Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä annetun asetuksen (EY) N:o 1008/2008 muuttamisesta”

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

(2017/C 345/21)

Esittelijä: **Jacek KRAWCZYK**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 16.2.2017
	Euroopan unionin neuvosto, 13.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon numero	527
Äänestystulos	135/1/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 Ehdotettu muutos asetukseen (EY) N:o 1008/2008 (ehdotus) rajoittuu sen 13 artiklan 3 kohdan b alakohtaan. Jos kohtaa koskeva muutos hyväksytään, kyseisen alakohdan johdantolause korvataan ilmauksella ”jokin seuraavista ehdoista täyttyy, paitsi jos unionin tekemässä kansainvälisessä sopimuksessa toisin määrätään”.

1.2 Komitea kannattaa komission pyrkimystä ratkaista asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännösten sekä EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen (*Air Transport Agreement*, ATA) välinen ristiriita ilmaalusten vuokraamisesta miehistöineen. Kun poistetaan miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskeviin sopimuksiin liittyvät epäjohdonmukaisuudet ja rajoitukset, jotka eivät ole vastavuoroisia tai joista ei määrätä lentoliikennesopimuksessa ja jotka jäävät epäselviksi, saatetaan rajoittaa EU:n lentoliikenteen harjoittajien mahdollisuuksia ja mahdollisesti synnyttää ylilyöviä ja eriäviä tulkintoja. Komission olisi otettava vakavasti huolet siitä, että epäasianmukainen sanamuoto voisi poiketa EU:n ilmailustrategian tavoitteista ja raivata tietä uusille ei-toivotuille hybridiliiketoimintamalleille.

1.3 Koska ehdotus on luonteeltaan erittäin tekninen ja sen soveltamisala on rajoitettu ja kun otetaan huomioon julkisen palvelun velvoitetta sekä omistajuus- ja määräysvaltasäännöksiä koskevat ehdotetut laajemmat selvennykset asetukseen (EY) N:o 1008/2008, tämän erityismuutoksen esiin tuominen saattaa vaikuttaa kyseenalaiselta. Komissio oli kuitenkin jo arviointia koskevassa etenemissuunnitelmassaan ([1]) suunnitellut tutkivansa erikseen miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevien järjestelyjen aikarajoitusta. Lisäksi EU:n ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen erityisnäkökohdat ja asianomaisesta kysymyksestä ATAn sekakomiteassa käydyt pitkälliset keskustelut tarkoittavat, että erillinen ratkaisu on oikeutettu. Tätä kysymystä ei sen erityisluonteen vuoksi myöskään tulisi käsitellä samassa yhteydessä poliittisesti monimutkaisten näkökohtien, kuten omistajuuden ja määräysvallan, kanssa. Tämän vuoksi on perusteltua käsitellä ehdotettua muutosta itsenäisesti. Komitea panee merkille, että komissio ei tässä yhteydessä ole pitänyt vaikutustenarviointia tarpeellisena. ETSK toteaa kuitenkin, että ammattiliitot ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat tuoneet esiin huolensa ehdotuksen johdosta.

([1]) *Evaluation of the regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for the operation of air services in the Community*, päivätty 21.11.2016 (DG MOVE/yksikkö E4), ks. luku C1.

1.4 ETSK on huolissaan siitä, että neuvottelijat ja mahdollisesti sidosryhmät voisivat ilman lisäselvennyksiä tulkita 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan ehdotetun johdantolauseen poliittiseksi valinnaksi avata ovi luopumiselle ”poikkeuksellisiin olosuhteisiin” kytkeytyvistä rajoituksista. Tämä vaikuttaisi suunniteltuihin neuvotteluihin uudesta miehistöineen vuokrausta koskevasta sopimuksesta paitsi Yhdysvaltojen myös minkä tahansa unionin ulkopuolisen maan kanssa. ETSK on vakuuttunut siitä, että selventämällä asianmukaisesti ehdotetun muutoksen niin soveltamisalan kuin sisällön osalta erittäin rajoittavaa luonnetta ja kuulemalla mahdollisimman laajaa, sekä teollisuutta että kansalaisyhteiskuntaa edustavaa sidosryhmäjoukkoa voidaan varmistaa, että asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan muutoksen tahattomat seuraukset voidaan välttää ja keskustelut rajoittaa EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen miehistöineen vuokrausta koskevaan sopimukseen. Komission on tärkeä varmistaa sidosryhmiä kuullessaan, että kaikki asianosaiset, mukaan luettuina tunnustetut työmarkkinaosapuolet ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, ovat mukana.

1.5 ETSK odottaa asetuksen (EY) N:o 1008/2008 laaja-alaisempaa uudelleentarkastelua, jollaisen on ilmoitettu olevan tulossa, ja korostaa, että tarvitaan osallistavaa kuulemista, joka kattaa mahdollisimman laajan kyseistä alaa ja kansalaisyhteiskuntaa edustavan sidosryhmien joukon. ETSK on valmis edistämään aktiivisesti tällaista keskustelua.

1.6 Koska miehistöineen tapahtuvan vuokrauksen nykyisestä käytöstä ei ole kummaltakaan osapuolelta saatavilla luotettavia tietoja, molempien osapuolten olisi vuokrausta miehistöineen koskevasta sopimuksesta neuvoteltaessa kehotettava rekisteröimään kaikki miehistöineen tapahtuvat vuokraukset sekakomiteassa tilastollisia tarkoituksia varten. Tällaisen rekisterin tulisi mahdollisesti sisältää tietoja sosiaalisista olosuhteista, jotta varmistetaan paitsi työntekijöiden oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot myös matkustajien oikeudet, joihin ne voivat vaikuttaa.

2. **Sääntelykehys**

2.1 Asetukseen (EY) N:o 1008/2008 ehdotetun muutoksen on tarkoitus rajoittua sen 13 artiklan 3 kohdan b alakohtaan ja EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimukseen. Kohdassa säädetään nykyisessä sanamuodossaan, että sen lisäksi, että noudatetaan kaikkia yhteisön lainsäädännössä säädettyjä turvallisuusnormeja vastaavia vaatimuksia ([2]), yhteisön lentoliikenteen harjoittajan oikeus vuokrata miehistöineen kolmannessa maassa rekisteröity ilma-alus rajoittuu kausiluonteisen kapasiteetin tarpeen tyydyttämiseen ([3]) tai perustuu toimintavaikeuksien voittamiseen ([4]) tai poikkeukselliseen tarpeeseen, jolloin hyväksyntä voidaan myöntää korkeintaan seitsemäksi kuukaudeksi ja uusia kerran korkeintaan seitsemän kuukautta kestäväksi lisäkaudeksi ([5]). Jos kohtaa koskeva muutos hyväksytään, kyseisen alakohdan johdantolause korvataan ilmauksella ”jokin seuraavista ehdoista täyttyy, paitsi jos unionin tekemässä kansainvälisessä sopimuksessa toisin määrätään”. Ehdotettu sanamuoto ei siis vaikuta lupaviranomaisen oikeuksiin eikä olennaisen tärkeään vaatimukseen yhteisön turvallisuusnormien noudattamisesta.

2.2 EU:n ainoa kansainvälinen sopimus tässä yhteydessä merkittävän kolmannen maan kanssa on EU:n ja Yhdysvaltojen välinen lentoliikennesopimus. Olisi selvennettävä tulkintaohjein, että ehdotetun muutoksen perusteena on poistaa 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännösten ja EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen välinen ristiriita. Jos asiaa selvennetään tältä osin, ehdotetut muutokset olisivat näin ollen merkittäviä vain yhden tietyn kansainvälisen lentoliikennesopimuksen kannalta eivätkä ne muuttaisi merkittävällä tavalla politiikkaa tai säännöksiä, jotka koskevat yleisesti vuokrausta miehistöineen.

2.3 Kuten komissio tuo esiin ehdotuksen perusteluissa, ehdotuksella on tarkasti rajattu kohde ja tarkoitusperä. Näin ollen komissio ei esitä vaikutustenarviointia. Kun otetaan huomioon huolet ehdotetun muutoksen mahdollisista ylilyövistä tulkinnoista sekä Yhdysvaltojen ja mahdollisesti muiden unionin ulkopuolisten maiden kanssa niiden johdosta keskipitkällä aikavälillä käytävät keskustelut, komission tulisi harkita ehdotuksessaan sen perustelemista, ettei se esitä vaikutustenarviointia. On oltava täysin selvää, että asetukseen (EY) N:o 1008/2008 ehdotetun muutoksen vaikutus johtuisi osapuolten välisten kaupallisten miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevien sopimusten sisällöstä, ei ehdotetusta lainsäädännön muuttamisesta.

([2]) Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan a alakohta.
([3]) Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan ii alakohta.
([4]) Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan iii alakohta.
([5]) Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan i alakohta.

2.4 Komission etenemissuunnitelmassa *Establishment of unrestricted wet-lease agreements between the EU and the USA through a wet-lease agreement between the parties* ([6]) tuodaan esiin kyseisen säädösehdotuksen tausta. Ehdotuksella mukautetaan sovitut ilma-alusten rajatylittävää siirrettävyyttä EU:n ja Yhdysvaltojen välillä koskevat periaatteet ja ratkaistaan näin EU:n ja Yhdysvaltojen välisessä sekakomiteassa käytyjen keskustelujen pattitilanne.

2.5 Ehdotus vastaa lentoliikenteen harjoittamiselle asetettuja yhteisön vaatimuksia. Vuonna 2007 allekirjoitetussa EU:n ja Yhdysvaltojen välisessä lentoliikennesopimuksessa määrätään sopimusosapuolten välisestä avoimesta miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevasta järjestelystä. Toimintavaikeuksista selviytymiseen tai kausiluonteisen tarpeen tyydyttämiseen varattu aika on rajoitettu sanamuodolla. Ajan rajoittaminen kahteen seitsemän kuukauden aikajaksoon ”poikkeuksellista tarvetta” varten voidaan asettaa historialliseen yhteyteen ([7]), mutta se vaikuttaa mielivaltaiselta ja heikentää kaupallisia mahdollisuuksia siirtää ilma-alus tehokkaasti uusille lentoliikenteen harjoittajille. Koska tyypillisen miehistöineen tapahtuvan vuokrauksen tavanomainen aikajakso 36 kuukautta, 7 + 7 kuukauden rajoitus aiheuttaa lentoliikenteen harjoittajille EU:ssa oikeudellista ja kaupallista epävarmuutta.

2.6 Komissio vakuuttaa, ettei ehdotetulla muutoksella ole merkittävää vaikutusta työlainsäädännön vaatimuksiin. Ilma-alusten vuokraamista miehistöineen koskevat sopimukset ovat yleisesti ottaen erittäin tulenarka aihe työntekijäjärjestöille. Matalien sosiaalinormien ja näin ollen matalan kustannusperustan maissa toimivien EU:n ulkopuolisten lentoliikenteen harjoittajien asettamat kustannusrajoitukset – ja jopa EU:n sisäiset erot sosiaalilainsäädännössä – ovat johtaneet siihen, että vuokraaminen miehistöineen on työmarkkinaosapuolten jatkuvan seurannan kohteena. Jos tässä tarkasteltavan muutoksen tahattomin ja perusteettomin tulkinnoin avataan Pandoran lipas, vuokraamisesta miehistöineen voisi nopeasti tulla merkittävä ongelma sen sijaan, että asia jäisi ristiriitaisen lainsäädännön ”tekniseksi oikaisuksi”. Työlainsäädännön vaatimuksia on näin ollen arvioitava tulevan kehityksen valossa sekä EU:n ja Yhdysvaltojen välisissä keskusteluissa miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta käsittelevästä sopimuksesta EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen puitteissa että myöhemmissä markkinakäytänteissä.

2.7 Viitattaessa kansainvälisiin sopimuksiin ehdotetun muutoksen sanamuoto tasoittaa tietä miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevalle EU:n ja Yhdysvaltojen väliselle erityissopimukselle ilman tarvetta avata uudelleen neuvottelut lentoliikennesopimuksesta kokonaisuudessaan. Komission valitseman vaihtoehdon myötä voidaan siis mukauttaa ristiriitaiset säännökset kohdennetusti, tehokkaasti ja nopeasti, palauttaa suunnitteluvakaus kaupallisille osapuolille ja välttää yhdysvaltalaisten osapuolten mahdolliset vastatoimet. Tähän päästään kuitenkin vain, jos komissio selventää asianmukaisesti, että muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa neuvottelut Yhdysvaltojen kanssa siten, että poistetaan tätä yhtä maata koskeva lainsäädännön ristiriita.

2.8 ETSK on aiemmissa kommenteissaan suhtautunut myönteisesti EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen lentoliikennesopimukseen ja sen täytäntöönpanoon. Kuten ETSK:n aiemmin antamassa lausunnossa todetaan, ”avoimella ilmailualueella – – ilma-aluksia voidaan vuokrata miehistöineen (*wet leasing*) syrjimättömin ja avoimin ehdoin” ([8]).

3. **Ehdotuksen arviointi**

3.1 Komissio on arvioinut erilaisia vaihtoehtoja kysymyksen ratkaisemiseksi ([9]).

3.1.1 Nykyisen EU:n ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen muuttaminen olisi erittäin aikaa vievää. Lentoliikennesopimuksen osapuolet ovat aiemmin sopineet noudattavansa lentoliikennesopimusta väliaikaisesti maaliskuusta 2008. Neuvoston päätös annettiin vuonna 2016 sen jälkeen kun ratifiointi oli saatettu päätökseen jäsenvaltioiden parlamenteissa. Kun otetaan huomioon alalla mahdollisesti menetettävät mahdollisuudet, olisi kohtuutonta ja perusteetonta käynnistää aikaa vievä menettely miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevien säännösten muuttamiseksi.

3.1.2 EU ei voi oikeudelliselta kannalta tehdä vain Yhdysvaltoja koskevia poikkeuksia asetuksen (EY) N:o 1008/2008 säännöksiin, jotta voitaisiin vastata miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskeviin EU:n ja Yhdysvaltojen vaatimuksiin. Jäsenvaltioita sitovat EU-asetusten kaikki säännökset.

3.1.3 Vaikka yhteinen sopimus vastavuoroisista rajoituksista olisikin selkeä, se olisi ristiriidassa sopimuksen hengen kanssa ja vahingoittaisi lentoliikennealan kaupallisia intressejä.

([6]) Etenemissuunnitelma, 7.3.2016, DG MOVE/ E.1.

([7]) Rajoitus otettiin käyttöön asetuksessa (EY) N:o 1008/2008, jotta poistetaan aiempien asetusten (ETY) N:o 2407/92, (ETY) N:o 2408/92 ja (ETY) N:o 2409/92 – jotka korvattiin asetuksella (EY) N:o 1008/2008 – ristiriitaisuudet käsitteen ”poikkeuksellinen tarve” tarkasta merkityksestä.

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

([9]) Euroopan komission etenemissuunnitelma *Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the US through a wet-lease agreement between the parties*, s. 7.

3.1.4 Paras ratkaisu, kuten sidosryhmät ovat toistuvasti korostaneet, on miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskeva EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus, joka olisi täysin EU:n ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen mukainen ja joka ei olisi ristiriidassa kansallisten tai EU:n säädösten kanssa. Kaikista tällaisen sopimuksen yksityiskohtiin liittyvistä kysymyksistä on keskusteltu tammikuusta 2014 lähtien. On odotettavissa, että yhteisymmärrykseen voitaisiin päästä nopeasti. Yksimielisiä ollaan siitä, että tällainen tekninen sopimus perustuisi nykyisiin, lentoliikennesopimukseen sisältyviin liikenneoikeuksiin ja että siinä ei ole tarkoitus luoda uusia eikä muuttaa nykyisiä oikeuksia. Komission olisi selvennettävä asianmukaisesti, ettei muutoksella pyritä muuttamaan, tarkistamaan tai lisäämään EU:n ja Yhdysvaltojen välisiä liikenneoikeuksia. Tällainen sopimus edellyttäisi kuitenkin asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan muuttamista, sillä siinä säädetään miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevasta 7 + 7 kuukauden rajoituksesta niille eurooppalaisille lentoliikenteen harjoittajille, jotka vuokraavat ilma-aluksia miehistöineen EU:n ulkopuolisilta lentoliikenteen harjoittajilta. Ehdotettu sanamuoto vastaa täysin vaatimusta, että 13 artiklaa olisi sovellettava vain, jos 13 artiklan 3 kohdan b alakohdassa mainituista ehdoista ei määrätä toisin kansainvälisessä sopimuksessa.

3.2 Komissio tulee arvioinnissaan siihen päätelmään, että ehdotettu toimenpide on asianmukainen, oikeasuhtainen ja oikeudellisesti mahdollinen ja että se vastaa jäsenvaltioiden ja EU:n lentoliikennealan intressejä eikä siitä koidu haittaa sidosryhmille.

4. **Tausta**

4.1 Komission ehdotus koskee vain miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta. Vuokraus miehistöineen on yleensä keino saada käyttöön kapasiteettia huippuliikennekausina ja perusteellisten vuosihuoltojen aikana sekä selviytyä ilma-aluksiin liittyvistä odottamattomista toiminnallisista ongelmista. Vuokraus miehistöineen on vuokrasopimus, jossa lentoliikenteen harjoittaja (vuokralleantaja) operoi lentoja asettamalla toisen lentoliikenteen harjoittajan (vuokralleottaja) käyttöön ilma-aluksen ja miehistön. Ilma-alusta operoidaan lentotoimintaluvan mukaisesti ja näin ollen vuokralleantajan operatiivisella vastuulla.

4.2 Miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta tarkoittavista järjestelyistä katsotaan olevan alalla etua, sillä ne antavat toiminnallista joustavuutta, jota ei tulisi rajoittaa mielivaltaisesti. Yhdysvaltojen ilmailuala ja Yhdysvaltojen hallinto odottavat yhdessä EU:n ilmailualan ja useimpien – joskaan ei kaikkien – jäsenvaltioiden kanssa ratkaisua miehistöineen vuokrattuihin ilma-aluksiin liittyviä nykyisiä ja myös tulevia toimintoja koskevaan kysymykseen kahdenvälisissä suhteissa.

4.3 Komission ehdotuksen ei tulisi muuttaa miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevia toimintapolitiikkoja tai periaatteita. Sen tulisi pyrkiä ainoastaan ratkaisemaan asetuksen (EY) N:o 1008/2008 ja EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen välinen ristiriita.

4.4 ETSK suosittaa painokkaasti, että sekakomitea kokoaa tilastotietoja EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen puitteissa tapahtuvasta vuokrauksesta miehistöineen. Tällaisen rekisterin tulisi mahdollisesti sisältää tietoja sosiaalisista olosuhteista, jotta varmistetaan paitsi työntekijöiden oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot myös matkustajien oikeudet, joihin ne voivat vaikuttaa.

5. **Erityistä**

5.1 ETSK on tyytyväinen komission perusteluihin asetuksen (EY) N:o 1008/2008 muuttamiselle siten, että mahdollistetaan rajoituksettomat, vastavuoroisuuteen perustuvat miehistöineen vuokrausta koskevat EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikenteen harjoittajien väliset sopimukset kansainvälisillä lennoilla EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen puitteissa. Ehdotettu uusi sanamuoto ei kuitenkaan saa mahdollistaa EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen tai minkään unionin ulkopuolisen maan kanssa tehtävän tulevan lentoliikennesopimuksen puitteissa pitkän aikavälin vuokrausta miehistöineen muista kuin kyseisen asetuksen 13 artiklaan sisältyvistä syistä. ETSK on samaa mieltä siitä, että EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimusta koskeva ehdotus on joustavampi, vastavuoroisuuteen perustuva järjestely yleensä enintään 36 kuukauden ajanjaksoina tapahtuvaa miehistöineen vuokrausta varten. Tällaiset järjestelyt eivät vaikuttaisi sosiaalisiin olosuhteisiin. ETSK olisi kuitenkin erittäin huolissaan, jos miehistöineen tapahtuvan vuokrauksen rajoituksiin ehdotettua muutosta käytettäisiin sellaisten pidemmän aikavälin alihankintajärjestelyjen varmistamiseen, joiden tarkoituksena on heikentää työntekijöiden ja kuluttajien olosuhteita tai oikeuksia. Komitea kehottaakin komissiota huolehtimaan suunnitteilla olevasta EU:n ja Yhdysvaltojen välisestä miehistöineen vuokrausta koskevasta sopimuksesta käytävissä neuvotteluissa siitä, että mukaan otetaan tällaiset käytännöt kieltävä määräys. Ehdotusta ei tule tulkita välineeksi, jonka avulla lentoliikenteen harjoittajat voivat vuokrata ilma-aluksia siten, että kansallisen sosiaalilainsäädännön noudattamista vältetään pitkällä aikavälillä tahallisesti tai tahattomasti.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS