Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1008/2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet

(COM(2016) 818 final — 2016/0411 (COD))

(2017/C 345/21)

Ordfører: **Jacek KRAWCZYK**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 16/02/2017
	Rådet for Den Europæiske Union, 13/02/2017
Retsgrundlag	Artikel 100, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	14/06/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	05/07/2017
Plenarforsamling nr.	527
Resultat af afstemningen	135/1/1
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. Den foreslåede ændring af forordning (EF) nr. 1008/2008 (forslaget) vedrører kun artikel 13, stk. 3, litra b). Ændringen vil, hvis den vedtages, betyde, at dette stykke indledes med ordene »medmindre andet er fastsat i en international aftale, som Unionen har indgået«.

1.2. Udvalget støtter Kommissionens hensigt om at forsøge at løse konflikten mellem bestemmelserne i artikel 13, stk. 3, litra b), i forordning (EF) nr. 1008/2008 og lufttransportaftalen mellem EU og USA (ATA-aftalen) om wet-leasingaftaler. Ved at fjerne uoverensstemmelser og begrænsninger for wet-leasingaftaler, som ikke er gensidige, eller som ikke er omfattet af ATA-aftalen og fortsat er uklare, begrænses mulighederne for EU's luftfartsselskaber, og der dannes muligvis grundlag for overdrevne og divergerende fortolkninger. Kommissionen bør tage det alvorligt, at en uhensigtsmæssig formulering rent faktisk kan afvige fra intentionerne i EU's luftfartsstrategi og bane vejen for nye utilsigtede hybride forretningsmodeller.

1.3. Da forslaget er meget teknisk og dets anvendelsesområde meget snævert og i forventningen om yderligere mere omfattende præciseringer af forordning (EF) nr. 1008/2008 med hensyn til offentlig serviceforpligtelse, ejerskab og kontrolbestemmelser, kan det forekomme at være et tvivlsomt skridt at foreslå denne specifikke ændring separat. Kommission havde imidlertid allerede i sin køreplan for evalueringen [1] lagt op til en særskilt behandling af tidsbegrænsningen af wet-leasingordninger. Desuden vidner de specifikke aspekter af ATA-aftalen og de langtrukne diskussioner om dette punkt i Det Fælles Udvalg, der er nedsat i henhold til denne aftale, om at der må findes en særlig løsning. Endelig er dette emne så specifikt, at det ikke bør behandles i samme kontekst som politisk komplekse spørgsmål såsom ejerskab og kontrol. Det er derfor berettiget at behandle denne foreslåede ændring for sig. EØSU bemærker, at Kommissionen i den forbindelse ikke har anset en konsekvensanalyse for at være nødvendig. EØSU noterer sig imidlertid de indvendinger mod forslaget, der er fremsat af fagforeninger og andre civilsamfundsorganisationer.

[1] Evaluering af forordning (EF) nr. 1008/2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet af 21.11.2016 (GD MOVE, kontor E4), se kapitel C1.

1.4. EØSU udtrykker bekymring over, at hvis der ikke sker præciseringer af den foreslåede indledning i artikel 13, stk. 3, litra b), kan forhandlere og eventuelt interessenter fortolke ændringen som om, at der som et politisk middel gives mulighed for at afskaffe begrænsninger af »ekstraordinære omstændigheder«, hvorved man ikke blot påvirker de tilsigtede forhandlinger med USA om en ny wet-leasingaftale, men også forhandlingerne med ethvert andet givent tredjeland. EØSU er overbevist om, at hvis der på passende vis redegøres for den foreslåede ændrings meget restriktive karakter, både med hensyn til anvendelsesområde og indhold, bl.a. under høringer med den bredest mulige vifte af interessenter, både fra erhvervslivet og civilsamfundet, vil man sikre, at utilsigtede konsekvenser af ændringen af artikel 13, stk. 3, litra b), i forordning (EF) nr. 1008/2008, kan undgås og drøftelserne begrænses til at omhandle wet-leasingaftalen mellem EU og USA. Det er vigtigt, at Kommissionen under høringen af interessenterne sikrer, at alle relevante parter, herunder anerkendte arbejdsmarkedsparter og andre civilsamfundsorganisationer, inddrages.

1.5. EØSU ser frem til den kommende mere omfattende revision af forordning (EF) nr. 1008/2008, der er blevet bebudet, og understreger behovet for en omfattende høring med deltagelse af den bredest mulige vifte af interessenter, både fra erhvervslivet og civilsamfundet. EØSU er rede til aktivt at fremme en sådan debat.

1.6. På grund af manglende pålidelige data fra begge sider om den aktuelle anvendelse af wet-leasing bør de to parter, der forhandler om en wet-leasingaftale, anmode om, at alle wet-leasinger bliver registreret i Det Fælles Udvalg til statistiske formål. Et sådant register bør, hvis det er muligt, omfatte sociale forhold for at sikre både rimelige arbejdsvilkår og rettigheder for rejsende, som kan blive påvirket.

2. **Lovgivningsmæssig kontekst**

2.1. Den foreslåede ændring af forordning (EF) nr. 1008/2008 vedrører efter hensigten kun artikel 13, stk. 3, litra b), og ATA. I sin nuværende ordlyd fastsætter dette stykke i tilslutning til kravet om, at alle sikkerhedsnormer svarende til fællesskabslovgivningen skal opfyldes ([2]), at et EF-luftfartsselskabs ret til at wet-lease et luftfartøj, der er registreret i et tredjeland, er begrænset til det, der er nødvendigt for at opfylde sæsonbestemte kapacitetsbehov ([3]) eller for at kunne klare operationelle vanskeligheder ([4]) eller til situationer med ekstraordinære behov i en periode på højst syv måneder, der kan fornys én gang for en yderligere periode på op til syv måneder ([5]). Ændringen vil, hvis den vedtages, betyde, at dette stykke indledes med ordene »medmindre andet er fastsat i en international aftale, som Unionen har indgået«. Den foreslåede ordlyd har derfor ingen indvirkning på den licensudstedende myndigheds rettigheder eller på det væsentlige krav om overholdelse af sikkerhedsreglerne i fællesskabslovgivningen.

2.2. EU's eneste internationale aftale med et tredjeland af betydning i denne forbindelse er ATA-aftalen med USA. Det bør præciseres gennem fortolkende retningslinjer, at formålet med den foreslåede ændring er at afhjælpe konflikten mellem bestemmelserne i artikel 13, stk. 3, litra b), og ATA. Hvis dette præciseres på passende vis, vil de foreslåede ændringer derfor kun få betydning for én bestemt international luftfartsaftale og ikke indebære grundlæggende ændringer af politikken og vilkårene for wet-leasingordninger i almindelighed.

2.3. Som Kommissionen påpeger i begrundelsen for forslaget, har initiativet et meget specifikt formål og et begrænset anvendelsesområde. Kommissionen foreslår derfor ikke at udføre en konsekvensanalyse. På grund af frygten for eventuelle overdrevne fortolkninger af den foreslåede ændring og deraf følgende drøftelser med USA og eventuelt andre tredjelande på mellemlang sigt bør Kommissionen overveje at underbygge sit forslag om ikke at medtage en konsekvensanalyse. Det bør fremgå helt tydeligt, at virkningerne af den foreslåede ændring af forordning (EF) nr. 1008/2008 vil være et resultat af indholdet i de kommercielle wet-leasingaftaler mellem parterne og ikke af den foreslåede ændring af lovgivningen.

([2]) Forordning (EF) nr. 1008/2008, artikel 13, stk. 3, litra a).
([3]) Forordning (EF) nr. 1008/2008, artikel 13, stk. 3, litra b), ii).
([4]) Forordning (EF) nr. 1008/2008, artikel 13, stk. 3, litra b), iii).
([5]) Forordning (EF) nr. 1008/2008, artikel 13, stk. 3, litra b), i).

2.4. Kommissionens køreplan »Establishment of unrestricted wet-lease agreements between the EU and the USA through a wet-lease agreement between the parties« ([6]) understreger baggrunden for dette lovgivningsmæssige forslag, som harmoniserer de aftalte principper for grænseoverskridende overførsel af fly mellem EU og USA og dermed overvinder dødvandet i drøftelserne mellem EU og USA i Det Fælles Udvalg.

2.5. Forslaget opfylder den europæiske luftfartssektors behov. ATA-aftalen, der blev undertegnet i 2007, omfatter en åben ordning for wet-leasing mellem parterne. Tidsfristen for overvindelse af operationelle vanskeligheder og opfyldelse af sæsonbestemte kapacitetsbehov er begrænset af ordlyden. Begrænsningen til to perioder på syv måneder for opfyldelsen af »ekstraordinære behov« kan ses i en historisk sammenhæng ([7]), men forekommer at være vilkårlig og hindrer udnyttelsen af kommercielle muligheder for effektiv overførsel af fly til nye operatører. Eftersom den sædvanlige varighed af en typisk wet-leasingaftale er 36 måneder, skaber begrænsningen på 7 + 7 måneder juridisk og kommerciel usikkerhed for EU-luftfartsselskaber.

2.6. Kommissionen har gjort gældende, at den foreslåede ændring ikke har en betydelig indvirkning på de arbejdsretlige krav. Wet-leasingaftaler er generelt et meget følsomt emne for arbejdstagerorganisationerne. De økonomiske begrænsninger fra luftfartsselskaber uden for EU, som er beliggende i lande med lave sociale standarder og følgeligt lave omkostningsgrundlag — og endog forskellene på de sociale bestemmelser i EU — har gjort wet-leasing til et fokusområde, som konstant overvåges af arbejdsmarkedsparterne. Hvis Pandoras æske åbnes på grund af utilsigtede og ubegrundede fortolkninger af dette ændringsforslag, kan spørgsmålet om wet-leasing hurtigt udvikle sig til et stort problem, fremfor en simpel »teknisk rettelse« af modstridende lovgivning. De arbejdsretlige krav vil derfor skulle vurderes i lyset af den fremtidige udvikling, både i forbindelse med drøftelserne mellem EU og USA om en wet-leasingaftale inden for rammerne af ATA og med den efterfølgende markedspraksis.

2.7. Med indføjelsen af henvisningen til internationale aftaler baner den foreslåede ændrede ordlyd vej for en specifik wet-leasingaftale mellem EU og USA, uden at forhandlingerne om hele lufttransportaftalen skal genåbnes. Den løsning, som Kommissionen har valgt, vil derfor målrettet, effektivt og hurtigt kunne afhjælpe modstridende bestemmelser samt genoprette stabiliteten i planlægningen for de kommercielle parter og forhindre mulig gengældelse fra parter i USA. Dette kan imidlertid kun ske, hvis Kommissionen på passende vis præciserer, at ændringen er udformet, så det er muligt at gennemføre forhandlinger med USA gennem løsning af modstridende lovgivning, der vedrører dette ene land.

2.8. EØSU har tidligere udtalt sig positivt om ATA-aftalen og dens gennemførelse. Som nævnt i den tidligere EØSU-udtalelse tillader »et åbent luftfartsområde (…) wet-leasing af luftfartøjer under ikke-diskriminerende, gennemsigtige forhold« ([8]).

3. **Vurdering af forslaget**

3.1. Kommissionen har vurderet forskellige løsningsmuligheder ([9]).

3.1.1. At ændre den gældende luftfartsaftale ville være meget tidskrævende. Det har vist sig, at parterne i ATA-aftalen blev enige om at anvende aftalen midlertidigt fra marts 2008. Rådets afgørelse blev vedtaget i 2016, efter at medlemsstaternes parlamenter havde ratificeret aftalen. Det ville i betragtning af de muligheder, som industrien ville risikere at gå glip af, være helt ude af proportioner og uberettiget, hvis en så besværlig procedure skulle begynde forfra for at få ændret bestemmelserne om wet-leasing.

3.1.2. Det er ikke retligt muligt for EU at indføre USA-specifikke undtagelser fra bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1008/2008 for at opfylde EU's og USA's krav til wet-leasing. Medlemsstaterne er bundet af alle bestemmelserne i EU's forordninger.

3.1.3. En fælles aftale om gensidige begrænsninger ville — også selv om den var helt klar — stride mod ånden i aftalen og skade luftfartsindustriens kommercielle interesser.

([6]) Køreplan offentliggjort den 7. marts 2016, GD MOVE/E.1.

([7]) Denne begrænsning blev indført i forordning (EF) nr. 1008/2008 for at undgå uklarheden i de tidligere EU-forordninger (EØF) nr. 2407/92, (EØF) nr. 2408/92 og (EØF) nr. 2409/92 (som (EF) nr. 1008/2008 erstattede) med hensyn til den nøjagtige betydning af »ekstraordinære behov«.

([8]) EUT C 306 af 16.12.2009, s. 1.

([9]) Kommissionens køreplan »Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the US through a wet-lease agreement between the parties«, side 7.

3.1.4. Som interessenterne gentagne gange har påpeget, er den bedste løsning en wet-leasingaftale mellem EU og USA, der fuldt ud overholder ATA-aftalen og hverken strider mod nationale bestemmelser eller EU-bestemmelser. Alle spørgsmålene vedrørende detaljerne i en sådan aftale er blevet drøftet siden januar 2014. Det må forventes, at der hurtigt kan opnås konsensus. Der er enighed om, at en så teknisk aftale må baseres på de gældende trafikrettigheder i henhold til ATA-aftalen og ikke skabe nye rettigheder eller ændre på eksisterende. Kommissionen bør på passende vis præcisere, at hensigten med ændringen ikke er at lave om på, ændre eller tilføje yderligere trafikrettigheder mellem EU og USA. En sådan aftale ville imidlertid kræve en ændring af artikel 13 i forordning (EF) nr. 1008/2008, som fastsatte en 7 + 7 måneders begrænsning af EU-luftfartsselskabers wet-leasing fra luftfartsselskaber uden for EU. Den tilsigtede ordlyd opfylder fuldt ud kravet om, at det skal stå klart, at artikel 13 kun finder anvendelse i det omfang, betingelserne i artikel 13, stk. 3, litra b), ikke er omhandlet på anden vis i en international aftale.

3.2. Kommissionens evaluering konkluderer, at den foreslåede foranstaltning er relevant, forholdsmæssig og juridisk gennemførlig, og at den er i medlemsstaternes og EU-industriens interesse uden ulemper for nogen af de berørte parter.

4. **Baggrund**

4.1. Kommissionens forslag drejer sig kun om wet-leasing. Wet-leasing er normalt et middel til at fremskaffe kapacitet i spidsbelastningsperioder, under årlige omfattende eftersyn og for at overvinde punktuelle operationelle vanskeligheder i luftfartsflåden. Wet-leasing er en leasingaftale, hvor et flyselskab (udlejer) gennemfører flyvninger ved at stille fly og besætning til rådighed for et andet luftfartsselskab (indlejer). Flyet opereres i henhold til luftfartsselskabets driftstilladelse og derfor på udlejerens driftsmæssige ansvar.

4.2. Wet-leasing anses generelt af hele luftfartssektoren for at være et aktiv for den driftsmæssige fleksibilitet, som ikke bør indskrænkes vilkårligt. På linje med EU's luftfartssektor og de fleste — om ikke alle — medlemsstater forventer den amerikanske luftfartssektor og den amerikanske regering problemet løst for de nuværende og fremtidige aktiviteter med wet-leasede fly under de bilaterale forbindelser.

4.3. Kommissionens forslag bør ikke ændre politikken eller principperne for wet-leasing. Det bør udelukkende have til formål at løse en konflikt mellem bestemmelserne i EU's forordning (EF) nr. 1008/2008 og ATA.

4.4. EØSU anbefaler på det kraftigste, at Det Fælles Udvalg indsamler statistiske oplysninger om wet-leasing, der finder sted inden for rammerne af ATA. Et sådant register bør, hvis det er muligt, omfatte sociale forhold for at sikre både rimelige arbejdsvilkår og rettigheder for rejsende, som kan blive påvirket.

5. **Specifikke bemærkninger**

5.1. EØSU accepterer Kommissionens begrundelse for at ændre forordning (EF) nr. 1008/2008 for at give mulighed for ubegrænsede wet-leasingaftaler på et gensidigt grundlag mellem EU og amerikanske luftfartsselskaber for internationale flyvninger inden for rammerne af ATA. Den foreslåede nye ordlyd må imidlertid ikke — hverken i henhold til ATA eller nogen kommende luftfartsaftale med et tredjeland — give mulighed for en langsigtet wet-leasingaftale af andre grunde end dem, der er anført i forordningens artikel 13. EØSU er enig i, at det ATA-relaterede forslag er en mere fleksibel ordning — på et gensidigt grundlag — for wet-leasing, typisk i perioder op til 36 måneder. Sådanne ordninger vil ikke have nogen indvirkning på de sociale forhold. Det ville imidlertid bekymre EØSU, hvis den foreslåede ændring af begrænsningerne for wet-leasing blev anvendt til at sikre langsigtede underleverancearrangementer for at skabe ringere beskæftigelsesvilkår og -rettigheder eller ringere vilkår og rettigheder for forbrugerne. Udvalget opfordrer derfor på det kraftigste Kommissionen til i forbindelse med indgåelsen af den planlagte wet-leasingaftale mellem EU og USA at inkludere en formulering, der forbyder en sådan praksis. Forslaget må ikke fortolkes som et middel til at lease luftfartøjer fra luftfartsselskaber, som enten forsætligt eller uforsætligt undgår langsigtet national sociallovgivning.

Bruxelles, den 5. juli 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg