Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1008/2008 относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността“

(COM(2016) 818 final — 2016/0411(COD)

(2017/C 345/21)

Докладчик: **Jacek KRAWCZYK**

Консултация	Европейски парламент, 16.2.2017 г.
	Съвет на Европейския съюз, 13.2.2017 г.
Правно основание	член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	14.6.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	5.7.2017 г.
Пленарна сесия №	527
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	135/1/1

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Предложението за изменение на Регламент № 1008/2008 (наричано по-долу „предложението“) се ограничава в своя обхват до член 13, параграф 3, буква б). Ако изменението бъде одобрено, параграфът ще започва със следните думи „освен ако е предвидено друго в международно споразумение, сключено от Съюза…“

1.2. Комитетът одобрява намерението на Комисията да потърси решение на противоречието в законодателството между член 13, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1008/2008 и Споразумението за въздушен транспорт (СВТ) ЕС–САЩ относно споразуменията за мокър лизинг. Премахването на несъответствията и ограниченията по отношение на споразуменията за мокър лизинг, които не са реципрочни или не са предвидени в СВТ и остават неясни, би ограничило възможностите за авиолиниите от ЕС и би могло да доведе до крайни и разнопосочни тълкувания. Комисията следва да погледне сериозно на опасенията, че неподходящата формулировка би могла да доведе до отклоняване от стратегията на ЕС за въздухоплаването и да подготви почвата за нови, непредвидени хибридни бизнес модели.

1.3. Предвид твърде техническия характер на предложението и ограничения му обхват и с оглед на предложените допълнителни по-широки разяснения на Регламент № 1008/2008 относно задълженията за извършване на обществени услуги (ЗИОУ) и разпоредбите относно собствеността и контрола, извеждането на преден план на точно това конкретно изменение би могло да изглежда спорно. В своята пътната карта на оценката ([1]) обаче Комисията вече посочи, че ограниченията във времето на споразуменията за мокър лизинг ще бъдат предмет на отделно разглеждане. Освен това конкретните аспекти на СВТ и продължителните обсъждания по този въпрос в рамките на съвместния комитет на СВТ (наричан по-долу „съвместен комитет“) означават, че той гледа положително на едно отделно решение по въпроса. И накрая, въпросът е от толкова специфичен характер, че не следва да се разглежда в контекста на сложни политически въпроси като тези за собствеността и контрола. Следователно е обосновано настоящото предложение за изменение да се разгледа отделно. Отбелязваме факта, че според Комисията в случая не е необходима оценка на въздействието. ЕИСК обаче отчита опасенията във връзка с предложението, повдигнати от някои синдикати и други организации на гражданското общество.

([1]) Вж. глава B1 от оценката на Регламент (ЕО) № 1008/2008 относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността от 21.11.2016 г., ГД „Мобилност и транспорт“/отдел E4.

1.4. ЕИСК изразява опасение, че без допълнително изясняване на предложеното въвеждащо изречение от член 13, параграф 3, буква б), преговарящите и евентуално заинтересованите страни биха могли да разтълкуват изменението като политически избор да се открие пътят за отпадането на ограниченията за „извънредни обстоятелства“, което би повлияло не само на планираното договаряне на ново споразумение за мокър лизинг със САЩ, но и на всяко друго споразумение с трета държава. ЕИСК изразява увереност, че ако бъде подходящо разяснен крайно ограничителният — по отношение и на обхвата, и на съдържанието — характер на предложеното изменение, провеждането на приобщаващи консултации с възможно най-широк кръг от заинтересовани страни, както от промишлеността, така и от гражданското общество, ще гарантира, че непредвидените последици от изменението на член 13, параграф 3, буква б) от Регламент № 1008/2008 могат да бъдат избегнати, а дискусиите — да бъдат ограничени до споразумението за мокър лизинг между ЕС и САЩ. Важно е при консултациите си със заинтересованите страни Комисията да гарантира участието на всички съответни страни, включително на признатите социални партньори и други организации на гражданското общество.

1.5. ЕИСК очаква бъдещия по-обширен преглед на Регламент № 1008/2008, който беше обявен, и подчертава необходимостта от приобщаващи консултации с възможно най-широк кръг от заинтересовани страни от промишлеността и гражданското общество. ЕИСК е готов да насърчи активно един такъв дебат.

1.6. С оглед на липсата на надеждни данни и от двете страни за актуалното използване на мокрия лизинг, при договарянето на споразумения за мокър лизинг двете страни би трябвало да поискат всички такива споразумения да бъдат регистрирани в съвместния комитет за статистически цели. Този регистър следва по възможност да включва данни за социалните условия, за да се гарантират не само справедливи условия на труд за служителите, но и правата на пътниците, които биха могли да бъдат засегнати.

2. **Регулаторен контекст**

2.1. Предложението за изменение на Регламент(ЕО) № 1008/2008 по своя замисъл се ограничава в обхвата си до член 13, параграф 3, буква б) и СВТ. В настоящата си формулировка параграфът предвижда, че, освен да отговаря на всички стандарти за безопасност, съответстващи на тези, наложени от Общността ([2]), правото на въздушен превозвач от Общността, регистриран в трета държава, на мокър лизинг на въздухоплавателни средства е ограничено до покриване на сезонни потребности от капацитет ([3]) или до преодоляване на оперативни затруднения ([4]), или е ограничено, в случай на извънредни нужди, до период от седем месеца, който може да бъде подновен за допълнителен срок от седем месеца ([5]). Ако изменението бъде одобрено, параграфът ще започва със следните думи „освен ако е предвидено друго в международно споразумение, сключено от Съюза…“ Ето защо предложената формулировка не засяга правата на лицензиращия орган, нито съществените изисквания за покриване на стандартите за безопасност на Общността.

2.2. В този смисъл СВТ със САЩ е единственото международно споразумение на ЕС със съответна трета държава. С помощта на тълкувателни насоки следва ясно да се посочи, че мотивът за изменението в предложения му вид е да се коригират влизащите в противоречие разпоредби на член 13, параграф 3, буква б) и СВТ. Ако това се изясни, предложените изменения ще бъдат от значение единствено за едно конкретно международно споразумение за въздухоплавателни услуги и няма да въвеждат основни промени в политиката и разпоредбите за мокър лизинг като цяло.

2.3. Инициативата е с много специфична цел и ограничен обхват, както Комисията посочва в Обяснителния меморандум на предложението, поради което тя не предлага оценка на въздействието. Предвид съществуващите опасения за евентуално крайно тълкуване на предложеното изменение и произтичащите от него дискусии със САЩ и евентуално други трети държави в средносрочен план, Комисията следва да обмисли възможността да обоснове предложението си да не включва оценка на въздействието. Трябва да бъде пределно ясно, че въздействието на предложението за изменение на Регламент № 1008/2008 ще произтича от съдържанието на търговските споразумения за мокър лизинг между страните, а не от предложените законодателни промени.

([2]) Член 13, параграф 3, буква а) от Регламент № 1008/2008.
([3]) Член 13, параграф 3, буква б), подточка ii) от Регламент № 1008/2008.
([4]) Член 13, параграф 3, буква б), подточка iii) от Регламент № 1008/2008.
([5]) Член 13, параграф 3, буква б), подточка i) от Регламент № 1008/2008.

2.4. В пътната карта на Комисията относно „Създаване на неограничени споразумения за мокър лизинг между ЕС и САЩ чрез споразумение за мокър лизинг между страните“ ([6]) се набляга на контекста на настоящото законодателно предложение, което привежда в съответствие договорените принципи за трансгранично прехвърляне на въздухоплавателните средства между ЕС и САЩ, като по този начин се преодолява застоя в обсъжданията между ЕС и САЩ в рамките на съвместния комитет.

2.5. Предложението отговаря на потребностите на авиационния сектор на Общността. В подписаното през 2007 г. СВТ се предвижда отворен режим за мокър лизинг между страните. Периодът за преодоляване на оперативните затруднения и за справяне с ограниченията във връзка със сезонните потребности от капацитет е ограничен от използваната терминология; ограничението от два периода по седем месеца в случай на „извънредни нужди“ може да се обоснове от историческа гледна точка ([7]), но изглежда произволно и подкопава търговските възможности за ефективно прехвърляне на въздухоплавателни средства на нови оператори. Предвид това, че обичайният срок на едно стандартно споразумение за мокър лизинг е 36 месеца, ограничението от 7 + 7 месеца налага правна и търговска несигурност за превозвачите от ЕС.

2.6. Комисията твърди, че предложеното изменение не оказва значително въздействие върху изискванията по отношение на работната сила. Споразуменията за мокър лизинг като цяло са изключително чувствителен въпрос за работническите организации. Ограничаването на разходите, наложено от превозвачите извън ЕС, базирани в страни с ниски социални стандарти и съответно разходни бази — и дори разликите в социалното право в самия ЕС — превърна мокрия лизинг в ключова област, която е предмет на постоянно наблюдение от страна на социалните партньори. Ако кутията на Пандора бъде отворена с евентуално непредвидено и неоснователно тълкуване на това изменение, въпросът за мокрия лизинг може бързо да прерасне в сериозен проблем, вместо да остане „техническа корекция“ на влизащи в противоречие разпоредби. В такъв случай ще трябва да бъде направена оценка на трудовите изисквания в светлината на бъдещите развития, както в хода на преговорите между ЕС и САЩ по споразумение за мокър лизинг в рамките на СВТ, така и в последващата пазарна практика.

2.7. Чрез позоваване на международните споразумения, предложената формулировка на изменението открива пътя за конкретно споразумение за мокър лизинг между ЕС и САЩ, без да се подновяват преговорите по СВТ в неговата цялост. Ето защо търсеният от Комисията вариант ще предостави целенасочен, ефикасен и бърз отговор на противоречащи разпоредби, както същевременно възстанови стабилността на планирането за търговските партньори и избегне евентуални ответни мерки от страна на американските партньори. Това обаче може да бъде постигнато само ако Комисията ясно посочи, че изменението има за цел да позволи провеждането на преговори със САЩ, като коригира противоречие в законодателството, отнасящо се до тази конкретна държава.

2.8. В миналото ЕИСК вече е изказвал положително отношение към СВТ и неговото изпълнение. Както беше посочено в предходно становище на ЕИСК, „идеята за откритото авиационно пространство (…) позволява мокрия лизинг на въздухоплавателни средства при недискриминационни, прозрачни условия“ ([8]).

3. **Оценка на предложението**

3.1. Комисията е направила оценка на различни варианти за решаване на проблема ([9]).

3.1.1. Изменението на съществуващото СВТ би отнело твърде много време. Опитът от миналото показва, че страните по СВТ се съгласиха да прилагат споразумението временно, считано от март 2008 г.; решението на Съвета беше взето през 2016 г. след ратифицирането на споразумението от парламентите на държавите членки. С оглед на възможностите, които секторът би могъл да пропусне, би било непропорционално и неоснователно да се проведе такава тежка процедура за целите на изменението на разпоредбите за мокър лизинг.

3.1.2. От законова гледна точка ЕС не може да приема специални дерогации за САЩ от разпоредбите на Регламент № 1008/2008, за да удовлетвори изискванията на ЕС и САЩ по отношение на мокрия лизинг. Държавите членки са обвързани с всички разпоредби на регламентите на ЕС.

3.1.3. Едно съвместно споразумение за взаимни ограничения, дори и да е ясно, би било в противоречие с духа на споразумението и би навредило на търговските интереси на авиационния сектор.

([6]) Пътна карта от 7.3.2016 г., ГД „Мобилност и транспорт“/отдел Е.1.

([7]) Ограничението беше въведено в Регламент (ЕС) № 1008/2008, за да се избегне двусмислеността на предходните регламенти на ЕС, а именно (ЕИО) 2407/92, (ЕИО) 2408/92 и (ЕИО) 2409/92 (заменен от 1008/2008), относно точното значение на понятието „извънредни нужди“.

([8]) ОВ C 306, 16.12.2009 г., стр. 1.

([9]) Пътна карта на Комисията относно „Създаване на неограничени споразумения за мокър лизинг между ЕС и САЩ чрез споразумение за мокър лизинг между страните“, страница 7.

3.1.4. Предпочитаното решение, както многократно беше посочено от заинтересованите страни, е споразумение за мокър лизинг между ЕС и САЩ, което би съответствало напълно на СВТ и не би било в противоречие с националните или европейските разпоредби. От януари 2014 г. насам се обсъждат всички въпроси във връзка с подробностите по такова споразумение. Може да се очаква бързото постигане на консенсус. Налице е разбиране, че такова техническо споразумение ще се основава на съществуващите права на въздушно движение, както е посочено в СВТ, и няма да създава нови или да променя съществуващите права. Комисията следва ясно да посочи, че целта на изменението не е да променя, изменя или добавя допълнителни права на въздушно движение между ЕС и САЩ. Такова споразумение обаче ще наложи изменение на член 13 от Регламент № 1008/2008, който установява ограничение от 7 + 7 месеца за мокър лизинг за превозвачи от ЕС, практикуващи този вид лизинг с авиолинии от държави извън ЕС. Предвидената формулировка напълно съответства на изискването член 13 да се прилага само доколкото условията в параграф 13, буква б) не са, от друга страна, предвидени в международно споразумение.

3.2. В своята оценка Комисията стига до заключението, че предложените действия са адекватни, пропорционални и възможни от правна гледна точка, както и че са в интерес на държавите членки и промишлеността на ЕС без негативни последици за заинтересованите страни.

4. **Контекст**

4.1. Предложението на Комисията разглежда единствено въпроса за мокрия лизинг. Мокър лизинг обикновено означава средства за предоставяне на капацитет по време на най-натоварения сезон, годишни задълбочени проверки на техническото обслужване и преодоляване на *ad hoc* оперативни проблеми във флота. Мокрият лизинг е лизингов договор, при който една авиолиния (лизингодател) осъществява полети, предоставяйки въздухоплавателното средство и екипажа на друга авиолиния (лизингополучател). Въздухоплавателното средство се експлоатира по силата на свидетелството за авиационен оператор и следователно в рамките на оперативната отговорност на лизингодателя.

4.2. Споразуменията за мокър лизинг се считат от сектора като цяло за преимущество по отношение на оперативната гъвкавост, което не би трябвало да се ограничава произволно. Заедно с авиационния сектор на ЕС, както и с повечето, ако не и с всички държави членки, въздушните превозвачи на САЩ и американската администрация очакват в двустранните си отношения с Европа решение на въпроса за текущите и бъдещите операции, свързани с мокрия лизинг.

4.3. Предложението на Комисията не бива да изменя принципите и политиките, засягащи мокрия лизинг. То следва да цели единствено разрешаване на противоречието между разпоредбите на Регламент № 1008/2008 на ЕС и СВТ.

4.4. ЕИСК настоятелно препоръчва на съвместния комитет да събере статистически данни за мокрия лизинг, който се извършва по силата на СВТ. Този регистър следва по възможност да включва данни за социалните условия, за да се гарантират не само справедливи условия на труд за служителите, но и правата на пътниците, които биха могли да бъдат засегнати.

5. **Конкретни бележки**

5.1. ЕИСК приема мотивите на Комисията за изменяне на Регламент № 1008/2008 с цел да се даде възможност за сключване на неограничени споразумения за мокър лизинг на реципрочен принцип между превозвачи от ЕС и САЩ за международни полети по силата на СВТ. Предложената нова формулировка обаче не трябва да позволява — нито в рамките на СВТ, нито на което и да било друго споразумение за въздушен транспорт с трета държава — сключването на дългосрочни споразумения за мокър лизинг по причини, различни от включените в член 13 от регламента. ЕИСК е съгласен, че предложението относно СВТ е по-гъвкав вариант — на реципрочен принцип — за извършване на мокър лизинг за период от обикновено до 36 месеца. Подобна договореност не би оказала въздействие върху социалните условия. ЕИСК обаче би бил силно обезпокоен, ако предложеното изменение на ограниченията за мокрия лизинг се използва за постигане на дългосрочни подизпълнителски споразумения в ущърб на условията/правата на работниците или потребителите. Затова призоваваме Комисията, при договарянето на условията на предвиденото споразумение за мокър лизинг между ЕС и САЩ, да включи формулировка, която да забранява подобни практики. Предложението не трябва да се тълкува като възможност за вземане на самолети на лизинг от авиолинии, които може умишлено или неволно да заобикалят дългосрочното национално социално право.

Брюксел, 5 юли 2017 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS