Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1008/2008 ühenduses lennuteenuste osutamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta“

[COM(2016) 818 final – 2016/0411 (COD)]

(2017/C 345/21)

Raportöör: **Jacek KRAWCZYK**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 16.2.2017
	Euroopa Liidu Nõukogu, 13.2.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 2
Vastutav sektsioon	transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	14.6.2017
Vastuvõtmine täiskogus	5.7.2017
Täiskogu istungjärk nr	527
Hääletuse tulemus	135/1/1
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1. Määruse (EÜ) nr 1008/2008 muutmise ettepanek (edaspidi: ettepanek) piirdub artikli 13 lõike 3 punktiga b. Kui muudatus heaks kiidetakse, asendatakse punkti sissejuhatav lause järgmisega: „on täidetud üks järgmistest tingimustest, välja arvatud juhul, kui liidu sõlmitud rahvusvahelises lepingus on sätestatud teisiti“.

1.2. Komitee kiidab heaks komisjoni kavatsuse püüda lahendada määruse (EÜ) nr 1008/2008 artikli 13 lõike 3 punkti b õigussätete ning ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu märgirendilepinguid puudutavat vastuolu. Kõrvaldades märgrendilepingutega seotud ebakõlad ja piirangud, mis ei ole vastastikused või mis ei ole sätestatud lennutranspordilepingus ning jäävad ebaselgeks, piiratakse ELi lennuettevõtjate võimalusi ning võidakse põhjustada ülemääraseid ja lahknevaid tõlgendusi. Komisjon peaks võtma tõsiselt muret, et mitteasjakohane sõnastus võib kalduda kõrvale ELi lennundusstrateegia kavatsustest ja rajada teed uutele soovimatutele kombineeritud ärimudelitele.

1.3. Arvestades ettepaneku tehnilist laadi ja piiratud kohaldamisala ning võttes arvesse määruses (EÜ) nr 1008/2008 kavandatud laiemaid selgitusi avaliku teenindamise kohustuste ning omandiõiguse ja kontrollisätete kohta, võib selle konkreetse muudatuse väljavalimine tunduda küsitav. Ent komisjon oli oma hindamiskavas ([1]) juba ette näinud märgrenti puudutava korra ajalise piirangu eraldi kontrollimise. Lisaks tähendavad ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu konkreetsed aspektid ning ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu ühiskomitee selleteemalised pikaleveninud arutelud, et selle konkreetse küsimuse eraldi lahendamine on õigustatud. Lõpuks on kõnealune küsimus nii spetsiifilist laadi, et seda ei peaks käsitlema samas kontekstis kui poliitiliselt keerukaid küsimusi, nagu näiteks omandiõigus ja kontroll. Seetõttu on kavandatud muudatuse eraldiseisvana käsitlemine õigustatud. Komitee märgib, et komisjon ei pidanud mõjuhindamist siinkohal vajalikuks. Komitee tõdeb siiski, et ametiühingud ja teised kodanikuühiskonna organisatsioonid ei ole ettepanekuga täiesti rahul.

([1]) Määruse (EÜ) nr 1008/2008 (ühenduses lennuteenuste osutamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta) hindamine, 21. november 2016 (liikuvuse ja transpordi peadirektoraat, üksus E4), peatükk C1.

1.4. Komitee väljendab muret, et ilma artikli 13 lõike 3 punkti b kavandatud sissejuhatava lause täiendava selgituseta võivad läbirääkijad ja ehk ka sidusrühmad pidada muudatust poliitiliseks valikuks kaotada piirangud nn „erakorralistelt vajadustelt", mõjutades nii mitte ainult uut märgrendilepingut USAga, vaid ka iga muu asjaomase kolmanda riigiga. Komitee on kindel, et kui kavandatud, nii kohaldamisala kui ka sisu poolest väga piirava olemusega muutust selgitatakse asjakohaselt ning selle üle konsulteeritakse võimalikult paljude tööstusvaldkonna ja ka kodanikuühiskonna sidusrühmadega, siis on võimalik artikli 13 lõike 3 punkti b muutmise soovimatuid tagajärgi vältida ning arutelud piirduvad ELi ja USA vahelise märgrendilepinguga. On oluline, et komisjon tagab sidusrühmadega konsulteerides kõigi asjaomaste poolte, sealhulgas tunnustatud sotsiaalpartnerite ja teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamise.

1.5. Komitee ootab huviga määruse (EÜ) nr 1008/2008 edaspidist ulatuslikumat läbivaatamist, mis on välja kuulutatud, ning toonitab vajadust kaasata konsulteerimisse võimalikult palju nii tööstusvaldkonna kui ka kodanikuühiskonna sidusrühmi. Komitee on valmis sellist arutelu aktiivselt edendama.

1.6. Kuna mõlemal poolel puuduvad usaldusväärsed andmed märgrendi praeguse kasutamise kohta, peaksid mõlemad pooled märgrendilepingu üle peetavate konkreetsete läbirääkimiste käigus paluma ühiskomiteelt kõigi märgrendilepingute registreerimist statistilisel eesmärgil. Kõnealune register peaks võimaluse korral sisaldama andmeid sotsiaalsete tingimuste kohta, et tagada nii töötajate õiglased töötingimused kui ka reisijate õigused, mida need võivad mõjutada.

2. **Õigusraamistik**

2.1. Määruse (EÜ) nr 1008/2008 muutmise ettepaneku puhul on eesmärk piirduda artikli 13 lõike 3 punktiga b ning ELi ja USA vahelise lennutranspordilepinguga. Kõnealuse punkti praeguses sõnastuses sätestatakse, et lisaks kõigi ühenduse kehtivate ohutusstandardite täitmisele ([2]) on ühenduse lennuettevõtja õigus võtta kolmandas riigis registreeritud õhusõiduk märgrendile piiratud hooajalise veomahuvajaduse, ([3]) tegevusraskustega toimetulemise ([4]) või erakorralise vajadusega kuni seitsmeks kuuks, mida võib pikendada veel kuni seitsmeks kuuks ([5]). Kui muudatus heaks kiidetakse, asendatakse punkti sissejuhatav lause järgmisega: „on täidetud üks järgmistest tingimustest, välja arvatud juhul, kui liidu sõlmitud rahvusvahelises lepingus on sätestatud teisiti". Pakutud sõnastus ei mõjuta seetõttu lennutegevusluba välja andva asutuse õigusi ega olulist nõuet täita ühenduse ohutusstandardeid.

2.2. Ainus siinkohal oluline ELi kolmanda riigiga sõlmitud rahvusvaheline leping on ELi ja USA vaheline lennutranspordileping. Tõlgendamissuuniste abil tuleks selgitada, et esitatud muudatuse eesmärk on parandada artikli 13 lõike 3 punkti b õigussätete ning ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu vastuolu. Kui seda selgitatakse vastavalt, oleks kavandatud muudatused olulised vaid ühe konkreetse rahvusvahelise teenuslepingu puhul ega põhjustaks olulisi muutusi poliitikas ega märgrendi korda reguleerivates eeskirjades üldiselt.

2.3. Nagu komisjon märgib ettepaneku seletuskirjas, on algatusel väga konkreetne eesmärk ja piiratud kohaldamisala. Seepärast ei tee komisjon ettepanekut mõjuhinnangu koostamiseks. Võttes arvesse muret kavandatud muudatuse võimalike ülemääraste tõlgenduste pärast ja sellest tulenevate arutelude pärast USA ja võimalik et ka teiste kolmandate riikidega keskpikas perspektiivis, peaks komisjon kaaluma põhjenduse esitamist mõjuhindamise koostamisest loobumise ettepaneku kohta. Peab olema täiesti selge, et määruses (EÜ) nr 1008/2008 kavandatud muudatuse mõju tuleneks lepinguosaliste vahel sõlmitavate märgrendilepingute sisust, mitte kavandatud määruse muutmisest.

([2]) Määruse (EÜ) nr 1008/2008 artikli 13 lõike 3 punkt a.
([3]) Määruse (EÜ) nr 1008/2008 artikli 13 lõike 3 punkti b taane ii.
([4]) Määruse (EÜ) nr 1008/2008 artikli 13 lõike 3 punkti b taane iii.
([5]) Määruse (EÜ) nr 1008/2008 artikli 13 lõike 3 punkti b taane i.

2.4. Komisjoni tegevuskavas, milles käsitletakse ELi ja USA vahel ajaliste piiranguteta märgrendilepingute kehtestamist lepinguosaliste vahel sõlmitud märgrendilepingu kaudu (*Establishment of unrestricted wet-lease agreements between the EU and the USA through a wet-lease agreement between the parties*) ([6]) selgitatakse kõnealuse õigusakti tausta. Õigusaktis ühtlustatakse õhusõidukite ELi ja USA vahelist piiriülest ülekantavust puudutavad kokkulepitud põhimõtted ning sellega lahendatakse ummikseis ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu ühiskomitees peetud aruteludes.

2.5. Ettepanek vastab ühenduse lennundussektori nõudmistele. 2007. aastal allkirjastatud ELi ja USA vahelise lennutranspordilepinguga on ette nähtud ka avatud märgrendikorra kohaldamine lepinguosaliste vahel. Tegevusraskustega toimetulemiseks ja hooajalise veomahuvajaduse rahuldamiseks antud aeg on piiratud sõnastusega. Erakorralise vajaduse piiramist kahe seitsmekuulise perioodiga võib selgitada ajalooliste põhjustega, ([7]) kuid see näib meelevaldne ning kahjustab ärilisi võimalusi anda õhusõiduk tõhusalt edasi uutele käitajatele. Arvestades, et tüüpilise märgrendilepingu tavaline kestus on 36 kuud, põhjustab 7 + 7-kuuline piirang ELi lennuettevõtjate jaoks õiguslikku ja ärilist ebakindlust.

2.6. Komisjon väidab, et kavandatud muudatus ei avalda olulist mõju tööõiguse nõuetele. Üldiselt on märgrendilepingud tööorganisatsioonide jaoks väga tundlik teema. Madalate sotsiaalsete standarditega ja sellest tuleneva madala kulubaasiga riikides asuvate ELi väliste lennuettevõtjate kehtestatud kulupiirangud – ja isegi sotsiaalsete õigusaktide erinevused ELi sees – on muutnud märgrendi sotsiaalpartnerite pideva jälgimise all olevaks valdkonnaks. Kui kõnealuse muudatuse soovimatute ja põhjendamatute tõlgendustega avatakse Pandora laegas, võib märgrendist saada kiiresti suur probleem, selle asemel, et see jääks vastuoluliste õigusaktide nn tehniliseks paranduseks. Seega tuleb tööõiguse nõudeid hinnata tulevaste arengusuundumuste valguses nii ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu raames peetavates ELi ja USA vahelistes märgrendilepinguteemalistes kõnelustes kui ka järgnevates turutavades.

2.7. Osutades rahvusvahelistele lepingutele, rajatakse kavandatud sõnastusega teed spetsiaalsele ELi ja USA vahelisele märgrendilepingule ilma, et tekiks vajadus alustada uuesti läbirääkimisi terve ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu üle. Seega on komisjon valinud lähenemise, millega lahendatakse vastuolulised sätted sihipäraselt, tõhusalt ja kiiresti ning taastatakse kavandamisstabiilsus äritegevusega seotud lepinguosaliste jaoks ja välditakse USA poolte võimalikku vastulööki. Ent seda on võimalik saavutada vaid juhul, kui komisjon selgitab asjakohaselt, et muudatuse eesmärk on võimaldada läbirääkimisi USAga, lahendades ainult seda ühte riiki puudutava vastuolu õigusaktides.

2.8. Komitee on varem väljendanud positiivset suhtumist ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu ja selle rakendamise suhtes. Nagu on märgitud varasemas komitee arvamuses, võimaldab avatud lennunduspiirkond rentida õhusõidukeid koos meeskonnaga mittediskrimineerivatel ja läbipaistvatel tingimustel ([8]).

3. **Ettepaneku hindamine**

3.1. Komisjon on kaalunud erinevaid võimalusi küsimuse lahendamiseks ([9]).

3.1.1. Kehtiva ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu muutmine oleks väga aeganõudev. Omal ajal nõustusid ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu lepinguosalised nimetatud lepingut ajutiselt kohaldama alates 2008. aasta märtsist. Nõukogu tegi vastavasisulise otsuse 2016. aastal pärast ratifitseerimist liikmesriikide parlamentides. Arvestades, millistest võimalustest sektor ilma võiks jääda, oleks ebaproportsionaalne ja põhjendamatu käivitada märgrendilepingu sätete muutmiseks selline aeganõudev protsess.

3.1.2. EL ei saa seaduslikult teha määruse (EÜ) nr 1008/2008 sätetest vaid USAd puudutavaid erandeid, et täita ELi ja USA märgrendiga seotud nõudeid. Liikmesriigid on kohustatud täitma kõiki ELi määruste sätteid.

3.1.3. Vastastikuseid piiranguid käsitlev ühine kokkulepe oleks küll selge, kuid see oleks vastuolus lepingu vaimuga ja kahjustaks lennuettevõtjate ärihuve.

([6]) Tegevuskava avaldati 7. märtsil 2016; transpordi ja liikuvuse peadirektoraat, üksus E.1.

([7]) Piirang kehtestati määruses (EÜ) nr 1008/2008, et kõrvaldada varasemate ELi määruste (EMÜ) nr 2407/92, (EMÜ) nr 2408/92 ja (EMÜ) nr 2409/92 (mis asendati määrusega (EÜ) nr 1008/2008) mitmetimõistetavus erakorralise vajaduse täpse tähenduse osas.

([8]) ELT C 306, 16.12.2009, lk 1.

([9]) Euroopa Komisjoni tegevuskava, milles käsitletakse ELi ja USA vahel ajaliste piiranguteta märgrendilepingute kehtestamist lepinguosaliste vahel sõlmitud märgrendilepingu kaudu (*Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the US through a wet-lease agreement between the parties*), lk 7.

3.1.4. Eelistatud lahendus, nagu sidusrühmad on korduvalt toonitanud, on ELi ja USA vaheline märgrendileping, mis oleks täielikult kooskõlas ELi ja USA vahelise lennutranspordilepinguga ega oleks vastuolus riiklike või ELi sätetega. Kõik sellise lepingu üksikasjadega seotud küsimused on olnud arutusel alates jaanuarist 2014. Eeldatavasti jõutakse kiiresti üksmeelele. Ollakse üksmeelel, et selline tehniline leping põhineks ELi ja USA vahelises lennutranspordilepingus sisalduvatel kehtivatel lennuliikluse õigustel ning sellega ei loodaks uusi õigusi ega muudetaks olemasolevaid. Komisjon peaks asjakohaselt selgitama, et muudatusega ei kavatseta muuta ega lisada täiendavaid liiklusõigusi ELi ja USA vahel. Sellise lepingu jaoks on siiski vaja muuta määruse (EÜ) nr 1008/2008 artiklit 13, millega kehtestati 7 + 7-kuuline piirang ELi lennuettevõtjate märgrendilepingutele õhusõiduki rentimisel kolmanda riigi lennuettevõtjatelt. Kavandatud sõnastus on täielikult kooskõlas nõudega, et artiklit 13 tuleks kohaldada üksnes juhul, kui artikli 13 lõike 3 punktis b sisalduvad tingimused ei ole rahvusvahelises lepingus teisiti sätestatud.

3.2. Komisjoni hinnangus järeldatakse, et kavandatud meede on asjakohane, proportsionaalne ja õiguslikult teostatav ning see on liikmesriikide ja ELi lennundustööstuse huvides ega kahjusta ühegi sidusrühma huve.

4. **Taust**

4.1. Komisjoni ettepanekus käsitletakse üksnes märgrenti. Märgrent on tavaliselt vahend veovõimsuse suurendamiseks tipphooajal, iga-aastaste baashoolduste ajal ja lennukipargi ootamatute tegevusraskustega toimetulemiseks. Märgrent on rendileping, mille kohaselt üks lennuettevõtja (rendileandja) käitab lende, andes oma lennuki ja meeskonna teise lennuettevõtja (rendilevõtja) kasutusse. Lennukit käitatakse lennuettevõtja sertifikaadi alusel ning seega rendileandja vastutusel.

4.2. Märgrendilepinguid peetakse kogu lennundustööstuses eeliseks, mis suurendab tegevuse paindlikkust, mida ei tohiks meelevaldselt piirata. Koos ELi lennuettevõtjate ja enamiku – kui mitte kõigi – liikmesriikidega ootavad USA lennuettevõtjad ja USA haldusasutused kahepoolsete suhete raames märgrendile võetud lennukite praeguse ja tulevase käitamisega seotud küsimuse lahendamist.

4.3. Komisjoni ettepanekuga ei tohiks muuta märgrenti puudutavat poliitikat ega sellekohaseid põhimõtteid. Selle ainus eesmärk peaks olema lahendada ELi määruse (EÜ) nr 1008/2008 ning ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu õiguslik vastuolu.

4.4. Komitee soovitab tungivalt, et ühiskomitee koguks statistikat ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu raames toimuva märgrendi kohta. Kõnealune register peaks võimaluse korral sisaldama andmeid sotsiaalsete tingimuste kohta, et tagada nii töötajate õiglased töötingimused kui ka reisijate õigused, mida need võivad mõjutada.

5. **Konkreetsed märkused**

5.1. Komitee nõustub komisjoni põhjendusega määruse (EÜ) nr 1008/2008 muutmiseks, et võimaldada ajaliste piiranguteta märgrendilepingute sõlmimist vastastikkuse põhimõttel ELi ja USA lennuettevõtjate vahel rahvusvahelistel lendudel ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu raames. Sellegipoolest ei tohi uus kavandatud sõnastus – ei ELi ja USA vahelise lennutranspordilepingu ega ühegi muu kolmanda riigiga tulevikus sõlmitava lennuliikluse kokkuleppe raames – lubada pikaajalist märgrentimise korda muudel kui määruse artiklis 13 nimetatud põhjustel. Komitee nõustub, et ELi ja USA vahelise lennutranspordilepinguga seotud ettepanekuga esitatakse paindlikum kord vastastikkuse põhimõttel märgrentimiseks tavaliselt kuni 36 kuu pikkuseks perioodiks. Sellised korraldused ei mõjuta sotsiaalseid tingimusi. Komitee oleks siiski väga mures, kui kavandatud muudatust märgrendi piirangutes kasutataks pikemaajaliste alltöövõtulepingute tagamiseks, et nõrgendada töötajate või tarbijate tingimusi või vähendada nende õigusi. Seepärast kutsub komitee komisjoni üles kasutama kavandatud ELi ja USA vahelise märgrendilepingu tingimustes kokkuleppimisel sõnastust, millega keelataks sellised tavad. Ettepanekut ei tohi tõlgendada vahendina, mille abil lennuettevõtjad saavad rentida õhusõidukeid nii, et sellega välditakse pika perioodi jooksul, kas siis tahtlikult või tahtmatult, riiklike sotsiaalsete õigusaktide järgimist.

Brüssel, 5. juuli 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS