

KAPITTEL 7

Utflagging i luftfarten

Norwegian viser vei

Siri Pettersen Strandenæs



SAMMENDRAG

Selv om det er klare forskjeller i reguleringen av internasjonal skipsfart versus internasjonal luftfart, påvirkes begge av generell internasjonalisering av økonomisk aktivitet. Dette gjør det interessant å vurdere utviklingen i luftfarten i dag opp mot prosessene som ledet til endring av nasjonalitetskravene i skipsfarten og etableringen av Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) i 1987.

Luftfart reguleres gjennom luftfartsavtaler mellom land, nasjonale operatørsertifikater og nasjonalitetskrav til besetning og eiere. Dette åpner i liten grad for flernasjonale flyselskap. Dermed ser vi lite geografisk spredning av flyselskapenes avdelinger på tvers av land i forhold til i andre deler av næringslivet. Industrien viser tydelig utviklingen mot geografisk spredning, og skipsfarten har flagget ut og frikoblet skipets flagg og mannskapenes nasjonalitet. Også for luftfartens støttefunksjoner ser vi en trend mot utenlandsk eierskap og kontroll både av flyplasser og catering, samt for finansiering av flyene.

Lavkostselskapene med Norwegian og easyJet i spissen utfordrer nasjonalitetskravet i luftfarten ved etablering av datterselskap og baser i utlandet med mannskaper på lokale vilkår. Dette i motsetning fullserviceselskapene, som selv om de har inngått allianser på tvers av landegrensene, hovedsakelig ansetter nasjonale mannskaper.

7.1 INNLEDNING

Skipsfarten flagget ut på 1980-tallet og brøt dermed den tradisjonelle regelen om norsk mannskap og flagg på norske rederiers skip. I dette kapitlet skal vi vurdere om vi står foran en internasjonalisering eller utflagging også blant flyselskapene.

Luftfart har sammen med skipsfart og telekommunikasjon muliggjort de siste tiårs globalisering av vareproduksjon og sterke vekst i internasjonal handel. Rederiene ble etter hvert globale selskaper som tilpasser sin tjenesteproduksjon til globale forskjeller i priser på innsatsfaktorene. Luftfarten er på sin side fremdeles gjennomgående nasjonal; nasjonale flyselskaper med driftstillatelse i hjemlandet, fly registrert hjemme og nasjonale piloter og kabinansatte.

Internasjonal transport yter viktige tjenester enten det gjelder skipsfarten eller luftfarten. Jernbanen yter også tjenester på tvers av landegrensene, men er bundet til Kontinentet og vil ikke bli diskutert videre her. På tross av fellestrekk fremstår de internasjonale tjenestenæringene skipsfart og luftfart som meget forskjellige. Påstanden i dette kapitlet er at forskjellene hovedsakelig følger av ulik regulering. Ulikheten i regulatoriske krav gjør at de to næringene i for-

skjellig grad kan benytte globaliseringsmulighetene til å utvide markeder og redusere kostnader ved å tilby transport og å skaffe innsatsfaktorer der det er gunstigst for selskapet. Mens rederiene velger mellom åpne skipsregistre globalt og dermed velger hvilken jurisdiksjon eller hvilket flagg deres skip seiler under og nasjonalitet på offiserer og mannskaper, blir internasjonal luftfart betegnet som næringen som fremmer globalisering uten anledning til selv å bli globalisert; «The Globalizer that cannot Globalize – The World Airline Industry» (Aharoni, 2002). Reguleringen av luftfarten tar utgangspunkt i nasjonale selskaper som deler internasjonale ruter seg imellom ut fra bilaterale avtaler inngått mellom de to lands regjeringer. Norwegian og easyJet har startet en internasjonalisering etter hvert som reguleringsendringer i USA og EU har muliggjort dette.

Kapitlet beskriver kort hovedtrekkene ved og forutsetningene for etterkrigstidens utvikling mot verdensøkonomiens globalisering. Deretter fremheves skipsfartens og luftfartens betydning for globalisering og følges av en kort beskrivelse av grunnlaget for norsk skipsfarts utflagging på 1980-tallet. I fjerde avsnitt påpeker vi hvorledes reguleringsregimet i luftfarten siden Chicago-konferansen i 1944 har bremset en tilsvarende utvikling i luftfarten. Vi drøfter dereguleringen av luftfarten i USA, EU og i rutene mellom dem, og de viktigste effektene av denne endringen for mulighetene til å internasjonalisere luftfarten og dermed følge trenden i næringslivet ellers. Deretter påpeker vi fremkomsten av lavkostselskapene og hvorledes de går foran i å utnytte mulighetene dereguleringen gir, og kommenterer fullserviceselskapenes reaksjoner.

7.2 KARAKTERISTIKA VED GLOBALISERINGEN AV NÆRINGSLIVET

Etterkrigstiden med etableringen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) og flere regionale avtaler om reduksjon eller fjerning av handelshindringer har sammen med opphevelse av valutarestriksjoner og dermed friere kapitalbevegelser ført til en globalisering av økonomisk aktivitet. Internasjonal handel både med ferdigvarer, halvfabrikata, råvarer og tjenester har vokst sterkt. Internasjonale investeringer har på sin side bidratt til en geografisk oppsplitting av produksjonskjeder med formål å redusere produksjonskostnadene (Jones mfl. 2005). Utviklingen har skapt globale foretak som baserer inntjeningen på geografisk spredt produksjon og globale forsyningskjeder.

Utviklingen er avhengig av internasjonale varetransporter. Internasjonal skipsfart og dens støttenæringer, som for eksempel havner, har dermed muliggjort globaliseringen gjennom utnyttelsen av egne stordriftsfordeler, global tilstedeværelse og tilpasning til endringer i verdenshandelen. Luftfarten har

bidratt både med frakt av varer som trenger hurtig fremføring, og internasjonale passasjerrutenettverk som muliggjør kommunikasjon, kontakt og styring av bedrifter i de internasjonale markedene. I tillegg har luftfarten, som cruisefarten, tilrettelagt for en global turistnæring.

Men mens skipsfarten som andre næringer i dag preges av globale organisasjoner som henter sine innsatsfaktorer verden over, er flyselskapene fremdeles nasjonale.

7.3 SKIPSFARTENS UTFLAGGING PÅ 1980-TALLET

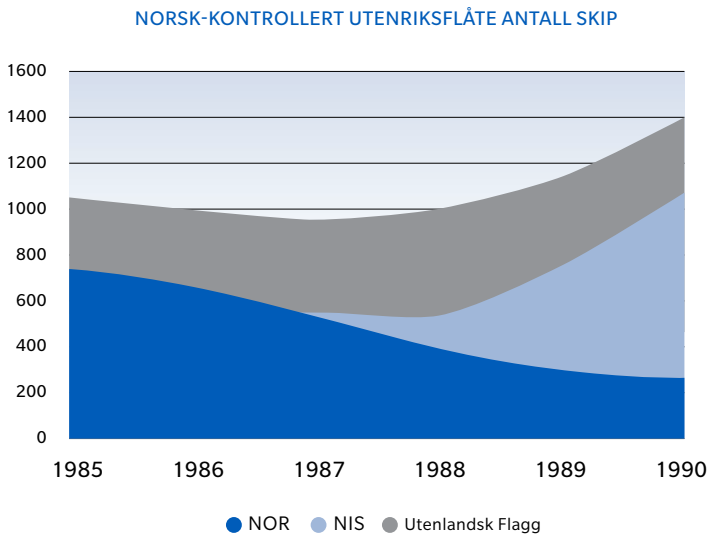
Utvikling mot svakere nasjonale bånd og mer enhetlige kostnadsforhold mellom selskapene karakteriserer utviklingen i internasjonal skipsfart siden 1980-tallet. Tradisjonelt seilte et rederis skip under nasjonalt flagg. Norske skip var registrert i det norske skipsregisteret, Norsk ordinært skipsregister (NOR). Registeret stilte krav til nasjonalt eierskap, og kapteinen måtte være norsk eller inneha arbeidstillatelse i Norge. Senere er nasjonalitetskravet endret til at eier må være norsk eller EØS-person eller EØS-selskap (Sjøfartsdirektoratet, 2019). Videre må besetningen ha norske lønns- og arbeidsvilkår.

Fra mellomkrigstiden eksisterte åpne registre i land som ikke krever rederier eller mannskap med sterk tilknytning til flaggstaten. Norske rederier kunne i begrenset grad benytte seg av disse åpne registrene da valutalovgivningen satte grenser for investeringer i utlandet. En følge var at flere skipsredere flyttet til utlandet og etablerte rederier der. Da valutareguleringen ble lempet midt på 1980-tallet, åpnet det for norske rederiers investeringer i utenlandske norsk-kontrollerte rederier med skip under utenlandsk flagg. I løpet av kort tid ble flåten under norsk flagg kraftig redusert gjennom utflagging, med den følge at andelen norskkontrollerte skip under fremmed flagg økte. Se figur 7.1. Samtidig falt antall arbeidsplasser for norske offiserer og mannskaper om bord. Konkurransen om norsk arbeidskraft fra den nye offshorevirksomheten i Nordsjøen ble også for sterk (Tenold, 2015).

Reduksjonen i norske arbeidsplasser i internasjonal skipsfart utfordret opprettholdelsen av maritim operativ kompetanse, og tilsa en svekkelse av rederiorganisasjonenes tilknytning til hjemlandet. Det var således flere rederier som etablerte seg med utenlandske datterselskaper, for eksempel i Singapore. Singapore utviklet seg til den største klyngen av norsk maritim kompetanse utenfor Norge.

Etableringen av Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) i 1987 lempet på nasjonalitetskravene og åpnet for mannskap på utenlandske vilkår. Resultatet ble en sterk stigning i norsk registrert flåte etter lavmålet på midten av 1980-tallet. I løpet av få år nådde norskregistrert flåte opp til like mange skip som før

valutadereguleringen. Se figur 7.1. Norske arbeidsplasser på norske skip i utenriksflåten steg derimot ikke tilbake til samme nivå som før. Som nevnt stod skipsfarten overfor konkurranse om norske offiserer og sjøfolk fra den sterkt voksende aktiviteten i Nordsjøen hvor mange som hadde seilt i utenriksfart, fant attraktive jobber. Tenold (2019) gir en gjennomgang av norsk skipsfarts tilpasning til globaliseringen.



FIGUR 7.1 Norskkontrollert utenriksflåte. Kilde: Basert på tall fra Norges Rederiforbund (2019)

Globaliseringen av skipsfarten er viktig for fremveksten av global handel. Endret valutaregulering med friere kapitalbevegelser muliggjorde denne globalisereringen og presset frem åpne skipsregistre også i de tradisjonelle skipsfartslandene, inklusive Norge.

Hvorfor var ikke valutadereguleringen nok til at internasjonalisering også preget luftfarten mye tidligere enn den utviklingen som nå skjer? En viktig årsak er den store forskjellen mellom reguleringen av internasjonal skipsfart og luftfart. Skipsfarten med sitt «mare liberum», eller åpent hav, har helt andre muligheter enn luftfarten med sine bilaterale avtaler for hver internasjonale rute, selv om dereguleringen i noen områder og en del «open skies»-avtaler har lempet på reguleringen av internasjonale ruter i en del luftfartsmarkeder.

7.4 LUFTFARTSREGULERING BASERT PÅ NASJONALITETSKRAV

Flyselskaper må ha driftstillatelse – Air Operator's Certificate (AOC) – for å tilby flygninger. Driftstillatelsen er utstedt av det nasjonale luftfartstilsynet og gir rett til å operere kommersiell luftfart i hjemlandet. I tillegg kan selskapet drive flyruter mellom hjemlandet og de land hjemlandet har inngått bilateral avtale med om gjensidige flygninger. Driftstillatelsen er hovedsakelig teknisk motivert, men gir også opplysninger om ruteområder, flytyper og bemanningskrav både når det gjelder kompetanse og nasjonalitet. Utgangspunktet er dermed nasjonale flyselskap med monopol på innenlandsrutene, mens utenlandstrafikken begrenses til land hjemlandet har inngått avtaler med.

Opprinnelig hadde de fleste land ett flyselskap som var helt eller delvis statlig eiet – det såkalte flaggselskapet. Flaggselskapene opererte som monopolister i hjemlandet og delte utenlandsruter med det andre landets flaggselskap. Denne organiseringen av luftfarten fulgte av Chicago-konvensjonen fra 1944 (ICAO, 2019a). Konvensjonen definerer såkalte friheter, hvorav den første gir flyselskap med driftstillatelse rett til å fly i luftrommet over et fremmed land uten å lande der. For eksempel har SAS og Finnair tillatelse fra Russland til å fly over Sibir. SAS har slik avtale fra 1956 (SAS, 2017). Den niende og siste av de friheter land kan avtale, gir rett til å fly innenlandsruter i et fremmed land, den såkalte kabotasjerett, uten å fortsette til hjemlandet. Denne retten gjelder etter dereguleringen på 1980–90-tallet for EU/EØS-nasjoners flyselskaper på ruter innenfor EU/EØS, men er ellers lite brukt (ICAO, 2019b).

Opplegget med nasjonale flaggselskaper ble tidlig fraveket da de skandinaviske landene fikk aksept for opprettelsen av Scandinavian Airlines System (SAS) som felles skandinavisk flaggselskap. I SAS inngikk de tre nasjonale flyselskapene Svensk Interkontinental Lufttrafik (SILA), Det Danske Luftfartselskab (DNL) og Det Norske Luftfartsselskap (DNL) (SAS, 2019). SAS ble dermed det eneste multinasjonale selskapet i luftfarten og fikk én felles driftstillatelse for hjemlandene, det vil si en fellesskandinavisk driftstillatelse (AOC). Gjennom AOC har SAS trafikkrettigheter fra danske, norske og svenske myndigheter. Formålet med etableringen av SAS var økt styrke i forhandlingene om bilaterale ruter mellom Danmark, Norge og Sverige på den ene side og USA på den annen. Alene var landene mindre attraktive for amerikanske flyselskap, mens Skandinavia samlet sett hadde et befolkningsgrunnlag som styrket myndighetene i forhandlingene.

Det er klart at den nasjonalitetsbaserte reguleringen har bremset internasjonal fragmentering og etableringen av globale selskaper i luftfarten. Dette i motsetning til den utviklingen de fleste andre næringer har stått overfor og tilpasset seg.

7.5 GLOBALT RUTENETT BASERT PÅ NASJONALE DRIFTSTILLATELSER

De grunnleggende deler av luftfartsreguleringen fra 1944 består fortsatt i 2020. Flyselskapene opererer derfor fremdeles basert på nasjonale driftstillatelser med bilaterale avtaler som grunnlag for sin utlandstrafikk.

Land kan avtale å åpne for de såkalte femte og sjette friheter etter Chicago-konvensjonen (ICAO, 2019b). Den femte frihet innebærer at et selskap kan fly fra hjemlandet til et annet land med en mellomlanding i et mellomliggende tredje land, samt at flyselskapet tillates å ta med passasjerer som bare reiser på den siste delen av reisen, altså mellom de to fremmede landene. Et eksempel på en slik rute er flyselskapet Emirates' rute som startet opp i 2004, med flygning fra Dubai til Brisbane i Australia og videre til Auckland i New Zealand. Flyselskapet fikk anledning til å ta med passasjerer mellom Australia og New Zealand i tråd med den femte frihet.

Den sjette frihet åpner også for å fly passasjerer mellom utenlandske flyplasser. Den sier at et flyselskap kan fly passasjerer mellom to fremmede land gitt at flyet mellomlander i hjemlandet. Singapore Airlines, som flyr passasjerer mellom Europa og Australia med mellomlanding i Singapore, utgjør et tidlig eksempel på bruk av den sjette frihet. Arabiske flyselskap benytter denne friheten når de flyr passasjerer mellom Europa og Asia. Den sjette frihet står for mye av veksten i de arabiske flyselskapene som for eksempel for Emirates, som tilbyr reiser mellom Europa og Asia med mellomlanding i Dubai.

Som svar på globalisering av reiseetterspørselen inngikk de gamle flaggsselskapene avtaler om etablering av globale allianser (Oum mfl., 2000). Resultatet er etter hvert blitt et fåtall allianser mellom et stort antall nasjonale selskaper med formål å samarbeide om globale rutenettverk basert på hvert selskaps moderlands bilaterale avtaler. De største alliansene er STAR Alliance hvor SAS er medlem, Sky Team og Oneworld. Ved deltagelse i slike allianser danner selskapene globale nettverk selv om hvert selskap og hver flyrute reguleres etter Chicago-konvensjonen med dens nasjonalitetsfokus (Borenstein mfl., 2014).

EU startet deregulering av den EU-interne luftfarten i 1987. I flere trinn eller såkalte pakker ble dereguleringen stegvis gjennomført frem til 1993. Se McGowan mfl. (1989) for en gjennomgang av luftfartsdereguleringen i EU. Etter politikkendringen kan alle flyselskap med driftstillatelse fra et EU-land operere innenfor hele EUs luftrom, hvilket også betyr at de fritt kan fly innenlandsruter i ethvert EU-land uavhengig av i hvilket land selskapet er registrert og har operatøravtale. Bilaterale luftfartsavtaler mellom EU-land ble derigjennom unødvendige. Videre kan enhver EU-borger være medeier i hvert av EU-selskapene ved at nasjonalitetskravet utvides til hele EU og ikke lenger er begrenset til registreringslandets borgere.

Da EU deregulerte sin interne luftfart, var SAS en utfordring siden Danmark var i EU, mens Norge og Sverige på den tiden begge stod utenfor. Som løsning på problemet ble SAS i 1992 definert som et EU-selskap, mens Norge og Sverige knyttet seg opp mot EU på luftfartsområdet (Ot.prp. nr. 58 (1990–1991)). Ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1994 ble sivil luftfart omfattet av avtalen, og Norge forpliktet seg derigjennom til å implementere EU-lovgivning på luftfartsområdet. Dermed kan også andre norske flyselskap som Norwegian og Widerøe fly fritt innen EU/EØS.

EU fortsetter med nasjonale operatørsertifikater. Et EU-selskap kan søke operatørsertifikat i andre EU-land ved å etablere et datterselskap i det aktuelle EU-landet. Selv når flyselskap kjøper hverandre opp slik KLM og AIR France gjorde ved å etablere et felles holdingselskap, så beholdt de to flyselskapene sine nasjonale operatørsertifikater. Grunnen til at disse to selskapene kunne slås sammen, er dereguleringen i EU som likestiller eiere fra EU-nasjonene slik at minstekravet til nasjonalt eierskap for KLM i Nederland og Air France i Frankrike ikke lenger gjelder. Nå er kravet et minimum av eiere fra EU/EØS-land. Et selskap med operatørtillatelse fra et EU/EØS-land kan imidlertid opprette baser i andre EU/EØS-land hvor de posisjonerer fly og ansetter besetninger.

De enkelte EU/EØS-land deltar fortsatt enkeltvis i internasjonale reguleringer etter Chicago-konvensjonen, noe som innebærer at hvert EU/EØS-land må ha bilaterale avtaler med de land utenfor EU/EØS de skal ha flyruter til. Dette i motsetning til situasjonen for skandinaviske luftfartsmyndigheter som i 1946 forhandlet samlet. Det pågår imidlertid et arbeid i EU for å samle mer av luftfartsreguleringen på EUs hånd. EU har allerede forhandlet avtaler (Open Aviation Area Agreements, eller «Open Skies») med USA og Canada på vegne av EU/EØS-landene (Directorate-General for Internal Policies, 2013). Men mens avtalen med USA omfatter EU/EØS, omfatter avtalen med Canada kun EU-land og dermed ikke Norge (Norwegian, 2019, s. 101).

En tredje faktor i internasjonaliseringen av luftfarten er således de bilaterale «Open Skies»-avtalene. Den første transatlantiske avtalen ble inngått mellom USA og Nederland i 1992. Den brøt Chicago-konvensjonens krav om likedeling av inntektene. Den nåværende avtalen mellom USA og EU/EØS åpner for at alle selskapene fra de to områdene fritt kan fly til byer i hvert av hjemmemarkedene i det omfang de selv fastsetter. Avtalen berører imidlertid ikke innenlands flygninger i USA eller flygninger innenfor hvert EU/EØS-land (kabotasje) og lempes heller ikke på nasjonalitetskravet til eiere i flyselskap i henholdsvis EU/EØS og USA. Men siden EU består av flere nasjoner, gjelder «femte friheter» for amerikanske flyselskap i Europa. De kan transportere passasjerer mellom to europeiske land på siste del av en flyrute med utgangspunkt i USA. Denne muligheten er ikke gjensidig for europeiske flyselskaper som har interkonti-

nentale ruter til USA. Dette fordi det europeiske selskapet ved å fortsette til nok en by i USA som siste del av den interkontinentale ruten, flyr inn på det amerikanske innenlandsmarkedet (Button mfl., 2014).

En viktig observasjon er at «Open Skies»-avtalene ikke innebærer regjendringer i Chicago-konvensjonen. Endringen består i en omdefinering ved at de separate nasjonale europeiske markedene defineres som ett nasjonalt hjemmemarked innenfor EU/EØS. «Open Skies»-avtalene er allikevel videreutviklet i forhold til Chicago-konvensjonen, ved at avtalen ikke lenger innebærer et duopol mellom landenes to flaggselskap, men åpner for at alle flyselskap registrert i ett av de to landene kan etablere internasjonale ruter mellom landene.

Gjennom ulike tilpasninger har flyselskapene kunnet bygge opp internasjonale nettverk til støtte for globaliseringen i andre næringer og derved forenkle reisevirksomhet og kommunikasjon globalt. Imidlertid er flyselskapene selv fremdeles nasjonale selskaper underlagt nasjonale reguleringer, hvor regelverket for internasjonale flygninger fremdeles følger av Chicago-konvensjonen.

7.6 TILPASNINGER – LAVKOSTSELSKAPENE GÅR FORAN OG UTFORDRER MODELLEN

Lavkostselskapene gir privatreisende et enkelt («no-frill») og enhetlig reisetilbud til rimelig pris. I utgangspunktet begrenset lavkostselskapene seg til å tilby regionale ruter. Selskapenes strategi for å presse kostnadene innebærer typisk å benytte en enhetlig flyflåte slik at alle piloter kan fly alle selskapets fly. Dermed oppnådde de mer fleksibilitet og mindre opplæringsstid. Videre er kabinen enhetlig, dvs. uten oppdeling i klasser. Dermed kan selskapet få flere seter inn i flyet og selge flere billetter, om enn til lavere pris per billett. De forenklet videre billettbehandling og har ikke matservering om bord. Dette er karakteristiske trekk ved lavkostselskapenes forretningsmodell (Gross & Schröder, 2007). Med dette står lavkostselskapene i kontrast til de tradisjonelle nasjonale monopol-selskapene, de såkalte flaggselskapene. Disse selskapene omtales også som fullservice- og nettverksselskap. De tilbyr servering om bord enten som del av billettprisen eller mot betaling, og har to eller flere klasser på flyene. Videre mater nettverksselskapene typisk passasjerene inn til en hovedflyplass for flybytte istedenfor å ha direkte ruter der trafikkgrunnlaget er svakere. Derved kan flyselskapet tilby høy rutefrekvens også på ruter med begrenset trafikk. Nettverksselskapene er oftest medlem av en av de globale alliansene slik at passasjerer kan reise på samme billett selv om de bytter til et annet flyselskap underveis, så lenge det er et selskap innen samme allianse.

Først litt om fremveksten av lavkostselskapene. I Europa ble privat- og feriereisende passasjerer hovedsakelig fløyet av charterselskap som solgte kom-

binasjonsreiser med fly og hotell. Charterselskapene er undergitt et annet reguleringsregime enn rutefly. Flere av charterselskapene var datterselskaper av de nasjonale flaggselskapene. Således hadde SAS et deleid charterselskap Scanair. Braathens fløy også charter.

Etableringen av lavkostselskapene utfordret den tradisjonelle organiseringen av ruteflygningene med flaggselskaper i monopolruter innenlands og bilaterale avtaler for utenlandsruter. Lavkostselskapene rettet seg inn mot privatmarkedet eller feriemarkedet hvor billettpris er viktigere konkurransefaktor. Konseptet forbindes med det amerikanske flyselskapet Southwest Airlines, som startet flygninger innenlands i USA i 1971.

I Norge startet Color Air som første norske lavkostselskap flygninger i 1998, og det første flyet som tok av fra nye Gardermoen ved åpningen, var et Color Air-fly. Selskapet ble imidlertid lagt ned året etter som følge av betydelige tap.

Deretter startet Norwegian ruteflygninger på de norske innenlandske hovedrutene i 2002. Norwegian Air Shuttle (NAS) hadde med sine Fokker 50 propellfly vært underleverandør til Braathens fra sin etablering i 1993 og fløy videre for SAS da Braathens ble kjøpt av SAS i 2001. Selskapet fortsatte som underleverandør på mindre ruter for det fusjonerte selskapet frem til SAS Braathens sa opp avtalen. Selskapet endret navnet til Norwegian og fløy i starten med en flåte på seks jetfly på det norske innenlandsmarkedet. Norwegian opererte som lavkostselskap med direkteruter og uten servering om bord. Flybillettene ble hovedsakelig solgt på internett. En periode ble billettene også solgt i Narvesen-kioskene. Norwegian introduserte strekkoder på billettene slik at de kunne skrives ut av passasjerene og dessuten fungere som ombordstigningskort. Videre parkerte selskapet i begynnelsen flyene på flyplassen mellom morgen- og ettermiddagsrushet. Dermed kunne Norwegian ha bra rutefrekvens i rushtiden selv om selskapet hadde få fly og en liten pool av mannskaper. Frekvensen de oppnådde i rushtiden, gjorde selskapet attraktivt også for forretningsreisende. Slik var noen av nyvinningene og tilpasningene selskapet gjorde for å kunne tilby billetter til lave priser.

Lavkostselskapene går foran i utviklingen mot internasjonalisering. Dette skjer parallelt med den sterke veksten i internasjonale og interkontinentale flyreiser som følge av globalisering av økonomisk aktivitet og økning i internasjonale og interkontinentale turist- og privatreiser (Albers, Heuermann & Koch, 2010). At lavkostselskapene går foran i utviklingen bør ikke overraske, siden disse selskapene har et sterkere fokus på kostnadseffektivitet enn nettverksselskapene. Men med den stadig mer omfattende konkurransen fra lavkostselskapene også om forretningskundene, styrkes også kostnadsfokuset hos nettverksselskapene når endret regulering gir flere internasjonaliseringsmuligheter og økt konkurranse i luftfartsnæringen. Den tradisjonelle nasjonalt

baserte strukturen i internasjonal luftfart blir utfordret av flere lavkostselskap ved at de etablerer baser i utlandet, kjøper opp utenlandske flyselskap og etablerer utenlandske datterselskap (Albers mfl., 2010).

Norwegian etablerte datterselskap og base i Warszawa i Polen i 2006. Som følge av dereguleringen i EU og Polens medlemskap fra 2004 kunne Norwegian i henhold til EØS-avtalen fly ut fra Warszawa på det norske operatørsertifikatet. Basen ble opprettet med mannskap på lokale polske lønns- og arbeidsvilkår og med flygninger til Oslo, fem ruter til europeiske byer og syv innenlandsruter i Polen. Norwegian møtte motstand da ruten fra Warszawa til Oslo ble fløyet med fly og mannskaper fra det polske datterselskapet. Mannskapene på polske lønns- og arbeidsvilkår var rimeligere enn de norgesbaserte mannskapene som hadde fløyet ruten mellom Oslo og Warszawa inntil opprettelsen av datterselskapet. Norwegians første «utflagging» ble imidlertid kortvarig, og basen ble nedlagt i 2010 etter fem år. Etter avkjølingen av arbeidsmarkedet i Europa etter finanskrisen i 2008 reiste også polakkene mindre, og markedet for datterselskapet ble svakere og ga utilfredsstillende lønnsomhet. En grunn til at etablering i andre EU-land først ble interessant etter århundreskiftet, mens dereguleringen og etableringen av ett EU-innenlandsmarked for flyreiser skjedde allerede i 1992, er utvidelsen av EU mot øst 1.1.2004. Frem til da var det liten forskjell på mannskapskostnader innen EU/EØS.

Norwegian fulgte opp det første utflaggingsinitiativet med kjøpet av det svenske flyselskapet FlyNordic i 2007 og etablering av datterselskap i Irland i 2013. FlyNordic ble i 2008 omdøpt til Norwegian og opererer videre som svensk operatørselskap. Videre har selskapet opprettet europeiske operatørselskaper i Storbritannia og fordelt fly og mannskaper på et betydelig antall baser i Europa, samt i Thailand og USA. Noen av basene avvikles imidlertid i 2019 (Norwegian, 2019).

Etableringene gjenspeiler Norwegians sterke vekst innen EU i tillegg til innenlands vekst i det norske markedet. Etableringene viser at selskapet gikk fra å være et norsk selskap med fokus på innenlandsmarkedet i Norge – som riktignok er et meget stort marked i forhold til befolkningens størrelse – til å bli et EU/EØS-selskap med operatørsertifikater i fire EU/EØS-land. Det gikk fra å være norsk til å bli et multinasjonalt europeisk flyselskap og brøt dermed med den tradisjonelle strukturen med nasjonale selskaper. Utflaggingen til EU-land ble muliggjort av dereguleringen EU gjennomførte da de etablerte et enhetlig EU/EØS-luftfartsmarked hvor alle selskap med operatørsertifikat i et EU- eller EØS-land kan etablere ruter i eller mellom alle EU/EØS-land.

«Open Skies»-avtalen over Nord-Atlanteren gjorde det også mulig for europeiske lavprisselskap å etablere seg med ruter mellom Storbritannia og USA.

Laker Airways fløy sitt «Skytrain» mellom London og New York fra 1977 til de gikk konkurs i 1982.

Med etableringen av langdistanseruter i 2013 fra Thailand til Skandinavia og videre til USA var Norwegian med på ytterligere å fornye lavkostselskapenes profil. Inntil da hadde de opprinnelige nettverks- eller flaggselskapene vært så godt som enerådende på interkontinentale ruter. Norwegian flyr fra Bangkok med mannskap basert i Thailand og skiller seg også her fra nettverksselskapene som ofte har deler av kabinbesetningen fra den utenlandske basen, sammen med nasjonale mannskap på flyene. For nettverksselskapene er hensikten med delvis utenlandsk kabinpersonale at passasjerene skal møte ansatte med relevante språk- og kulturkunnskaper.

Samtidig innebærer langdistanserutene et brudd med lavkostselskapenes forretningsmodell som har hatt sin styrke på korte og mellomlange distanser med direkteruter og «no-frill»-tilbud. Soyk mfl. (2018) finner imidlertid at lavkostselskapers inntjening på langdistanseruter er sammenlignbar med fullserviceselskapenes inntjening. Lavere inntekter fra passasjerer på lavkostselskapets direkteruter oppveies av at de har færre transittpassasjerer som gir lavere inntekt, samtidig som lavkostselskapet har betydelig flere passasjerer per flyavgang.

Etter starten østover etablerte Norwegian ruter på USA og utnyttet dermed «Open Skies»-avtalen over Nord-Atlanteren. I starten måtte de fly på den norske AOC med mannskaper på norske vilkår, da amerikanske pilotorganisasjoner gikk til sak for å stoppe Norwegians britiske selskap fra å få tillatelse til å operere denne ruten. Norwegian vant denne saken, og det britiske datterselskapet mottok såkalt *foreign air carrier permit* slik at de kan fly til ulike destinasjoner i USA fra Norge og EU. Norwegian i Norge samt datterselskapene i Storbritannia og Sverige har slik USA-tillatelse. Hittil siste ledd i selskapets globaliseringsaktivitet er etableringen av datterselskap i Argentina i 2018 med eget argentinsk operatørsertifikat, rett til å fly både innenlands i Argentina og utenlandsruter til og fra landet (Norwegian, 2018).

Norwegian har i sin internasjonale ekspansjon dermed utnyttet utflaggingsmulighetene som ligger i dagens regulering av luftfarten gjennom Chicago-konvensjonen og «Open Skies»-avtalene, samt «omgjøringen» av internasjonale ruter mellom EU/EØS-landene til et EU/EØS «innenlandsmarked» med fri selskaps- og ruteetablering. Veksten i Norwegian i tiåret fra starten i 2002 ga selskapet en tredjeplass etter lavkostselskapene Ryanair og easyJet.

Ryanair og easyJet benytter seg også av mulighetene dereguleringen innen EU gir. Ryanair som det største av selskapene har ekspandert betydelig innen EU og til Nord-Afrika, men har så langt ikke etablert langdistanseruter. easyJet begrenser også sine ruter til EU, men selskapet har inngått avtaler med blant

andre Norwegian om å «mate» passasjerer inn til disse selskapenes langdistanseruter. Dette er en type avtaler kjent fra de tradisjonelle fullservice- eller nettverksselskapene, men en ny politikk for lavkostselskapene. Brexit, eller Storbritannias uttreden fra EU, har dessuten fått det irske Ryanair til å skaffe seg operatørsertifikat for Storbritannia og det britiske easyJet til å skaffe seg operatørsertifikat i EU-landet Østerrike. Etableringen bekrefter dermed at Chicago-reglene påvirker selskapenes struktur og strategi. Med Storbritannia utenfor EU er ikke landet lenger en del av det «innenlandske» EU/EØS luftfartsmarkedet og må opprette bilaterale avtaler med EU.

Det kanadiske lavkostselskapet WestJet etablerte i 2014 interkontinentale langdistanseruter mellom Canada og Europa hvor de flyr med Boeing 787 Dreamliners. Dermed har nok et lavkostselskap gått inn i langdistansemarkedet.

Lavkostnadsselskapene i Europa generelt og Norwegian spesielt viser med andre ord villighet til å utfordre det tradisjonelle nasjonalitetsbaserte reguleringsregimet i internasjonal luftfart og tilpasser seg nye muligheter etter hvert som «Open Skies»-avtaler og EUs luftfartspolitikkk åpner for det. I tillegg har Norwegian benyttet seg av Chicago-avtalens sjette frihet til flygninger mellom Thailand og USA.

7.7 REAKSJON FRA NETTVERKS- ELLER FULLSERVICESELSKAPENE

Som nevnt tilpasset fullservice- eller nettverksselskapene seg ved å etablere allianser med såkalt «code sharing», eller deling av rutekoder, på flyrutene. Det vil si at de aksepterer hverandres billetter, slik at passasjerer kan bestille gjennomgående billett frem til bestemmelsesstedet så lenge de reiser med selskap innen en og samme allianse. Dermed blir globale rutenettverk lett tilgjengelige for passasjerer selv om flyselskapene fremdeles er nasjonale og regulert etter det tradisjonelle regelverket.

Nettverksselskapene har også etablert baser utenfor eget land. Et selskap som British Airways har flere utenlandske baser, for eksempel i Sør-Amerika, India og Østen med kabinpersonale som flyr på rutene fra basen og til Storbritannia. Formålet er ifølge selskapet at passasjerer fra Asia skal møte kabinansatte med relevant språk- og kulturkjennskap blant personalet på flyet (British Airways, 2019).

Nettverksselskapene har i liten grad skaffet seg operatørsertifikater og datterselskap i utlandet. Et eksempel er nå SAS. I 2017 etablerte SAS eget datterselskap i Irland med irsk operatørsertifikat og baser i London og Málaga. SAS flyr med irskregistrerte fly og innleiet mannskap på lokale vilkår fra disse basene (SAS, 2019).

EUs deregulering åpner dessuten for flernasjonalt eide flyselskap. Selskapet Air France–KLM Holding ble etablert som eierselskap for Air France og KLM i 2004. Holdingselskapet valgte å beholde de to datterselskapene som separate selskap lokalisert i og med operatørsertifikater fra henholdsvis Frankrike og Nederland. Felles eierselskap ble mulig gjennom EUs deregulering som åpnet for at borgere fra EU/EØS-land kan eie i EU/EØS-baserte flyselskap uten begrensningen på eierandelene. Selskapene måtte beholde sine nasjonale operatørsertifikat siden flyreiser utenfor EU tilbys i henhold til det enkelte EU-lands bilaterale avtale med tredjeland, slik vi så ved Norwegian introdusjon av flygninger til USA. Unntaket er EUs «Open Skies»-avtaler med USA og Canada, der EU inngikk avtale på vegne av medlemslandene. Med denne organiseringen opprettholdt Air France–KLM Holding dessuten merkenavnene på de to datterselskapene.

Nok et eksempel på et europeisk holdingselskap er det spanskregistrerte International Consolidated Airlines Group (AIG), som ble etablert i 2011 med 100 prosent eie i flaggselskapene British Airways og Iberia, og som senere har kjøpt flere flyselskap, deriblant europeiske lavkostselskap som for eksempel Vueling. Det samme selskapet kjøpte seg inn i Norwegian i 2018 og signaliserte at de ønsket å kjøpe selskapet, men trakk seg senere ut og solgte aksjene.

7.8 REGULERINGSFORSKJELLER FOR FLYSELSKAPENE OG STØTTEFUNKSJONENE

I motsetning til nasjonalitetstilknytning gjennom flyselskapenes operatørsertifikater, reguleres deres underleverandører som de fleste øvrige næringer. Støttefunksjonene har dermed større muligheter til å velge internasjonal drifts- og eierstruktur for sine selskap og kan lettere følge utviklingen i transportmarkedene over landegrensene. Dette gjelder både de globale bookingselskapene som Sabre og Amadeus, cateringselskaper som Gate Gourmet og andre underleverandører til de nasjonale flyselskapene.

Mer interessant i denne sammenheng er fremveksten av uavhengige bemanningsselskap. SAS' irske datterselskap benytter bemanningsselskapet CAE Parc Aviation, mens Norwegian bruker det norske OSM Aviation. Dette selskapet er en del av OSM Group, som også omfatter OSM Maritime. Det sistnevnte selskapet tilbyr allerede fra flere år tilbake slike bemanningstjenester for internasjonal skipsfart.

Videre har Norwegian norske datterselskap hvor den nåværende bemanning i Norge ansettes. Argumentasjonen for å ansette bemanningen i heleide datterselskap er den større fleksibilitet det gir, siden selskapet da kan la besetningene fly for sine ulike operatørselskap, eller med andre ord sine ulike datterselskap

med AOC. Diskusjonen om bruk av heleide bemanningsselskap ligger imidlertid utenfor problemstillingen i dette kapitlet.

Ved å sette ut store deler av støtteoppgavene for flyaktiviteten til eksterne leverandører har mange flyselskap indirekte tatt del i den internasjonaliseringen vi har sett i mange andre næringer. Det som gjenstår er at hvert flyselskap fremdeles må ha nasjonalt operatørsertifikat. Det begrenser selskapenes aktivitet til ruter under det nasjonale regelverket og i henhold til de bilaterale avtaler hjemlandet har inngått. I tillegg består fortsatt nasjonalitetskrav til eierselskapet og bemanningen.

7.9 AVSLUTNING

Luftfarten globaliserer verden, men kan ikke selv globaliseres. Dette følger av reguleringen av luftfarten. Spesielt Norwegian, men også easyJet utfordret tidlig denne situasjonen og utnyttet mulighetene gjennom etablering av EU datterselskap med egne driftstillatelser, datterselskaper som opererer fra utenlandske baser med egne fly og mannskaper. Ryanair fulgte først etter i 2018. I tillegg har Norwegian gått foran i etablering av lavpris interkontinentale langdistanseruter.

Luftfartens reguleringsregime ble utformet i Chicago-konvensjonen fra 1944, som regulerte flyselskapene som nasjonale monopoler innenlands og internasjonale duopoler med femti/femti-deling av inntektene i internasjonale ruter. Selv om dette reguleringsregimet fremdeles både er grunnlaget for og fremdeles gjelder i store deler av det globale luftfartsmarkedet, er viktige unntak innført med dereguleringer i USA og EU/EØS fra 1980-årene, samt inngåelse av flere «Open Skies»-avtaler.

Skandinavisk luftfart dannet allerede fra 1946 et sjeldent unntak fra Chicago-konvensjonens regler om nasjonale flaggselskap med dannelsen av SAS-samarbeidet mellom de nasjonale danske, norske og svenske flyselskapene på internasjonale ruter. SAS ble et skandinavisk flaggselskap med fellesskandinavisk operatørsertifikat og alle de tre flaggene i sin logo. Braathens mistet samtidig retten til å fly internasjonale ruter. Noen år senere ble de tre skandinaviske moderselskapenes innenlands flyruter også integrert i SAS. Dermed fikk SAS monopol på innenlandsruter i Danmark og Sverige, mens SAS og Braathens delte de norske innenlandsrutene mellom seg med monopol på hver sine ruter.

Lempninger fra 1978 og utover åpnet for fri etablering innenlands i USA og etablerte EU som ett marked med fri ruteetablering for EU-registrerte flyselskap. SAS ble akseptert som EU-selskap fra 1992, og etter 1994 har EU/EØS-selskap fått rett til å etablere datterselskap i andre EU/EØS-land. «Open Skies»-avtalene over Nord-Atlanteren som etter hvert omfattet både USA og Canada, har endret konkurransebildet i dette internasjonale ruteområdet.

Men fremdeles må selskapene ha operatørsertifikat utstedt av nasjonal luftfartsmyndighet, og internasjonale ruter utenfor EU/EØS, Nord-Atlanten og noen få andre ruteområder opereres fremdeles i henhold til bilateral avtale mellom de to landene ruten betjener. Mens «mare liberum» – fritt hav – innebar at hvert land ensidig kunne åpne for utflagging av landets skip og rederier, krever luftfartens normalregulering at begge land åpner opp ruten for utenlandske flyselskap og at de etablerer «Open Skies»-avtaler. Dermed har globaliseringen i luftfarten tatt andre veier og hatt mindre omfang enn det vi har sett skje i internasjonal skipsfart.

Som kunne forventes går lavkostselskapene foran i å finne veier til å redusere kostnadene gjennom internasjonalisering, mens flaggselskapene i hvert fall i første omgang satser på globalt samarbeid gjennom allianser med andre nasjoners flaggselskap. Men som vi har sett, med et annet regulatorisk utgangspunkt står flyselskapene overfor helt andre utfordringer i sitt arbeid for å danne en globalisert luftfartsnæring enn de utfordringene internasjonal skipsfart stod overfor da den globaliserte på 1980-tallet.

REFERANSER

- Aharoni, Y. (2002). *The Globalizer That Cannot Globalize. The World Airline Industry*. 28th EIBA annual conference 8–12 December (s. 48). Athen.
- Albers, S., Heuermann, C. & Koch, B. (2010). Internationalization strategies of EU and Asia-Pacific low fare airlines. *Journal of Air Transport Management*, 16, 244–250.
- Borenstein, S. & Rose, N.L. (2014). How airline markets work ... or do they? Regulatory reform in the airline industry. I: N.L. Rose (red.), *Economic Regulation and Its Reform. What Have We Learned?* (s. 63–136). Chicago: University of Chicago Press.
- British Airways (2019). *Cabin Crew*. Hentet 28.10.2019 fra British Airways <https://careers.ba.com/cabin-crew>
- Button, K., Neiva, R. & Yuan, J. (2014). Economic development and the impact of the EU–US Transatlantic Open Skies Air Transport Agreement. *Applied Economic Letters*, 21(11), 767–770.
- Directorate-General for Internal Policies (2013). *An Overview of the Air Services Agreements Concluded by the EU*. Brussels: Policy Department. Structural and Cohesion Policies. Hentet 28.08.2019 fra [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495849/IPOL-TRAN_NT\(2013\)495849_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495849/IPOL-TRAN_NT(2013)495849_EN.pdf)
- Gross, S. & Schröder, A. (2007). Basic business model of European low cost airlines. An analysis of typical characteristics. I: S.S. Gross (red.),

- Handbook of Low Cost Airlines – Strategies, Business Processes and Market Environment* (s. 31–50). Berlin. Hentet 27.10.2019 fra https://www.academia.edu/13415145/Basic_Business_Model_of_European_Low_Cost_Airlines_An_Analysis_of_Typical_Characteristics
- ICAO (2019a). *Convention on International Civil Aviation – Doc 7300*. Hentet 28.10.2019 fra <https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>
- ICAO (2019b). *Freedoms of the Air*. Hentet 01.08.2019 fra <https://www.icao.int/Pages/freedomsAir.aspx>
- Jones, R., Kierzkowski, H. & Lurong, C. (2005). What does evidence tell us about fragmentation and outsourcing? *International Review of Economics and Finance*, 14(3), 305–316.
- McGowan, F., Seabright, P., Breyer, S. & Encaoua, D. (1989). Deregulating European airlines. *Economic Policy*, 283–344.
- Norges Rederiforbund (2019). *Statistics and Key Figures*. Hentet 28.10.2019 fra Norges Rederiforbund <https://rederi.no/om-oss/statistikknokkeltall/>
- Norwegian (2009). *Annual Report 2008*. Hentet 28.10.2019 fra <https://www.norwegian.no/globalassets/ip/documents/about-us/company/investor-relations/reports-and-presentations/annual-reports/norwegian-annual-report-2008.pdf>
- Norwegian (2018). *Annual Report 2017*. Hentet 28.10.2019 fra <https://www.norwegian.no/globalassets/ip/documents/investor-relations/annual-report-2017.pdf>
- Norwegian (2019). *Annual Report 2018*. Hentet 28.10.2019 fra <https://www.norwegian.no/globalassets/ip/media/about-us/company/investor-relations/annual-report-norwegian-2018.pdf>
- Norwegian (2019). *Norwegian Air Shuttle ASA. Prospectus*. Norwegian. Hentet 28.10.2019 fra <https://www.norwegian.no/globalassets/ip/media/about-us/company/investor-relations/norwegian-air-shuttle-asa---prospectus---rights-issue-2019.pdf>
- Ot.prp. 58. (1990–91). *Om lov om gjennomføring av avtale om sivil luftfart mellom Norge, Sverige og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Om lov om samtykke til inngåelse av avtale om sivil luftfart mellom Norge, Sverige og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap*. Oslo: Stortinget.
- Oum, T.H., Park, J.-H. & Zhang, A. (2000). *Globalization and Strategic Alliances. The Case of the Airline Industry*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- SAS (2017). *Gode forbindelser mellom Norge og Kina – også i luften*. Hentet 28.10.2019 fra <https://www.sasgroup.net/en/gode-forbindelser-mellom-norge-og-kina-ogsaa-i-luften/>

- SAS (2019). *Annual Report Fiscal year 2018, November 2017–October 2018*. SAS.
- SAS (2019). *History Milestones*. Hentet 28.10.2019 fra <https://www.sasgroup.net/en/history-milestones/>
- Sjøfartsdirektoratet (2019). *Hva skiller NIS og NOR-registrene?* Hentet 28.10.2019 fra <https://www.sdir.no/sjofart/registrere-naringsfartoy-i-nisnorbygg/hva-skiller-nis-og-nor-registrene/>
- Soyk, C., Ringbeck, J. & Spinler, S. (2018). Revenue characteristics of long-haul low cost carriers (LCCs) and differences to full-service network carriers (FSNCs). *Transportation Research Part E*, 112, 47–65.
- Tenold, S. (2015). *Geared for Growth. Kristian Gerhard Jebsen and His Shipping Company*. Bergen: Bodoni.
- Tenold, S. (2019). *Norwegian Shipping in the 20th Century. Norway's Successful Navigation of the World's Most Global Industry*. Cham: Palgrave Macmillan. Hentet 28.10.2019 fra <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-95639-8>