet til å følge norsk regelverk. På basis av denne modellen er det utviklet et aktivt og tillitsfullt trepartssamarbeid om sikkerhet mellom myndigheter, oljeselskaper, helikopteroperatører og fagbevegelsen. Gjennom Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel (SF) samarbeider partene kontinuerlig om utvikling av et høyest mulig sikkerhetsnivå for offshore helikoptertrafikk. Forumet ble dannet som et resultat av anbefalinger fra norske utredninger og studier i etterkant av den tragiske Norne-ulykken i 1997, hvor 12 personer omkom.

Til tross for to dramatiske helikopterulykker i tilknytning til oljevirkosomheten på norsk sokkel, Norne- og Turøy-ulykken i 2016 med 13 omkomne, viser statistikker at norsk offshore-flyging er helt i verdenstoppen med hensyn til sikkerhet. I Sintef-rapport A28021 «Helikoptersikkerhetsstudie 3B», fra 28.02.2017 oppsummeres dette slik:

«Ulykkesstatistikk

- Ulykkes- og dødsstatistikken for helikoptertransporten på norsk kontinentalsokkel har vært meget god over mange år. Selv etter Turøy-ulykken har norsk sektor en vesentlig bedre statistikk enn gjennomsnittet i Nordsjøen.
- I perioden 2010–2015 har det ikke vært registrert noen helikopterulykker på norsk sokkel. Ser vi på den utvidede perioden 1999–2015, har det vært én helikopterulykke og ingen omkomne. Om man hadde tatt med Turøy-ulykken (13 omkomne) i denne perioden, ville dette ha tilsvart **1,0** omkomne per million personflytimer.
- Til sammenligning er det i perioden 1999–2015 registrert **4,0** omkomne per million personflytimer i britisk sektor basert på 15 ulykker (hvorav 4 dødsulykker med til sammen 38 omkomne).»

I et brev fra Samarbeidsforumet til Samferdselsdepartementet (datert 30.01.2017) sies det at

«Helikoptertransport på den norske kontinentalsokkelen fremstår i dag som verdensledende hva gjelder sikkerhet og effektiv drift. Dette kommer

som et resultat av bevisst fokus på sikkerhet gjennom adopsjon av teknologi, åpen sikkerhetskultur og særnorsk industrisamarbeid.»

Det er dette regimet som står i fare for å bli ødelagt, dersom norske myndigheter innfører nye EU-regler for offshore helikoptertrafikk. I det følgende skal vi redegjøre for hvilke endringer som er aktuelle, hvilke konsekvenser de kan få for sikkerheten, og hvilket handlingsrom norske myndigheter har i denne saken. Men først skal vi ta med de viktigste momentene i dagens regelverk.

3.1 Nærmere om dagens regelverk

Helikoptertrafikk på kontinentalsokkelen er i dag regulert av et helt sett med komplementerende lover, regler og krav. I bunnen ligger Luftfartsloven, med forskrifter om blant annet helikoptertrafikk til kontinentalsokkelen. I tillegg gir Arbeidsmiljøloven arbeidstakerne rettigheter og beskyttelse som har stor betydning for sikkerheten også i helikoptertrafikken.

Sentrale bestemmelser i lovverket er at operatører må være registrert i Norge (Luftfartsloven § 8), de må ha driftstillatelse fra norske luftfartsmyndigheter, de er underlagt norske regler og norsk tilsynsmyndighet, og de er forpliktet til å dekke myndighetenes utgifter til godkjenning og tilsyn gjennom gebyrer, mm. I praksis deltar alle operatørene også i Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet.

Utenpå lov og forskrifter har bransjeorganisasjonen Norsk Olje og Gass utviklet en egen standard (NOG066), som komplementerer og presiserer krav som oljeselskapene anbefales å ha med i sine kontrakter med godkjente helikopteroperatører. Det opplyses til oss at alle oljeselskaper følger disse anbefalingene. I siste instans kan så det enkelte oljeselskap legge til ytterligere krav i sitt anbudsunderlag til kvalifiserte operatører. I bransjen er det en oppfatning at summen av dette er bra, men at oppsplittingen i flere «regelverkskilder» over tid har ført til at selve loven med forskrifter ikke er helt oppdatert i forhold til utviklingen i sikkerhetsarbeidet.

3.2 Forholdet til EU/EØS-regler

I EU har det i årevis pågått, og det pågår fortsatt, et arbeid for å utvikle et felles europeisk regelverk for luftfarten. EUs mål er en «Single European Sky», som

også var navnet på en lovpakke som ble vedtatt i EU i 2004. Der het det at målet med lovpakken er å¹

- øke sikkerhetsnivået vesentlig
- halvere kostnadene for flysikringstjenestene
- redusere miljøbelastningene
- doble trafikkavviklingskapasiteten / redusere forsinkelser

Lovpakken følges løpende opp med nye direktiver og forordninger. I EØS-avtalen er det slått fast at EUs regelverk for sivil luftfart også skal gjelde i Norge («Forskrift om EØS-avtalen i luftfarten» ble vedtatt første gang i 1994). Dermed er hovedregelen at nye EU-regler også på luftfartsområdet løpende må tas inn i norsk lov.

Sentralt i utviklingen av felles europeiske regler står det europeiske flysikkerhetsbyrået EASA. På Luftfartstilsynet hjemmeside (www.luftfartstilsynet.no) presenteres EASA slik:

«European Aviation Safety Agency (EASA) er EUs byrå for flysikkerhet. Formålet med EASA er å sikre et høyt og ensartet nivå for flysikkerheten i Europa. EASA skal også bidra til like konkurransevilkår og økonomiske besparelser for luftfartst industrien.

Byrået ble formelt etablert i 2002 og er lokalisert i Köln i Tyskland. Byrået har totalt 32 medlemsland: De 28 EU-landene, Island, Norge, Sveits og Liechtenstein. Norge ble medlem av EASA 1. juni 2005 i forbindelse med at et EU-regelverk som inneholder felles grunnleggende flysikkerhetsbestemmelser ble tatt inn i EØS-avtalen. Det samme regelverket opprettet også EASA.

Grunnleggende regelverk på EASA sitt ansvarsområde vedtas av Europa-parlamentet og Ministerrådet, mens teknisk gjennomførings-regelverk vedtas av Europakommisjonen etter at EASA har utarbeidet forslag.»

Sentralt i den seneste tidens regelverksutforming står Forordning nr. 965/2012, som EU vedtok i 2012 og som inneholder regler om sivile luftfartsoperasjoner. Denne forordningen, som også kalles «EASA OPS» ble av norske myndigheter ansett som «EØS-relevant», og den ble tatt inn i norsk rett med ikrafttredelse 28.oktober 2014.

¹ Hentet fra Luftfartstilsynet hjemmeside under fanen om «Europeisk regelverk»

I 2012-utgaven av forordningen var ikke reglene for sivil, kommersiell helikoptertrafikk ferdig utviklet. På dette området har medlemsstatene (inntil videre) rett å ha nasjonale regler og kontroll. Medlemsstatene har ansvar for å gi driftstillatelse, føre tilsyn, osv. Hovedpilarene i det norske regelverket ble med andre ord ikke satt til side, og av den grunn ble det ikke fra noen parter reist store motforestillinger mot at 2012-forordningen ble tatt inn i norsk lov.

3.3 Forordningen gjøres «totalharmoniserende»

EUs arbeid for felles europeiske luftfartsregler fortsetter, og for offshore helikopteroperasjoner (HOFO) er det nå en ny situasjon. EU vedtok 22. juli 2016 endringer i Forordning nr. 965/2012, som innebærer en totalharmonisering av HOFO-regelverket. Det betyr at det innføres et felles regelverk for hele unionen, og at ingen EU/EØS-land har anledning til å ha nasjonale bestemmelser som avviker fra de som er fastlagt i forordningen. Ansvar for, og kontrollen med, regelverket overføres til EASA. Sentrale punkter i det nye regelverket er:

- helikopteroperatører kan søke om driftstillatelse (AOC) i hvilket som helst EU/EØS-land, og en tillatelse gitt i ett land er gyldig i alle andre land
- det er myndighetene i det landet hvor driftstillatelsen er gitt som har ansvar for kontroll og tilsyn med at praksis tilfredsstiller kravene til sikkerhet, ikke landet hvor trafikken faktisk finner sted
- operatørene skal betale avgifter/gebyrer til det landet de er registrert i
- det overordnede ansvaret for sikkerheten i offshore helikoptertrafikk legges til EASA

Det følger av totalharmoniseringen at det bare er EU som kan vedta endringer i regelverket (forordningen). I arbeidet med HOFO-bestemmelsene har EU gjort det helt klart at et viktig formål er å skape «like konkurranseforhold» og at reglene inngår i arbeidet med å realisere fri bevegelse av tjenester i det indre markedet. EU-kommisjonen har derfor avvist alle forslag om å gi «vertsnaasjoner» (der helikoptertrafikken faktisk skjer) en mer sentral plass i utforming og håndheving av sikkerhetsbestemmelser.

Det norske Luftfartstilsynet har vært representert med lederen i den arbeidsgruppen som har forberedt og laget EASAs nye HOFO-regelverk. Luftfartstilsynet har underveis avgitt høringsuttalelser, og her har blant annet sikkerhetsspørsmål blitt tatt opp. I en høringsuttalelse (2. høring i EASA²) skrev Luftfartstilsynet:

² Referert fra rapporten «Konsekvensutredning Regelverksendringer Offshore helikopteroperasjoner» fra Safetec til Samferdselsdepartementet, desember 2016..

«... når slike operasjoner gjennomføres i en annen medlemsstat (grenseoverskridende operasjoner) mener det norske Luftfartstilsynet at det er nødvendig at luftfartsmyndighetene i begge stater er involvert i godkjenning og kontroll med slike operasjoner.»

Til dette svarte EASA:

«Kommentaren er forståelig i forhold til å opprettholde sikkerhetsstandarder definert av en medlemsstat, men ikke i forhold til målsettingene om like konkurranseforhold, «fri bevegelighet» og aksept av rettighetene til en annen medlemsstat».³

De norske synspunktene ble ikke tatt hensyn til. Vi har fått et regelverk som gir helikopter-selskapene anledning til å flagge ut driftstillatelsen til det EU-landet som tilbyr de mest konkurransedyktige vilkårene, kontrollen over regelverket er flyttet til Brussel og ansvaret for kontroll med selskapene kan i praksis være flyttet til Hellas, Bulgaria eller et hvilket som helst annet EU-land (hvor driftstillatelsen er gitt).

I Samarbeidsforumet for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel (SF) og i fagbevegelsen vekker endringene i Forordning nr 965/2012 bekymringer og til dels sterke reaksjoner.

3.4 Fagbevegelsen sterkt kritisk

I en høringsuttalelse til Luftfartstilsynet⁴ fraråder LO på det sterkeste at forordningen tas inn og erstatter norsk lovverk og kontroll. I uttalelsen skriver LO

«Hvis endringene i 965/2012 gjennomføres for sokkelen, vil helikopteroperatører med driftstillatelse (AOC) og særskilt godkjenning for offshore helikopteroperasjoner (SPA.HOFO) fra enhver EASA-tilsluttet stat kunne starte offshore helikopteroperasjoner på norsk sokkel uten annet krav på seg overfor norske myndigheter enn å informere om sine intensjoner. I utøvelsen av virksomheten vil de stå under tilsyn av staten som har utstedt deres AOC og SPA.HOFO.» (s. 6).

«... For LO virker det innlysende at et Luftfartstilsyn som er uten myndighet til å fastsette regler; til å gjennomføre inspeksjoner; til å ilegge

³ Sitatene er oversatt fra engelsk av oss.

⁴ LO: Høring - Endring av forordning (EU) 965/2012 når det gjelder helikopter offshore operasjoner med mer, 31.08.2016

De Facto-rapport 1:2017

sanksjoner; som ikke er adressat for avviksrapportering, og som er avhengig av andre parters velvilje for å få informasjon og innflytelse, umulig kan være en bedre garantist for et optimalt flysikkerhetsnivå enn det Luftfartstilsynet vi har i dag.» (s. 7).

Og LO konkluderer høringsuttalelsen slik:

«LO anbefaler myndighetene på det sterkeste om ikke å gjøre endringene av forordning (EU) 965/2012 gjeldende for norsk kontinentalsokkel, i flysikkerhetens interesse og til det beste for alle som er avhengig av helikoptertransport fram og tilbake på jobb på sokkelen. Passasjerene er tross alt prisgitt at arbeidsgiver velger en operatør som kan levere en sikker og trygg tjeneste da de ikke har mulighet selv til å velge.»

De samme konklusjonene trekker fagforbundet Industri Energi i sin høringsuttalelse. Der heter det blant annet:

«Industri Energi har vanskelig for å tro at andre EU/EØS-land som f.eks. Romania og Hellas har den nødvendige kompetanse til å vurdere helikopter offshore operasjoner på norsk kontinentalsokkel. En svekkelse i kvalitet hos tilsynsmyndighet øker risikonivået er vår påstand.

... Kort oppsummert så medfører et totalharmoniserende regelverk at Luftfartstilsynet mister sin funksjon når det gjelder helikopteroperatører med driftstillatelse i et annet EU/EØS-land. Muligheten for å opprettholde en tilsynsaktivitet vil fordre at man får informasjon om aktivitet på norsk sokkel fra helikopteroperatøren og at den utenlandske tilsynsmyndigheten ønsker et godt og fruktbart samarbeid om tilsyn hvor man også finner en nøkkel for fordeling av finansiering. Industri Energi kan ikke se på dette som annet enn en svekkelse i forhold til dagens regelverk.»

I medlemsbladet til Norsk Helikopteransattes Forbund (nr 01/16) oppsummeres situasjonen slik:

«Norge står altså foran et potensielt veiskille for helikopteroperasjoner på norsk kontinentalsokkel. Fra å være et kjent, trygt og nasjonalt kontrollert regime, vil det nye regelverket snu dette om til tap av kontroll, deregulering og harmonisering av regelverket, til en standard sterkt påvirket av kommersielle interesser. Hvis en deregulering blir et faktum, er det liten tvil om at de norske helikopteroperatørene vil flagge ut, og sentralisere sin virksomhet i et annet EU-land» (s. 13).

Norsk Helikopteransattes Forbund fraråder på det sterkeste at forordningen gjøres til norsk lov.

3.5 Konsekvensutredning

De sterke reaksjonene førte til at Samferdselsdepartementet i 2016 ble presset til (?) å bestille en konsekvensutredning av en innføring av de nye EU-reglene. Oppdraget gikk til konsultentselskapet Safetec, som i løpet av to-tre måneder høsten 2016 laget det de kalte en «scenarioanalyse»⁵. Man så for seg at helikopterselskapene tilpasset seg de nye reglene på ulike måter – fortsette som før / flagge ut driftstillatelsen / samarbeide eller ikke samarbeide med norsk myndigheter om tilsyn / mv. – og skulle på bakgrunn av dette analysere mulige konsekvenser for flysikkerhet, næring og sysselsetting.

Utredningens konklusjoner er veldig forsiktige, og mye «på den ene siden og på den andre siden». Men i sammendraget konkluderes det slik (s. 6):

«Det forventes at en innføring av regelverket har negativ virkning på sysselsetting og fagkompetanse i helikopternæringen i Norge, utover det som allerede er forventet i basisscenarioet, fordi stillinger innen administrasjon og potensielt også deler av vedlikehold flagges ut. På den annen side vil en åpning av markedet ha positive effekter på samlet skatteinngang og utbytte til norske eiere gjennom lavere priser på helikoptertjenester.

Safetec mener at flysikkerheten ved innføring av HOFO på kort sikt vil bli påvirket i marginalt negativ retning. På langt sikt er det større usikkerhet og vanskeligere å konkludere, men Safetec mener at det på lang sikt vil være en ytterligere forverring fra marginalt negativ til moderat negativ påvirkning av flysikkerheten. Innføring av HOFO regelverket vil ikke styrke flysikkerheten i Norge i noen av de vurderte scenariene. Imidlertid vurderer Safetec det slik at flysikkerheten allerede i dag er under press og dette presset vil sannsynligvis vedvare også om HOFO ikke innføres.»

Ifølge utredningen var norske myndigheter / Luftfartstilsynet i samtaler med utrederne opptatt av å tone ned de sikkerhetsmessige konsekvensene av forordningens nye bestemmelser. Der heter det at

⁵ For navnet på rapporten, se note 2

«Luftfartstilsynet mener at reglene slik de er, etablerer et høyt sikkerhetsnivå, og at det da er plass til vurderinger av markedsmessige forhold.» (s. 20).

I praksis mener man det er greit at «like konkurranseforhold» i markedet overordnes nasjonal kontroll med flygninger på eget område.

I et brev til Samferdselsdepartementet⁶ kom Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel (SF) med sine kommentarer til Safetec-utredningen. Vi tar her med SF konklusjon i brevet:

«Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel registrerer at Samferdselsdepartementets konsekvensutredning konkluderer med at sikkerheten i offshore helikopteroperasjoner vil svekkes ved en innlemmelse av HOFO i norsk rett...

SINTEF presenterte 30. nov. 2016 hovedtrekkene i Helikopter sikkerhetsstudie 3b. Denne studien fraråder å gjøre regelverket gjeldende på norsk sokkel.

Statoils interne granskning etter Turøy-ulykken i april 2016 konkluderer med at en innføring av felleseuropeiske regler for helikopteroperasjoner på norsk sokkel vil innebære en endring av risikobildet. Endringen består i at ytterligere risikoer tilføres det eksisterende risikobildet, og dermed øker totalrisikoen.

SF mener at man står overfor et veivalg der alternativene er som følger:

Å beholde et regime som opprettholder norske myndigheters kontroll med tilstanden innen offshore helikopteroperasjoner på norsk kontinentalsokkel, og rett til å styre utviklingen. Det vil gi muligheten til å bygge videre på det relativt sett gode systemet vi har pr. i dag, og konsolidere flysikkerheten gjennom blant annet å forbedre regelverket nasjonalt.

Å innføre et nytt regime basert på felleseuropeisk regelverk og legge til rette for stor usikkerhet om hvilken innflytelse norske myndigheter vil ha på utviklingen innen helikoptervirksomheten på norsk sokkel i fremtiden. Flysikkerheten kan komme til å avhenge av faktorer norske myndigheter ikke er herre over, og Samferdselsdepartementets utredning konkluderer entydig med at det er overveiende sannsynlig at den vil svekkes.»

⁶ Kommentarer til Samferdselsdepartementets konsekvensutredning angående regelverksendringer offshore helikopteroperasjoner (HOFO), datert 30.01.2017

I et eget vedlegg til brevet påpekes det en lang rekke vesentlige momenter (13 punkter) som SF mener er utelatt i konsekvensutredningen, og områder som man mener er mangelfullt vurdert (11 områder). Det pekes blant annet på at man ikke har vurdert konsekvenser av forskjeller i kompetansenivåer mellom Norge og andre land (blant annet krav til operatørens flytekniker- og flyfagarbeidermiljøer), «viktigheten av Arbeidsmiljøloven som fundament for den åpne sikkerhetskulturen er ikke vurdert eller tillagt vekt», risiko for leveransesikkerheten av tjenester levert fra andre land, mv.

Vi ser at SF henviser til rapporter fra både SINTEF og Statoil, som begge konkluderer med at HOFO-regelverket ikke bør innføres i Norge. I sum er det ingen som helst tvil om at en samlet bransje, sikkerhetsfaglige miljøer og en samlet fagbevegelse går sterkt imot at Norge innfører den totalharmoniserende EU-forordningen om offshore helikopter operasjoner på norsk kontinentalsokkel.

3.6 EØS og norsk sokkel

Spørsmålet om EØS-avtalens geografiske virkeområde har vært stridstema i forholdet mellom Norge og EU ved flere anledninger. Norges syn er referert i et «posisjonsnotat» om HOFO-regelverket som ligger på regjeringens hjemmesider. Der skriver man:

«Ifølge EØS-avtalen artikkel 126 nr. 1 gjelder avtalen på Norges territorium. Den omfatter etter norsk syn ikke norsk økonomisk sone, norsk kontinentalsokkel eller det åpne hav».

EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har i (minst?) fire sammenhenger tatt opp saker med Norge som prøver å rokke ved norsk suverenitet utenfor landterritoriet. I et brev fra jusprofessor Finn Arnesen ved det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, til Norsk Flygerforbund og Helikopter Service Flygerforening⁷ vises det til at ESA i 1999 klaget på at Norge ikke betalte ut barnetrygd til sokkelarbeidere bosatt i andre EØS-land, i 2004 på at man tilsvarende ikke utbetalte kontantstøtte, og i to tilfeller at utenlandsk mannskap på fiskefartøyer ikke omfattes av norske mannskapsregler.

I sin betenkning konkluderte Arnesen slik:

«... EØS-avtalen art. 126 lest i sammenheng med avtalens øvrige bestemmelser, bestemmelser i fellesskapsretten om tilsvarende forhold og EF-domstolens praksis i tilknytning til EF-traktatens bestemmelser; EØS-

⁷ Brev datert 29.10.2009: EØS-avtalens anvendelse på norsk kontinentalsokkel

avtalen gjelder ikke på kontinentalsokkelen. ESAs divergerende oppfatning gir ikke grunnlag for å innta noe annet standpunkt; ESA er ikke part i EØS-avtalen; organet håndhever den. Og ESAs oppfatning av hva EØS-avtalen tilsier, er ikke i seg selv normerende på et område som dette.

Det er vel til og med mulig å hevde at den omstendighet at ESA ikke har gått til traktatbruddsøksmål, til tross for at det etter det jeg kan forstå ikke er noe prosessuelt til hinder for det, indikerer at ESA er lite lyst på å prøve spørsmålet om EØS-avtalens geografiske virkeområde for EFTA-domstolen. I det minste slik rettskildesituasjonen er nå.»

I flere av høringsuttalelsene (bl.a. fra LO) påpekes det at EØS-avtalen ikke omfatter norsk kontinentalsokkel, og at Norge dermed ikke er forpliktet til å innføre forordningen med det nye HOFØ-regelverket. LO skriver

«Å legge sokkelen inn under dette regelverket, på tross av at virksomheten i all hovedsak utøves utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde, er en irreversibel avgjørelse som kan gjøre ubotelig skade på flysikkerheten i norske offshore helikopteroperasjoner.»

Men til tross for de klare konklusjonene på norsk side, opplyser representanter for Industri Energi til oss at ESA-representanter hevder at Norge er forpliktet av EØS-avtalen til å innføre endringene i Forordning nr 965/2012 i norsk lov. Argumentet skal være at flygningene til sokkelen starter fra det norske fastlandet. Det kan antyde at siste ord ikke er sagt. Det er også et problem at Samferdselsdepartementet på forespørsel nekter IE innsyn i Luftfartsverkets høringsuttalelse, slik at deres argumenter kan analyseres og eventuelt imøtegås.

3.7 Regjeringen nøler

Pr dags dato har regjeringen ennå ikke bestemt seg for om man skal gi fra seg ansvar og kontroll med offshore helikopteroperasjoner til EU ved innføring av en endret Forordning 965/2012 i norsk lov. Siden det er norsk posisjon at kontinentalsokkelen ikke omfattes av EØS-avtalen, har man i prinsippet frihet til å si nei. Dermed må et eventuelt ja bygge på at man ønsker en sterkest mulig integrering i EU-systemet, og at det er viktigere enn norsk ansvar og kontroll med flysikkerheten til installasjonene på sokkelen. Vekslede regjeringer har siden 1992 brukt EØS-avtalen til å binde Norge opp til EU-systemet og regelverket for det indre markedet så mye som mulig. Det er tragisk dersom også oljearbeidernes flysikkerhet ofres på EU-liberalismens alter.

4 Mot en deregulert og liberalisert jernbane

I 2012 vedtok EU sin «Jernbanepakke 4». Den innebærer at regelverket for full liberalisering av jernbanesektoren i EU/EØS-området fullføres gjennom et sett av nye forordninger og direktiver. Målet er å fjerne alle hindringer for et felles jernbanenett for hele unionen, med fri adgang for alle jernbaneselskaper til å konkurrere om gods- og persontrafikk i alle medlemsland. EU-reglene pålegger blant annet alle medlemsstater å ha åpen konkurranse om alle offentlig kjøp av jernbanetjenester. Det er opprettet et felles europeisk «jernbanebyrå» (European Rail Agency – ERA), som får ansvar for sertifisering av selskaper og utvikling av regelverk.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre liberaliseringene, og regjeringen er godt i gang. Jernbaneverket ble høsten 2016 splittet i Bane NOR AS og Jernbanedirektoratet. Den nye modellen var operativ fra 1. januar 2017.

Bane NOR AS skal

«sørge for tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og effektive og brukervennlige tjenester, inkludert knutepunkts- og godsterminalutvikling»⁸. I praksis får selskapet ansvar for all utbygging og vedlikehold av jernbanens skinnegang, stasjoner og terminaler. Fra 2017 overtar Bane NOR AS selskapet ROM Eiendom AS fra NSB. Dermed får selskapet også ansvar for alle jernbanens eiendommer.

Jernbanedirektorat skal

«utvikle jernbanen som del av det samlede transportsystemet i dag og i fremtiden. Direktoratet skal sørge for at jernbanesektoren drives mest mulig effektivt, sikkert og miljøvennlig til beste for de reisende, godstransporten og samfunnet. Vi skal også definere og kjøpe tjenester innen infrastruktur, persontrafikk og togmateriell.»⁹ Jernbanedirektoratet får oppgaven med å kjøpe inn alle jernbanetjenester for staten, dvs stå for alle anbudskonkurranser og tildeling av kontrakter.

NSB skal splittes opp og fordeles på ett selskap som skal eie togsettene (Materiellselskapet AS), ett selskap som skal stå for felles billettsalg for alle operatører (Entur AS), ett selskap som skal tilby togvedlikehold til alle selskaper (Mantena AS), og ett selskap som skal drifte / bemanne de togruter som en vinner

⁸ Fra Bane NORs hjemmeside www.banenor.no om Bane NORs formål

⁹ Fra Jernbanedirektoratets hjemmeside www.jernbanedirektoratet.no Om Rolle og samfunnsoppdrag.

i konkurransen (NSB AS). «NSBs samfunnsoppdrag er å sørge for effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods. Selskapet skal drive persontrafikk med tog i Norge, transport av personer og gods i Norge og øvrige nordiske land samt virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette.»¹⁰

Selskapene ble formelt opprettet i februar 2017 og skal være operative fra april 2017, ifølge samferdselsminister Kjetil Solvik Olsen.¹¹

Det grunnleggende premisset for EUs krav om et felles jernbanenett er at det skal være fri konkurranse om sporet. I direktivene pålegges derfor landene å skille ut eierskap, ansvar og kontroll med infrastrukturen (skinnegang, stasjoner, mv) i egne selskaper. Disse skal i sin tur gi alle togselskaper lik adgang til å konkurrere om plass i sporet, i praksis basert på om de vinner anbudskonkurranser for statens kjøp av rutetilbud. Medlemsstatene har ikke anledning å tildele kontrakter til sine egne selskaper, men pålegges å legge alle kjøp av tjenester ut på åpent anbud i hele EU/EØS-området. Det statseide NSB AS må etter hvert konkurrere med alle andre togselskaper om slike kontrakter. Det er innføringen av dette regimet som nå pågår.

En anbudsprosess om persontrafikk på Sørlandsbanen forberedes vinteren 2017, og kontrakt skal ifølge regjeringen tildeles i løpet av høsten 2017. EUs forordning (EU) 2016/2338 pålegger at alle kjøp av offentlige jernbanetjenester skal ut på anbud fra 2018, og at reglene for liberalisering av innenlandsk persontrafikk og styring av infrastruktur (Direktiv (EU) 2016/2370) skal være innført innen utgangen av 2018.

I et Innspill fra LO¹² til Samferdselsdepartementet i 2013 konkluderte man slik:

«LO krever at regjeringen ikke aksepterer reguleringer eller direktiver som påbyr anbudsutsetting eller åpner det innenlandske persontrafikkmarkedet på jernbane.»

Som kjent har verken EU eller H/Frp-regjeringen i Norge tatt hensyn til LOs innvendinger, og i dag er alt dette gjennomført. Handlingsrommet for å fravike hovedprinsippene i EU-reglene er begrensede så lenge direktivene og forordningene omfattes av EØS-avtalen. Det mener norske myndigheter at de gjør, og det er ingen grunn til å tvile på det. Det er nok på denne bakgrunn man

¹⁰ Fra Samferdselsdepartementets hjemmeside [www.http://jernbanereformen.regjeringen.no/](http://jernbanereformen.regjeringen.no/)

¹¹ Pressemelding fra Samferdselsdepartementet, 17.02.2017

¹² LO: Innspill til EU-kommisjonens forslag til jernbanepakke IV, sendt til Samferdselsdepartementet 04.03.2013

må forstå Arbeiderpartiets vage formuleringer i ledelsens forslag til nytt partiprogram for perioden 2017-2021. Der heter det (side 59) at

«Vi ønsker ikke privatisering av jernbanen, og er kritiske til deler av den nye organiseringen. Arbeiderpartiet vil sikre offentlig eierskap og kontroll i jernbanesektoren.»

Det er nok rom for å velge andre organisatoriske løsninger på deler av den pakken dagens regjering har satt sammen, men ikke på en måte som rokker ved hovedprinsippene; - et skille mellom infrastruktureiere og togselskaper og anbuds konkurranser for statens kjøp av tjenester. Privatiseringen kan ikke stoppes innenfor rammen av EØS-avtalen.

4.1 Konsekvenser av en liberalisert jernbanesektor

Med privatisering av jernbanen introduseres konflikten mellom selskapenes jakt på profitt og bredere samfunnsinteresser også i denne sektoren. Ifølge en artikkel i fagbladet til Norsk Lokomotivmannsforbund¹³ vil kontrakten på Sørlandsbanen bli lagt ut som en såkalt «nettokontrakt». Det betyr at staten tildeler kontrakten til det selskapet som tilbyr seg å utføre det definerte oppdraget for den laveste summen for staten, mot at de selv får beholde alle billettinntektene. Dermed får selskapene frihet til å foreta den avveiningen mellom billettpris og antall kunder som gir høyest mulig profitt. Det kan både føre til høyere priser og dårligere service enn det som et formål om å maksimere antall reisende ville gitt.

I innsalget av jernbanereformen har samferdselsministeren i mange sammenhenger i media argumentert for at staten skal styre det nye systemet gjennom mange og strenge krav til togselskapene. Staten vil bestemme hvor ofte togene skal gå, hvordan billetter skal selges, hvilke krav som skal settes til togsett, sikkerhet, osv. Problemet med denne tilnærmingen er at det til slutt da utelukkende er bemanning og lønnskostnader det kan konkurreres på.

Presset på de ansattes lønns- og arbeidsvilkår vil øke. Dette har de ansatte i NSB allerede merket svært godt. De har mer og mindre blitt tvunget ut av sin ytelsesbaserte pensjonsordning, og over i en billigere ordning med innskuddspensjoner. Omleggingen ble ansett som «nødvendig» for å ha sjanse til å være konkurransedyktig i kampen om fremtidige kontrakter. Problemene med sosial dumping, bruk av bemanningsselskaper og mer midlertidige kontrakter er i ferd med å innhente jernbanesektoren også.

¹³ Lokomotivmands Tidende nr. 02/17: Solvik-Olsen i bare nettoen

4.2 Får liberaliseringen konsekvenser for sikkerheten?

Det er alltid fare for at selskaper som prøver å tjene penger i markeder med hard konkurranse vil gå på akkord med sikkerheten. Fra myndighetenes side forsikres det selvsagt om at slike problemer skal unngås ved hjelp av nødvendige og fornuftige reguleringer. Like fullt har departementet funnet det påkrevd å få utredet sikkerhetsmessige konsekvenser av reformen. I september 2016 leverte selskapet Safetec rapporten «Risikoanalyse av jernbanereformen», som var utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

I rapporten har forfatterne identifisert 19 potensielle farer for sikkerheten som følger av den vedtatte reformen. I rapporten kan vi lese følgende konklusjon:

«Safetec konkluderer med nitten mulige farer.

... Det er skissert fire hovedtyper av tiltak. Safetec vurderer at de foreslåtte tiltakstypene vil kunne ha en positiv påvirkning på flere av de bakenforliggende årsakene til farene. Safetec vurderer derfor at, dersom egnede tiltak iverksettes, så kan sikkerhetsnivået relatert til farene bli minst like godt, eller bedre, enn i dag. De foreslåtte tiltakstypene må følges opp og operasjonaliseres ytterligere før de implementeres og evalueres.»

4.3 Farer knyttet til en struktur med mange konkurrerende aktører

De fleste farene (åtte) som Safetec-rapporten fokuserer på er knyttet til oppsplittingen som følger av den nye strukturen. Enkelt sagt frykter man at det kan «bli mange kokker og mye søl». Når flere selskaper kommer inn både på trafikk- og vedlikeholdssiden, kan det overordnede helhetsansvaret bli uklart og skadelidende. I rapporten sammenfattes dette slik:

«Safetec konkluderer med at det er en mulig fare at det er uklart hvem som skal overvåke hele det aktørovergrepene risikobildet i sektoren, noe som kan bli en større utfordring i en mer fragmentert sektor. Denne uklarheten kan føre til at nye aktørovergrepene farer ikke i tilstrekkelig grad identifiseres.»

Det erkjennes at det allerede i dag er vanskelig å styre alle leverandørene i sektoren, og man advarer mot at dette kan bli enda verre:

«Safetec konkluderer med at det er en mulig fare at dagens mangelfulle leverandørstyring i sektoren kan bli et økende problem, grunnet flere nye aktører og grense-snitt. Mangelfull leverandørstyring kan få negative konsekvenser for sikkerheten.»

Med mange konkurrerende selskaper kan man ikke være sikker på at viktig informasjon om sikkerhetsrelaterte forhold blir delt mellom selskapene:

«Safetec konkluderer med at det er en mulig fare at endringen fra en stor aktør på persontog, til flere konkurrerende aktører, kan føre til at hendelsesrapporter/aktørovergrepene sikkerhetsrelatert informasjon ikke deles mellom aktørene i tilstrekkelig grad, eventuelt slik at sikkerhetsrelatert informasjon kun deles via SJT og eventuelt SHT. Mangelfull informasjonsdeling kan svekke sikkerhetsstyringen i sektoren.»

Reformen legger opp til økt konkurranse om persontogtrafikk. Med flere aktører i det norske persontogmarkedet vil presset på trafikkstyringssentralen ved togleder bli større. Dette kan Reformen legger opp til økt konkurranse *om* sporet, men i mindre grad konkurranse *på* sporet. Det kan komme flere og mindre aktører som vil operere i Norge, og konkurransen vil kunne fungere som en driver til et kostnadsfokus hos aktører for å sørge for effektiv drift. Konsekvenser av et slikt kostnadsfokus kan være at mindre aktører nedprioriterer å bidra med sikkerhets- og beredskapskompetanse i felles analyser og fora. Dette kan føre til at viktige sikkerhetsfunksjoner i jernbanesektoren ikke ivaretas på samme nivå som i dag, som for eksempel at representanter fra aktørene bidrar til høringer, analyser og utvalg/fora.

«Safetec konkluderer med at det er en mulig fare at reformen vil gi økt kompleksitet i operative oppgaver, som kan føre til økt mental arbeidsbelastning for togledere i avvikssituasjoner, og derved gå på bekostning av operative sikkerhetsrelaterte oppgaver.»

I rapporten pekes det videre på at sensitiv informasjon vedrørende systemer, sikkerhetsanalyser, kritiske bygg, mv. kan komme på avveie i et system med mange aktører.

«Konsekvensene knyttet til informasjonssikkerhetsfaren kan relateres til alle tre definerte scenarier (terror, sabotasje og strategisk overfall, se innledningskapitlet). Safetec vurderer at informasjonssikkerhet er en spesielt relevant fare knyttet til sabotasje. Sabotasje kan typisk føre til nedetid på systemer og stans i togtrafikk/ redusert punktlighet.»

Andre konsekvenser av at det kan bli mange aktører i sektoren er ifølge Safetec-rapporten knyttet til manglende tilsyn med sikkerhet- og beredskapsrelaterte funksjoner lagt til direktoratet, en mulig svekkelse av totalforsvaret, og mangelfull risikoanalyse i tidligfase av utbyggingsprosjekter.

4.4 Farer som følger av jakten på profitt

I rapportens språk heter det «Mulige farer knyttet til insentiver». Av disse er det listet opp seks potensielle farer. Den viktigste handler om at jakten på lavere kostnader og bedre resultat kan føre til at sikkerhetsarbeidet nedprioriteres. I rapporten heter det:

«Reformen legger opp til økt konkurranse *om* sporet, men i mindre grad konkurranse *på* sporet. Det kan komme flere og mindre aktører som vil operere i Norge, og konkurransen vil kunne fungere som en driver til et kostnadsfokus hos aktører for å sørge for effektiv drift. Konsekvenser av et slikt kostnadsfokus kan være at mindre aktører nedprioriterer å bidra med sikkerhets- og beredskapskompetanse i felles analyser og fora. Dette kan føre til at viktige sikkerhetsfunksjoner i jernbanesektoren ikke ivaretas på samme nivå som i dag, som for eksempel at representanter fra aktørene bidrar til høringer, analyser og utvalg/fora.»

Styringen av aktørene skal i hovedsak skje gjennom de forpliktelse som ligger i kontraktene, men det skal også ledsages av et system for belønning og straff ved etterlevelse eller avvik fra de kravene som er stilt. I rapporten er mange informanter inne på at et slikt system både kan føre til underrapportering og manglende vilje til å dele erfaringer og kunnskap om sikkerhetsrelaterte spørsmål.

Kostnadspress og jakt på profitt kan også føre til mangelfull prioritering av vedlikehold, som kan ha sikkerhetsmessige konsekvenser. I rapporten heter det

«Safetec konkluderer med at det er en mulig fare at tydeligere kommersielt press, eventuelt i kombinasjon med regelverk som gir tolkningsrom for aktørene, kan medføre utsatt/mangelfullt sikkerhetsrelatert vedlikehold og fornyelse.»

Tilsvarende pekes det på at selskapene kan velge ulik prioritering og standard på utdanningen av sitt personell. Dagens Jernbaneskole / kompetansesenter kan bli erstattet av billigere leverandører eller bedriftsinterne utdanningsprogrammer, som kan føre til ulik standard og kompetanse, med sikkerhetsmessige konsekvenser som resultat.

Det pekes også på at det ligger en potensiell fare i at anbudsprosessene i for stor grad er fokusert på lavest mulig pris, og at kravene til sikkerhet dermed ikke ivaretas godt nok. I rapporten heter det

«Safetec konkluderer med at det er en mulig fare at økende bruk av anbud, i kombinasjon med at anbudsdokumenter utformes slik at de vektet pris betydelig tyngre enn kvalitet, kan medføre at aktørene i for liten grad

vektlegger sikkerhets- og beredskapsforpliktelser i kontraktstiden. Sikkerhet i sektoren kan svekkes ved at det ikke etableres tilstrekkelig gode rammebetingelser for egen og aktørovergrepene sikkerhetsstyring.»

4.5 Farer i implementeringsfasen

Det siste området som Safetec-rapporten tar opp, er (fem) farer knyttet til innfasingen av reformen. Her pekes det at man kan stå overfor et uavklart overordnet og helhetlig ansvar for beredskapen, at det blir manglende tid til å trene og øve nye beredskapsroller, at det blir mangelfull oversikt, informasjon og evaluering i innkjøringsfasen, at det oppstår sikkerhet- og beredskapsfunksjoner som «ingen eier», og at det skjer for mange samtidige endringer.

4.6 Foreslåtte tiltak kan gi bedre sikkerhet (?)

Etter å ha identifisert disse nitten fareområdene, kommer rapporten med forslag til et sett tiltak som må iverksettes for å fjerne farene og redusere risikoen. Det anbefales at det innføres standardiserte krav til alle leverandører; hvor sikkerhetsrelaterte krav er en obligatorisk del av kontraktene. Videre anbefaler man at det opprettes en egen bransjeforening med obligatorisk medlemskap, som skal representere hele jernbanen. Det bør også stilles felles krav til operativ kompetanse, slik at en reduserer uønsket variasjon. Og endelig anbefales det en rekke ulike implementeringstiltak, som skal definere og fordele funksjoner, informere og evaluere erfaringer løpende.

Safetec hevder at en fullstendig gjennomføring av de foreslåtte tiltakene kan føre til at sikkerheten i jernbanen blir bedre i stedet for dårligere. I teorien høres det fint ut. Problemet er at myndighetene så langt ikke har stilt som betingelse at de foreslåtte tiltakene (eller tilsvarende) skal gjennomføres før reformen settes ut i livet. På minst et område finnes det faktisk et eksempel på det motsatte; - kravet om en nasjonal standard for opplæring av lokførere.

Hovedkravet i lokførerstreiken i 2016 var at en egen standard for utdanning skulle tariffestest i NSB. Resultatet ble at myndighetene forpliktet seg til å få utarbeidet og innført en nasjonal standard. I fagbladet til lokførerne¹⁴ skriver forbundsleder Rolf Ringdal følgende:

¹⁴ Lokmandens Tidende 02/2016

«Jernbanedirektoratet er nå ferdig med jobben. Den nasjonale standarden er utarbeidet og inneholder en faglig tilfredsstillende læreplan. Samtidig legger den til grunn både det pedagogiske opplegget og læringsmål som Norsk Jernbaneskole følger. NLF er som en av partene blitt involvert i arbeidet og våre synspunkter er hensyntatt. Den vedtatte og etablerte nasjonale standarden er etter vår mening i hovedsak et godt resultat.

... Vi reagerer derfor med vantro når det fra jurister i Statens Jernbanetilsyn trekkes i tvil at en nasjonal standard ikke er forpliktende for alle som sertifiserer lokomotivførere. ... fra Jernbanedirektoratet sies det at «standarden er å anse som en beskrivelse av hvordan en slik utdanning kan gjennomføres».

... Det hevdes at forpliktene krav til en utdanning er i strid med EØS-avtalen. Det er vi ikke enige i. Vår utdanning består av tre hoveddeler. En europeisk del (førerbeviset), en nasjonal del (den nasjonale standarden) og til sist en virksomhetsspesifikk del som til slutt fører til en sertifisering. Den nasjonale delen og nasjonale standarden er det nasjonale myndigheter som fastsetter

Dersom Jernbanedirektoratet mener at en nasjonal standard for utdanning av lokførere er i strid med EØS-avtalen, hvor mange av de andre tiltakene som Safetec-rapporten foreslår er i strid med EØS-avtalen?

4.7 Felles europeiske sikkerhetsstandarder

En del av EU regelverk for et felles europeisk jernbaneområde er etableringen av European Rail Agency – ERA, Det europeiske jernbanebyrået. Byrået vil få ansvar for å utstede sikkerhetssertifikater til de selskap som ønsker å kjøre tog i EU/EØS-området. Byrået vil også godkjenne hvilke tog, og systemer for togkontroll og sikkerhetssystemer, som kan operere i det europeiske markedet.

Reglene for ERA er fastlagt i Forordning (EU) 2016/796. Mange av bestemmelsene må ses i i sammenheng med regler i EU-direktivet om jernbanesikkerhet (EU) 2016/798. Til sammen beskriver de forholdet og ansvarsfordelingen mellom Det europeiske jernbanebyrået og nasjonale sikkerhetsorganer. Allerede nå er betydelig makt overført fra nasjonalt nivå til EU-nivå. Spørsmålene om norsk tilpasning må tilpasses EU-regelverket, og valgene som tas overvåkes av ESA. I ytterste fall er det EFTA-domstolen som avgjør om norske regler er i samsvar med forpliktelsene i EØS-avtalen.

Som nevnt innledningsvis i denne rapporten har forordninger en form for ufravikelighetsstatus i EU-systemet. De skal innføres bokstav for bokstav i medlemsstatene. Etter hvert som etableringen av det felles europeiske jernbaneområdet realiseres, er det grunn til å tro at forordningenes ufravikelige krav vil omfatte stadig flere forhold. Det betyr at mer makt flyttes fra nasjonalt til overnasjonalt nivå, at videre regelverksutvikling vil skje på EU-nivå. EU-reglene er normalt kompromisser mellom interessene til alle medlemsstater, nærings- og samfunnsinteresser. I tillegg vil kompetanse og fagmiljøer sentraliseres dit regelverket utformes og håndheves. Norge er et lite land i utkanten av Europa, som på mange områder har små og sårbare fagmiljøer.

Rapporten fra Safetec har ingen vurderinger av hvilke konsekvenser et mer overnasjonalt regelverk i det europeiske jernbaneområdet vil få for sikkerheten.

5 Sikkerheten i norsk og europeisk vegtransport

EU har (selvfølgelig) samme ambisjoner for vegtrafikken som for alle andre transportformer: Et felles europeisk regelverk for transport av gods og personer på vegene. I 2011 kom EU-kommisjonen med et «Vegkart for et felles europeisk transportområde».¹⁵ I hvitboken lanseres det blant annet et mål om at de såkalte kabotasjereglene gradvis må fjernes. Dette er regler som begrenser transportselskaperes rett til å konkurrere om innenlandsk godstransport i andre land enn der de er registrert (se nedenfor).

I 2014 kom kommisjonen med en ny statusrapport om vegtransportmarkedet¹⁶, og her ble målet om full liberalisering gjentatt. Samtidig ble det varslet at man nå ville følge opp med forslag til ny lovgivning. I forbindelse med fremleggingen av statusrapporten sendte Kommisjonen ut en pressemelding, og fra den tar vi med følgende faktaopplysninger (vår oversettelse):

- Nesten tre fjerdedeler (72 %) av all varetransport i EU foregår som vegtransport. Den årlige omsetningen er 300 milliarder Euro, svarende til ca. 2 % av EU's BNP.
- Landtransport, som veggodstransport er en del av, er den eneste transportformen hvor produktiviteten har falt siden 2001 (-0,2 %).
- Nasjonal transport står for 67 % av vegtransporten i EU. Utenlandske godstransportselskapers adgang til nasjonale markeder er imidlertid meget begrenset.
- Tunge godskjøretøy kjører ofte tomme. 20 % av alle lastbiler i EU kjører tomme. I den nasjonale transporten stiger denne andelen til 25 %.
- Det er ca 600 000 virksomheter i vegtransportsektoren, hvorav en stor del små og mellomstore, og den sysselsetter opp mot tre millioner mennesker.

I pressemeldingen fortsetter Kommisjonen sin argumentasjon for å fjerne begrensningene på kabotasjekjøring. De skriver:

¹⁵ EU-kommisjonen 2011: Roadmap to a single european transport area — towards a competitive and resource-efficient transport system

¹⁶ Report from the commission to the european parliament and the council on the state of the union road transport market

«Ifølge en nylig undersøkelse fra Europa-Parlamentet er kostnadene ved de resterende begrensninger for kabotasjekjøring ca. 50 milliarder Euro pr. år.

Ved å oppheve begrensningene for kabotasjekjøring, slik at det blir det lettere for vegtransportsselskapene å kombinere lass og utnytte returkjøring, kan man bidra til å redusere antallet tomkjøringer. Fjernes disse begrensninger, blir det også mulig å optimere styringen av vognparkene og dermed samlet sett gjøre logistikken innenfor EU's økonomi mer effektiv. Dette vil være med å sikre at EU fortsatt er et attraktivt sted for produksjon og handel.»

Kabotasjekjøringen fikk et kraftig oppsving et par år etter østutvidelsen i 2004, og det er i dag transportselskaper registrert i de østeuropeiske landene som står for mesteparten av den europeiske godstransporten på veg. Årsaken er åpenbar og enkel: Lønnskostnadene til sjåførene ligger på 10-20 prosent av nivået i Vest-Europa, og dermed er sosial dumping selve bærebjelken i europeisk vegtransport og den stadig mer omseggripende kabotasjekjøringen i EU/EØS-området. De kan konkurrere ut all innenlandsk transport i vest- nordeuropeiske land, og bidrar til at disse nasjonale transportmarkedene er i ferd med å kollapse. På denne bakgrunn er det nærmest komisk, når EU-kommisjonen i den nevnte pressemeldingen også skriver:

«Vegtransporten står over for en mangel på sjåfører i nærmeste fremtid. Sjåfører er en aldrende yrkesgruppe, og veitransport anses ikke for at være et attraktivt yrke. Arbeidsvilkårene oppfattes som vanskelige, og medlemsstatene gjennomfører ikke arbeidsmiljøbestemmelsene konsekvent.»

Selvfølgelig blir godstransportsjåfør et lite attraktivt yrke, både i Norge og andre høykostland, når det ikke går an å leve av det. For øst-europeiske sjåfører er det heller ikke drømmen å tilbringe måneder i strekk på veiene i andre land, langt borte fra hjem og familie.

Det var disse store problemene, som en full liberalisering vil medføre i mange land, som var årsaken til at EUs transportministre i 2014 (i denne omgang?) satte foten ned og stoppet kommisjonens arbeid med ny lovgivning. Det betyr at markedsadgangen pr i dag i hovedsak reguleres av en «vegpakke» på tre forordninger, som ble vedtatt i EU i 2010, og som for Norges del ble tatt inn i EØS-avtalen med virkning fra 16. mai 2014. Regelverket er tatt inn i den norske yrkestransportloven.

- Forordning (EU) nr 1071/2009 – regler om adgang til yrket - betingelser for utøvelse av kommersiell veitransport

Denne slår fast at ethvert selskap som oppfyller bestemte minimumsregler, og som er godkjent i en medlemsstat, skal få en europeisk veitransporttillatelse som gir adgang til å ta grenseoverskridende transportoppdrag i hele unionen. Det stilles krav om at selskapet må ha forretningsadresse i en medlemstat, ha god vandel, et tilstrekkelig økonomisk grunnlag, nødvendige faglige kvalifikasjoner og en leder som har bopel i en medlemsstat. I forordningen finnes det mer utfyllende bestemmelser om innholdet i de nevnte betingelsene.

- Forordning (EU) nr 1072/2009 – regler om markedsadgang for godstransporter

Hovedregelen er at ethvert selskap med europeisk veitransporttillatelse kan konkurrere om transportoppdrag for gods som skal fra ett land til et annet i unionen. Et slovakisk registrert selskap kan for eksempel stå for transport av varer fra Tyskland til Frankrike. Og det er i denne forordningen de nevnte kabotasje-reglene finnes. De slår fast at et utenlandsk transportselskap bare kan ta innenlandske oppdrag i et annet land dersom de kommer over grensen med gods som skal losses der. Etter lossing har de – innenfor en periode på 7 dager – anledning til å påta seg tre innenlandske oppdrag før de må ut av landet. Det er disse begrensningene EU-kommisjonen vil ha bort.

- Forordning (EU) nr 1073/2009 – regler for markedsadgang for persontransport

I prinsippet er regelverket for persontrafikk likt det for godstransport, på den måten at det krever en «felleskapstillatelse», at den regulerer trafikk fra en medlemsstat til en annen, og at det er regler for kabotasje-kjøring. Også på dette området finnes det begrensninger og spesielle regler for rutekjøring i et annet land enn der selskapet er registrert.

I tillegg til de tre forordningene i «vegpakken» reguleres vegtrafikken av en lang rekke andre EU-direktiver og -forordninger. I vår sammenheng skal vi nevne EU-direktiv 96/106 om «Kombinert transport». Direktivet er tatt inn i EØS-avtalen, og slår fast at en transport som begynner på vei, men så er lastet over på jernbane eller har foregått med sjøtransport, kan transporteres videre inntil 150 km fra losse- eller lastested med sjåfør som avlønnes på hjemlandets betingelser. Det betyr blant annet at utenlandske godsbiler som ankommer Oslo havn med ferge kan kjøre ut containere med gods (bestemmelsen gjelder ikke stykkgoods) med sjåfører fra Øst-Europa på hjemlandets lønns- og arbeidsvilkår. Det finnes også et direktiv (59/2003/EF) om opplæringskrav til yrkessjåfører og et direktiv (2006/22/EF) og forordninger om regler for kjøre- og hviletider (se

nedenfor). I tilknytning til dette er det en rekke regler knyttet til påbud om bruk av, kompetanse og kontroll med fartsskrivere.

I sum er det utviklet et europeisk vegtransportmarked som gir enhver EU-godkjent transportør en omfattende rett til å utføre grenseoverskridende gods- og persontrafikkoppdrag med godkjente kjøretøy og med sjåfører på hjemlandets betingelser. Gitt de store forskjellene som er i lønnsnivå mellom Norge og Romania / Bulgaria (ca 1:10), sier det seg selv at norske transportører blir sjanseløse i konkurransen. Men i et sikkerhetsmessig perspektiv er det regler for kjøre- og hviletider som kanskje betyr mest av alt.

5.1 Sikkerhetsmessige konsekvenser

I det felles indre markedet skal gods og personer kunne krysse grenser uten å bli forsinket av toll og grensekontroller. Fra en sikkerhetsmessig synsvinkel kan utfordringene grovt sagt knyttes til fire forhold; - kvalitet og regler for veiene, kjøretøyene, transportselskapene og sjåførene. I tillegg har regelverket for grenseoverskridende transporter stor betydning. I denne rapporten skal vi ikke gå grundigere inn på forhold knyttet til kvalitet på veiene og på trafikkreglene. Siden vi ikke er medlem av EU ligger hele ansvaret for å bygge ut norske veier hos norske myndigheter. I den grad trafikkregler kan samordnes og er felles, er det et gode. Vi skal i noen grad se på sikkerhetsmessige konsekvenser av et felles europeisk regelverk for kjøretøyene, men først og fremst skal vi se på reguleringer og krav til transportselskaper og sjåfører.

5.2 Forskrift om kjøre- og hviletider i EØS

EU vedtok et direktiv om arbeidstid innenfor vegtransport i 2002 (Direktiv 2002/15/EF) og dette ble fulgt opp av en forskrift i Norge gjeldende fra 2005 (FOR-2005-06-10-543). I forskriften slås det innledningsvis fast at EU-reglene er overordnet arbeidstidsbestemmelsene i Arbeidmiljøloven. En ny EU-forordning om kjøre- og hviletider i vegtransporten kom i 2006 (Forordning EU 561/2006), og denne ble tatt inn i norsk lov som en egen forskrift fra 2007. Transportøkonomisk Institutt har ansvar for utarbeiding og løpende oppdatering av Trafikksikkerhåndboken¹⁷ på vegne av Vegdirektoratet og samferdselsdepartementet. Her har man samlet regler og forskning om trafikksikkerhet.

¹⁷ <http://tsh.toi.no/doc719.htm>

I det avsnittet om kjøre- og hviletider i Trafikksikkerhetshåndboken (6.10 Regulering av kjøre- og hviletider) refereres gjeldende regler slik:

Reglene om kjøre- og hviletid omfatter busser (unntatt minibusser) og lastebiler, det vil si biler beregnet for godstransport med tillatt totalvekt på 3,5 tonn eller mer. Hovedinnholdet i reglene som er sammenfattet på vegvesen.no (Statens vegvesen, 2016) er:

Daglig kjøretid: Daglig kjøretid må ikke overstige ni timer. Den kan to ganger i løpet av en uke utvides til ti timer per dag.

Ukentlig kjøretid: Ukentlig kjøretid skal ikke overstige 56 timer, total kjøretid over 14 dager skal ikke overstige 90 timer, forutsatt at reglene om arbeidstid for sjåfører tillater det.

Lengste kjøretid uten pause: Etter en kjøreperiode på fire og en halv time skal føreren ta en sammenhengende pause på minst 45 minutter. Denne pausen kan erstattes av en pause på minst 15 minutter, etterfulgt av en pause på minst 30 minutter. Føreren må ikke utføre annet arbeid under pausene. Pauser i kjøringen kan ikke anses som en døgnhvil.

Døgnhvil: I løpet av hver 24 timers periode skal føreren ha en døgnhvil på minst 11 sammenhengende timer. Døgnhvilen kan forkortes til 9 sammenhengende timer høyst tre ganger i løpet av en uke.

Ukehvil: Senest etter seks døgn skal førere gjennomføre en ukehvil på minst 45 timer; ukehvilen kan reduseres til 24 timer annenhver uke (reduksjonen skal kompenseres med en tilsvarende hvileperiode).

For å sikre kontroll med bestemmelsene, skal alle kjøretøy som omfattes av kjøre- og hviletidsreglene ha en fartsskriver som registrerer kjøretid og stillstandstid. Har kjøretøyet digital fartsskriver må førere ha et sjåførkort.»

Videre skriver man i håndboken:

«Yrkesførere i Norge som er underlagt kjøre- og hviletidsbestemmelsene, har generelt god kunnskap om reglene (Nordbakke, 2004). Som tabell 6.10.1 viser, er det likevel en stor andel av førerne som minst av og til bryter reglene, og andelen som sovnet bak rattet, øker markant med hvor ofte førerne oppgir at de bryter reglene. Hyppigste grunn for å bryte reglene er ifølge førerne press fra arbeidsgiveren eller et ønske om å holde tidsskjemaet.

Tabell 6.10.1: Sammenhengen mellom hvor ofte regler om kjøre- og hviletid brytes og hvor mange som har sovnet bak rattet (Nordbakke, 2004).

Bryter reglene...	Andel av førerne (N = 972)	Andel som har sovnet
Aldri	2%	22%
Sjelden	55%	28%
Av og til	13%	46%
Ofte/regelmessig	29%	65%

Den sikkerhetsmessige betydningen av reglene for kjøre- og hviletider beskrives slik i håndboken:

«Førere som overholder kjøre- og hviletidsregler får som regel mer og bedre søvn. Søvnmangel, især over tid, og lang kjøretid øker risikoen for at en fører er trøtt og sovner bak rattet, noe som medfører en betydelig økning av ulykkesrisikoen. I den 10. og 11. kjøretimen, som er ulovlige etter dagens regler, er ulykkesrisikoen henholdsvis omtrent 70 og 300% høyere enn i den niende (den siste lovlige) kjøretimen. Pauser som er påbudt senest etter 4,5 kjøretimer, har vist seg å redusere risikoen for å ha en ulykke i løpet av hele kjøreturen med 37% (to pauser) eller 18% (én pause). En tredje pause ser ikke ut til å ha noen ytterligere effekt. Førere som tar en ulovlig kort døgnhvil (mindre enn 11 timer) har i gjennomsnitt 17% høyere ulykkesrisiko enn førere som tar en lovlig døgnhvil. For ukentlig kjøretid og ukehvil er det ikke funnet empiriske resultater som viser virkningen på ulykkesrisikoen, men det er vist at effekter av søvnmangel summerer seg over tid, dvs. at effekten av for lite søvn vil bli stadig større, jo flere netter en fører får for lite søvn. Andre faktorer ved føreres arbeids- og kjøretider som har vist seg å øke ulykkesrisikoen er bl.a. skiftarbeid, især uregelmessig skiftarbeid, nattkjøring, kjøring mens det er mye trafikk og en stor andel av arbeidstid som brukes til av- og pålessing. Dersom alle overholder reglene for daglig kjøretid, er det estimert at antall ulykker med tunge kjøretøy kunne reduseres med ca. 21%.»

5.3 Utviklingen i EUs regelverk

Sikkerheten på vegene er både avhengig av et godt regelverk, og av at det regelverket etterleves. Regelutforming og vedtak som gjelder på norske veger skjer i EU. Regelverket for kontroller og sanksjoner skjer også i EU, men de faktiske kontrollene er det nasjonale myndigheter som har ansvar for. Vi skal i det følgende se på både det som skjer på regel- og kontrollsiden.

Ifølge et «alarmskriv» fra den Europeiske Transportarbeiderføderasjonen (ETF)¹⁸ arbeider EU-kommisjonen nå med endringer i kjøre- og hviletidsreglene. Man vil blant annet åpne for at det skal kunne jobbes lengre perioder uten rett til mer enn 24 timers sammenhengende fri pr uke (i dag 45 timer), at en 45 minutters hvilepause skal kunne fordeles på tre ganger femten minutter, og at sjåfører skal kunne operere i andre land i flere dager enn i dag på hjemlandets lønns- og arbeidsbetingelser.

Samtidig presenterte EU-kommisjonen en rapport om hvordan de ulike forordningene om regler for kjøre- og hviletider etterleves i medlemsstatene¹⁹. Alt i alt konkluderer Kommisjonen med at de mottatte rapportene fra medlemsstatene viser «at der er konstateret visse forbedringer med hensyn til håndhevelse og gjennomførelse af de sociale bestemmelser» (s. 13).

Men det pekes også på mange svakheter med rapporteringen. Blant annet vises det at bare 64 prosent av kjøretøyene har installert digital fartsskriver, mens målet har vært å få dette opp i 90 prosent. Det medfører at kravet til antall dager som skal kontrolleres fortsatt er lavt.

Det er også ulik praksis og håndhevelse av reglene i forhold til sjåfører som (mer eller mindre frivillig?) registrerer seg som selvstendige. Vi siterer fra den danske versjonen av rapporten (s. 11):

«Bulgarien pegede på, at der var yderligere problemer ved kontrol med selvstændige chauffører, idet man henviste til det problematiske i at udvælge chauffører til en kontrol, da der ikke er nogen officiel liste over antallet af selvstændige chauffører og over, hvor de befinder sig. Ifølge bulgarsk lov er selvstændige chauffører ikke omfattet af forpligtelsen til at registrere arbejdstiden og arbejdsordningerne med henblik på kontrol i deres erhvervslokaler og at udpege en person, som har til opgave efter anmodning at præsentere disse registreringer over for arbejdstilsynet.

¹⁸ Cristina Tilling, ETF, 13.03.2017: Road initiative – alarming DG MOVE proposals under evaluation

¹⁹ EU-kommisjonen 07.03.2017: Rapport fra Kommisjonen til Europa-Parlamentet og rådet om gjennomførelsen i perioden 2013-2014 af forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og direktiv 2002/15/EF om tilrettelæggelse af arbejdstid for personer, der udfører mobile vejtransportaktiviteter

Desuden kan det bulgarske arbeidstilsyn ikke udstede bindende instrukser til de selvstendige chauffører.»

Gjennom EØS-avtalen reguleres sikkerheten på norske veger av direktiver og forordninger for gods- og persontrafikk som utvikles og vedtas i EU, og som løpende må tas inn i norsk lovverk. EUs overordnede ambisjon for et felles europeisk transportområde er at alle EU-godkjente transportører fritt skal kunne konkurrere om gods- og persontrafikkoppdrag i alle medlemsland. Grenseoverskridende transporter er allerede fullt liberalisert, og man arbeider nå for å fjerne dagens begrensninger i retten til å drive innenlandsk transport i andre land enn der selskapet er registrert (såkalt kabotasje). Foreløpig er dette stoppet av politikerne i et flertall av medlemslandene.

Konkurransen om transportoppdrag skal utspilles i et marked hvor ytterpunktene i lønnsnivå er fra 1:10 mellom Romania / Bulgaria og Norge. Det har resultert i at selskaper registrert i østeuropeiske EU-land har tatt over store deler av transportnæringen i Europa, med sjåfører lønnet på hjemlandenes vilkår. I dette markedet, hvor sjåførene oftest er uorganiserte og står i en svært svak stilling overfor arbeidsgiverne, er offentlig regulering av sjåførenes kjøre- og hviletider det kanskje viktigste sikkerhetsmessige tiltaket. EU-forordninger og norske forskrifter finnes, men Kommisjonen arbeider nå med forslag til nye kjøre- og hviletidsregler, som vil svekke vernehensynet overfor sjåførene. Man ønsker i tillegg å utvide antallet dager sjåfører kan arbeide i andre land før reglene om utstasjonerte arbeidstakere skal begynne å gjelde. De skal med andre ord kunne arbeides lengre på hjemlandets lønns- og arbeidsvilkår. For Norges del vil virkningen av allmenngjorte tariffavtaler innenfor transportsektoren dermed kunne bli undergravd.

5.4 Transportarbeidernes erfaringer

I arbeidet med denne rapporten har vi hatt samtaler med representanter for Norsk Transportarbeiderforbund²⁰. I det følgende refereres noen av de punkter som NTF legger mest vekt på i forhold til sikkerhet og regulering av vegtransporten.

- Kjøre- og hviletidsbestemmelsene

I EUs arbeidstidsdirektiv og den norske forskriften (se ovenfor) har sjåførene dårligere beskyttelse enn det den norsk arbeidsmiljøloven gir.

Der er det også bestemmelser om såkalt «tilgjengelighetstid». I

Vegvesenets informasjonsskriv om regelverket²¹ heter det:

²⁰ Møte med leder i NTF Lars M. Johnsen og forbundssekretær Geir Kvam, 08.03.2017

²¹ www.vegvesen.no/Kjoretoy/Yrkestransport/Kjore+og+hviletid/Arbeidstid/Hvor+mye+arbeid+kan+utføres

«Såkalt tilgjengelighetstid og hvilepauser skal ikke regnes inn under arbeidstiden. Det kreves at arbeidstakeren kjenner til disse periodene på forhånd, og vet hvor lenge de kommer til å vare. Slike perioder er bl.a.:

- Reisetid med ferje eller tog når kjøretøyet er om bord i ferja eller toget
- Ventetid ved grenser
- Ventetid som følge av trafikkforbud (for eksempel helgeforsbud og nattforsbud i Tyskland)
- Opphold ved siden av føreren eller i køye når det er to sjåførere i samme kjøretøy, selv om kjøretøyet er i bevegelse.»

NTF mener at disse bestemmelsene er uklare, konfliktskapende og i urimelig grad i arbeidsgivers favør. Når er tilgjengelighetstiden «kjent på forhånd»? Er det å måtte stå over en fergetur på grunn av manglende plass, eller venting for å slippe til for lasting/lossing, «fritid»? Regelen kan påføre sjåførene urimelig lange arbeidsdager, hvor tid man er tilgjengelig for arbeidsgiver ikke blir betalt og hvor sikkerheten kommer under press.

NTF er også bekymret for at EU-kommisjonen kan vinne frem med ytterligere liberaliseringer av regelverket, og at presset på sjåførene vil øke. Allerede i dag kan sjåfører bli satt på turer og turnuser som gjør at de må være borte fra hjemmet sju uker i strekk. En BBC-reportasje vist på norsk TV i februar 2017 viste at Posten(stats)-eide Bring har registrert et transportselskap i Slovakia. Sjåføren som ble intervjuet bodde (og lagde mat) i bilen i ukesvis i strekk. Dette er arbeidsvilkår som er totalt uverdige i dagens Europa, og hvor underbetalte og pressede sjåførere selvsagt blir en sikkerhetsrisiko på veiene.

- Uverdige avlønningsformer presser sjåførene

I enkelte av de øst-europeiske transportselskapene har man gått over til å lønne sjåførene med en fast sum pr tur. Med lave godtgjøringer presser dette frem lange arbeidsdager og risikofylt kjøring. Det er i sjåførenes interesse å få gjort unna turene på kortest mulig tid, og all risiko knyttet til forsinkelser og problemer underveis er lagt på sjåføren. Det sier seg selv at dette også kan føre til gambling med sikkerheten.

- Utilstrekkelige kontroller og sanksjoner

Mens hele ansvaret for at kjøre- og hviletidsreglementet etterleves er lagt på sjåførene, er det først og fremst selskapenes leveringsbetingelser og lønnspolitikk som presser frem regelbrudd og farlig trafikk. I den norske

vegtrafikkloven (§ 36) er det hjemmel for å holde tilbake kjøretøy som ikke er i forskriftsmessig stand, som har overvekt, som ikke betaler ilagte bøter, mm.

NTF viser her til en sak fra Ungarn, hvor EU-domstolen kom til at tilbakeholding av kjøre-tøyet ikke var et proporsjonalt tiltak, siden det var sjåføren og ikke selskapet som var ansvarlig for brudd på bestemmelsene. I stedet for å holde igjen kjøretøyet mente domstolen at man burde inndra sjåførens førerkort / kjøretillatelse. Det betyr at selskapene kan fortsette med en praksis som legger urimelig press på sjåførene, og så bare skifte dem ut med andre hver gang de eventuelt blir tatt.

I Norge er det i tillegg sånn at det bare er politiet som kan inndra førerkort, mens det er vegvesenet som utfører kontroller.

- Likt regelverk for ulike forhold

Hele grunnlaget for EUs program for et felles europeisk transportområde er utviklingen av et felles regelverk i alle EU/EØS-land. På noen områder har man tillatt nasjonale tilpasninger, men utviklingen går i retning stadig mer totalharmonisering. Et av de områdene hvor dette er i ferd med å skape sikkerhetsproblemer i den norske trafikken, er regelverket for godkjenning av dekk. I disse reglene er det blant annet bestemmelser og krav til hardheten i gummen, hvor det gjøres avveininger mellom sikkerhet og økonomi. For selskapene er det lønnsomt å blande inn stoffer som gjør dekkene hardere. Men det betyr at vi får dekk som ikke er tilpasset norsk vinterføre og norske vinterveier. Dette kan føre til at det blir farligere på norske veger.

- Mangelfull kartlegging av kabotasje

Ifølge NTF er det studier som viser at 70 prosent av all grenseoverskridende godstrafikk i EU, og 50 prosent av all trailertrafikk på norske veger, utføres av øst-europeiske transportører. Samtidig opererer norske myndigheter med statistikker (fra SSB) som viser at kun to prosent av den innenlandske godstrafikken på norske veger er kabotasje (dvs at den utføres av utenlandske biler som har kommet hit med last fra andre land, og som i løpet av en periode på 7 dager kan påta seg maks 3 innenlandske transportoppdrag). Dette er åpenbart et helt uriktig og alt for lavt tall. NTF mener at årsaken ligger i den måten statistikken lages på. Det er myndighetene i bilens hjemland som har ansvar for å få inn dokumentasjon på hvilke kabotasjeoppdrag som utføres i andre land. Som eksempel har en slovakisk bil i Norge selv ansvar for å rapportere til myndighetene i Slovakia om de transportoppdrag som utføres her. Slovakiske myndigheter skal i sin tur rapportere dette inn til Eurostat, som så sender oversikten til Statistisk sentralbyrå i Norge. NTFs retoriske spørsmål

er: Tror noen at de utenlandske trailerne, som utgjør halvparten av trailertrafikken på norske veier, kjører rundt tomme? I praksis er vi nok nærmere EU-kommisjonens drøm om et «fritt» marked (uten kabotasjebegrensninger) enn statistikken vil ha oss til å tro.

- Salg av førerkort

Presset på fattige arbeidere i Europa er enormt, og noen velger farlige strategier for å skaffe seg penger å leve av. I transportbransjen er det kjent at det stadig dukker opp nettstedet hvor personer kan kjøpe seg førerkort for større kjøretøyer. Når et slikt sted kommer i politiets søkelys, forsvinner det umiddelbart. Og et annet dukker opp under nytt navn. Det er klart at dette representerer en stor fare for trafikksikkerheten på europeiske veger, og det krever mer omfattende kontroller og sanksjoner. Det må forventes at myndigheter og transportører samarbeider om systemer som garanterer ektheten av førerkort og andre nødvendige dokumenter. Selskap som ikke har et slikt system må tvangsoppløses og de ansvarlige straffes.

- Drosjesaken

I februar 2017 sendte ESA brev til norske myndigheter om at det norske systemet med lokalt bestemte begrensninger i antall drosjeløyver er i strid med EUs grunnregel om fri etableringsrett. Saken illustrerer to forhold som er av særlig interesse i vår sammenheng: På alle områder som er omfattet av EØS-avtalen er det EUs regler som gjelder, og norske lover og regler må tilpasse seg disse. For det andre at i avveiningen mellom markedsfrihet og bredere samfunnsinteresser, er det markedsfrihetene som skal tillegges mest vekt.

Norske myndigheter har i en langvarig dialog med ESA argumentert for at det norske løyvesystemet har en viktig samfunnsmessig begrunnelse, hvor begrensningene i antall løyver blant annet skal sikre at taxitjenester er tilgjengelige for publikum i hele landet, til alle døgnets tider. I tillegg har myndighetene argumentert med at løyvesystemet var godt innarbeidet i norsk lovverk lenge før EØS-avtalen ble inngått, og at det derfor omfattes av en bestemmelse i avtalen som sier at eksisterende regelverk kan videreføres.

ESA avviser at den angjeldende bestemmelsen i EØS-avtalen (Art. 48 (1)) kan brukes til å sette bestemmelsen om fri etableringsrett til side. Og det legges vekt på at fri etableringsrett vil gi publikum bedre tilgang på taxitjenester.

EU skal altså bestemme hva som er et samfunnstjenlig reguleringsregime i Norge, og det er markedskreftene som skal avgjøre inntektsmulighetene i et yrke. Dersom den frie etableringsretten fører til at yrket ikke er til å leve av, eller at antall timer bak rattet må økes enda mer, er det et problem for den enkelt og ikke for samfunnet. Det er åpenbart at et slikt regime kan føre til at trøtte sjåførere som presser grensene enda mer, og at det kan gå på bekostning av sikkerheten i trafikken. Men det er åpenbart ikke EUs problem.

