Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici

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

(2017/C 345/21)

Izvjestitelj: **Jacek KRAWCZYK**

Savjetovanje:	Europski parlament, 16.2.2017.
	Vijeće Europske unije, 13.2.2017.
Pravni temelj:	članak 100. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	14.6.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	5.7.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	527
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	135/1/1

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Predložena izmjena Uredbe (EZ) br. 1008/2008 (Prijedlog) ima ograničeno područje primjene na članak 13. stavak 3. točku (b). Izmjenom će se, bude li usvojena, promijeniti uvod stavka tako da glasi „osim ako je drukčije predviđeno međunarodnim sporazumom koji je Unija sklopila …”

1.2. Odbor podržava namjeru Komisije da riješi neusklađenosti u zakonodavstvu između članka 13. stavka 3. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i Sporazuma o zračnom prijevozu između EU-a i SAD-a (SZP) o zakupu zrakoplova s posadom. Uklanjanjem nedosljednosti i ograničenja u pogledu ugovora o zakupu zrakoplova s posadom koji nisu uzajamni ili ugovora koji nisu predviđeni SZP-om te su i dalje nejasni ograničile bi se prilike za zračne prijevoznike EU-a i možda bi nastala prekomjerna i različita tumačenja. Komisija bi trebala ozbiljno razmotriti zabrinutost zbog činjenice da bi neprikladan tekst zapravo mogao predstavljati odstupanje od ciljeva zrakoplovne strategije EU-a i omogućiti stvaranje novih neželjenih hibridnih poslovnih modela.

1.3. S obzirom na izrazito tehničku prirodu Prijedloga i njegovo ograničeno područje primjene te u svjetlu dodatnih predloženih širih objašnjenja Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o obvezama pružanja javnih usluga i odredbama o vlasništvu i kontroli, izdvajanje ovog konkretnog amandmana može se činiti dvojbenim. Međutim, Komisija je u svojem planu evaluacije ([1]) već izdvojila vremensko ograničenje ugovora o zakupu zrakoplova s posadom kako bi se posebno ispitalo. Nadalje, posebni aspekti SZP-a i dugotrajne rasprave o ovom pitanju u Zajedničkom odboru SZP-a (Zajednički odbor) znače da je to pitanje potrebno zasebno riješiti. Naposljetku, pitanje je toliko specifične prirode da ga se ne bi trebalo rješavati u istom kontekstu kao i politički složena pitanja kao što su npr. vlasništvo i kontrola. Iz tog razloga opravdano je da se predloženom izmjenom bavimo zasebno. Primjećujemo da Komisija u ovom slučaju nije smatrala nužnim provesti procjenu učinka. Međutim, EGSO prepoznaje razloge za zabrinutost sindikata i ostalih organizacija civilnog društva u pogledu Prijedloga.

([1]) Ocjena Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici, od 21.11.2016. (GU MOVE/odjel E4, vidjeti poglavlje C1).

1.4. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da bi, bez daljnjih objašnjenja predložene uvodne rečenice članka 13. stavka 3. točke (b), pregovarači i možda dionici mogli protumačiti izmjenu kao ukidanje ograničenja u pogledu „izvanrednih okolnosti" u smislu politike, što bi utjecalo ne samo na planirane pregovore o novom sporazumu o zakupu zrakoplova s posadom sa SAD-om nego i s bilo kojom trećom zemljom. EGSO je uvjeren da bi se uključivim savjetovanjem s najširim mogućim spektrom dionika, iz industrije i civilnog društva, moglo zajamčiti izbjegavanje neželjenih posljedica izmjene članka 13. stavka 3. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i ograničavanje rasprave na sporazum o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a ako bi se predložena izmjena, koja je izrazito ograničavajuća u pogledu područja primjene i sadržaja, objasnila na odgovarajući način. Važno je da Komisija u savjetovanju s dionicima zajamči uključivanje svih relevantnih strana, uključujući prepoznate socijalne partnere i ostale organizacije civilnog društva.

1.5. EGSO s veseljem iščekuje najavljenu opširniju reviziju Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i naglašava potrebu za uključivim savjetovanjem s najširim mogućim spektrom dionika, iz industrije i civilnog društva. EGSO je spreman aktivno promicati takvu raspravu.

1.6. S obzirom na nedostatak pouzdanih podataka s obje strane o trenutačnoj upotrebi zakupa zrakoplova s posadom, prilikom pregovora o ugovoru o zakupu zrakoplova s posadom obje strane trebale bi zatražiti da se svaki zakup registrira u Zajedničkom odboru u statističke svrhe. Tim bi registrom možda trebala biti obuhvaćena evidencija socijalnih uvjeta kako bi se zajamčili ne samo pravedni radni uvjeti zaposlenika nego i prava radnika na koja bi se moglo utjecati.

2. **Regulatorni okvir**

2.1. Predložena izmjena Uredbe (EZ) br. 1008/2008 trebala bi imati ograničeno područje primjene na članak 13. stavak 3. točku (b) i SZP. Ovim se stavkom u njegovoj trenutačnoj formulaciji navodi da je, osim ispunjavanja sigurnosnih standarda jednakih onima koje je nametnula Zajednica ([2]), pravo zračnog prijevoznika Zajednice na zakup zrakoplova s posadom registriranog u trećoj zemlji ograničeno na zadovoljavanje potrebe sezonskih kapaciteta ([3]), odnosno na svladavanje operativnih poteškoća ([4]), kao i da je ograničeno u slučajevima izvanredne potrebe na razdoblje od sedam mjeseci koje se može obnoviti na idućih sedam mjeseci ([5]). Izmjenom će se, bude li usvojena, promijeniti uvod stavka tako da glasi „osim ako je drukčije predviđeno međunarodnim sporazumom koji je Unija sklopila …" Predloženi tekst stoga ne utječe niti na prava nadležnog tijela za izdavanje dozvola niti na temeljni uvjet ispunjavanja sigurnosnih standarda Zajednice.

2.2. Jedini međunarodni sporazum EU-a s trećom zemljom koji je relevantan u ovom kontekstu je SZP s SAD-om. U smjernicama za tumačenje trebalo bi objasniti da je razlog predložene izmjene rješavanje neusklađenosti u zakonodavstvu između članka 13. stavka 3. točke (b) i SZP-a. Ako se to objasni na odgovarajući način, predložene izmjene stoga bi bile relevantne samo za jedan specifičan međunarodni sporazum o pružanju usluga zračnog prometa i ne bi predlagale temeljne izmjene politike i propisa koje se odnose na odredbe o zakupu zrakoplova s posadom općenito.

2.3. Kako Komisija navodi u obrazloženju Prijedloga, inicijativa ima vrlo konkretan cilj i ograničeno područje primjene; Komisija stoga s pravom ne predlaže provedbu procjene učinka. Komisija bi trebala razmotriti potkrepljivanje svojeg prijedloga o neprovođenju procjene učinka s obzirom na zabrinutosti u vezi s mogućim prekomjernim tumačenjima predložene izmjene i posljedičnom raspravom sa SAD-om te možda ostalim trećim zemljama u srednjoročnom razdoblju. Treba biti potpuno jasno da bi učinak predložene izmjene Uredbe (EZ) br. 1008/2008 nastao iz sadržaja komercijalnih sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između stranaka, a ne iz predložene zakonodavne promjene.

([2]) Članak 13. stavak 3. točka (a) Uredbe (EZ) br. 1008/2008.
([3]) Članak 13. stavak 3. točka (b) podtočka ii. Uredbe (EZ) br. 1008/2008.
([4]) Članak 13. stavak 3. točka (b) podtočka iii. Uredbe (EZ) br. 1008/2008.
([5]) Članak 13. stavak 3. točka (b) podtočka i. Uredbe (EZ) br. 1008/2008.

2.4. Planom Komisije o „Uspostavi neograničenih sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a putem sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između stranaka” ([6]) naglašava se pozadina ovog zakonodavnog prijedloga kojim se usklađuju dogovorena načela prekogranične prenosivosti zrakoplova između EU-a i SAD-a i time svladava zastoj u raspravama između EU-a i SAD-a u Zajedničkom odboru.

2.5. Prijedlog ispunjava zahtjeve industrije zračnih prijevoznika Zajednice. SZP-om, koji je potpisan u 2007. godini, predviđa se otvoren režim zakupa zrakoplova s posadom među strankama. Razdoblje za svladavanje operativnih poteškoća kao i sezonskih prepreka ograničeno je terminologijom; ograničavanje na dva razdoblja od 7 mjeseci u primjeru „izvanrednih potreba” može se promatrati u povijesnom kontekstu ([7]), međutim ono se čini proizvoljnim i potkopava komercijalne mogućnosti učinkovitoga preraspoređivanja zrakoplova novim prijevoznicima. S obzirom na to da je uobičajeno trajanje sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom 36 mjeseci, ograničavanjem na 7 + 7 mjeseci nameću se pravne i komercijalne nesigurnosti prijevoznicima iz EU-a.

2.6. Komisija tvrdi da predložena izmjena nema značajan utjecaj na zahtjeve vezane za radnu snagu. Sporazumi o zakupu zrakoplova s posadom općenito su izrazito osjetljiva tema za organizacije rada. Zakup zrakoplova s posadom postao je ključno područje stalnog nadzora socijalnih partnera zbog ograničenja u pogledu troškova koje nameću prijevoznici iz zemalja izvan EU-a, odnosno zemalja s niskim socijalnim standardima i posljedičnim osnovnim troškovima, pa čak i zbog razlika u socijalnom zakonodavstvu u EU-u. Kad bi se zbog neželjenih i neutemeljenih tumačenja ove izmjene otvorila Pandorina kutija, problem zakupa zrakoplova s posadom ubrzo bi mogao postati znatan problem, umjesto da bude „tehnički ispravak” neusklađenog zakonodavstva. Stoga će se zahtjevi u vezi s radnom snagom trebati ocjenjivati s obzirom na budući razvoj razgovora EU-a i SAD-a o sporazumima o zakupu zrakoplova s posadom u okviru SZP-a te s obzirom na naknadnu tržišnu praksu.

2.7. Upućivanjem na međunarodne sporazume predloženim se tekstom omogućuje sklapanje posebnog sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a bez potrebe za ponovnim otvaranjem pregovora o cijelom SZP-u. Put koji je odabrala Komisija omogućit će rješavanje proturječnih odredbi na ciljan, učinkovit i brz način, kao i ponovno uspostavljanje planirane stabilnosti za komercijalne stranke te izbjegavanje moguće odmazde američkih stranaka. Međutim, to se može postići samo ako Komisija na odgovarajući način objasni da je cilj izmjene omogućiti pregovore sa SAD-om rješavanjem neusklađenosti u zakonodavstvu koje se odnosi na tu zemlju.

2.8. EGSO je u prošlosti pozitivno ocijenio Sporazum o zračnom prijevozu i njegovu provedbu. Kao što je navedeno u prethodnom mišljenju EGSO-a „koncept otvorenog zračnog prostora […] omogućuje zakup zrakoplova s posadom u skladu s nediskriminirajućim, transparentnim uvjetima” ([8]).

3. **Ocjena Prijedloga**

3.1. Komisija je ocijenila različite mogućnosti rješavanja problema ([9]).

3.1.1. Izmjena postojećeg SZP-a mogla bi biti dugotrajna. Iskustva iz prošlosti pokazuju da su stranke SZP-a provizorno pristale primjenjivati SZP od ožujka 2008. godine; odluka Vijeća nakon ratifikacije u parlamentima država članicama donesena je 2016. U pogledu prilika koje bi sektor mogao izgubiti, bilo bi nerazmjerno i neopravdano pokrenuti takav dugotrajan postupak samo zbog izmjene odredbi o zakupu zrakoplova s posadom.

3.1.2. EU ne može na zakoniti način uvesti odstupanja od odredbi Uredbe (EZ) br. 1008/2008 koja bi se odnosila samo na SAD kako bi se zadovoljili zahtjevi EU-a i SAD-a u pogledu zakupa zrakoplova s posadom. Države članice dužne su poštovati sve odredbe uredbi EU-a.

3.1.3. Zajednički sporazum o uzajamnim ograničenjima bio bi jasan, ali bi bio i u suprotnosti s duhom Sporazuma te bi naštetio komercijalnim interesima zrakoplovne industrije.

([6]) Plan od 7.3.2016. GU MOVE/E.1.

([7]) Ograničenje je uvedeno u Uredbi (EZ) br. 1008/2008 kako bi se izbjegla dvosmislenost prethodnih uredbi (EEZ) br. 2407/92, (EEZ) br. 2408/92 i (EEZ) br. 2409/92 (koje je zamijenila Uredba (EZ) br. 1008/2008) u pogledu točnog značenja izvanrednih potreba.

([8]) SL C 306, 16.12.2009., str. 1.

([9]) Plan Komisije o „Uspostavi neograničenih sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a putem sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između stranaka”, str. 7.

3.1.4. Najpoželjnije rješenje, koje su dionici višestruko naglasili, predstavlja sporazum o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a koji bi bio u cijelosti u skladu sa SZP-om te koji ne bi proturječio nacionalnom zakonodavstvu ni odredbama EU-a. Sva pitanja povezana s pojedinostima takva sporazuma tema su rasprava od siječnja 2014. godine. Očekuje se da će se konsenzus postići ubrzo. Smatra se da bi se takav tehnički sporazum trebao temeljiti na aktualnim prometnim pravima, dogovorenima putem SZP-a, bez stvaranja novih prava i mijenjanja postojećih. Komisija bi na odgovarajući način trebala objasniti da se izmjenom ne namjeravaju promijeniti, preinačiti ili uvesti dodatna prometna prava između EU-a i SAD-a. Za takav sporazum bila bi potrebna izmjena članka 13. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 kojom je uspostavljeno ograničenje na 7 + 7 mjeseci za zakup zrakoplova s posadom za zračne prijevoznike za EU-u koji uzimaju u zakup zrakoplove s posadom od zračnih prijevoznika izvan EU-a. Predloženi tekst u cijelosti je u skladu sa zahtjevom da se članak 13. treba primjenjivati samo ako u okviru članka 13. točke (b) u međunarodnim sporazumima nije predviđeno drugačije.

3.2. Komisija u svojoj evaluaciji zaključuje da je predložena mjera primjerena, proporcionalna i pravno izvediva, kao i da je u interesu država članica i industrije EU-a te da nije na štetu ni jednog dionika.

4. **Kontekst**

4.1. Prijedlog Komisije bavi se samo zakupom zrakoplova s posadom. Zakup zrakoplova s posadom obično je način za osiguravanje kapaciteta za vrijeme vrhunca prometne sezone, većih redovitih godišnjih održavanja i za svladavanje *ad hoc* poteškoća u floti. Zakup zrakoplova s posadom sporazum je u kojemu jedan zračni prijevoznik (najmodavac) obavlja svojim zrakoplovom i posadom usluge zračnog prijevoza za drugog zračnog prijevoznika (najmoprimac). Zrakoplovom se upravlja sukladno svjedodžbi zračnog prijevoznika kao i pod operativnom odgovornošću najmodavca.

4.2. U cijeloj se industriji smatra da sporazumi o zakupu zrakoplova s posadom predstavljaju prednost za operativnu fleksibilnost, koju se ne bi smjelo proizvoljno ograničiti. Zajedno sa sektorom zračnog prijevoza u EU-u i većinom država članica, ako ne i svim državama članicama, američki sektor zračnog prijevoza i američka vlada očekuju rješavanje tog problema za trenutačne i buduće operacije zrakoplova s posadom koji su uzeti u zakup u okviru bilateralnih odnosa.

4.3. Prijedlog Komisije ne bi trebao mijenjati politike ili načela koja se odnose na zakup zrakoplova s posadom. Trebao bi biti usmjeren samo na rješavanje regulatornih neusklađenosti između Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i SZP-a.

4.4. EGSO snažno preporučuje da Zajednički odbor prikupi statističke podatke o zakupu zrakoplova s posadom u okviru SZP-a. Tim bi registrom možda trebala biti obuhvaćena evidencija socijalnih uvjeta kako bi se zajamčili ne samo pravedni radni uvjeti zaposlenika nego i prava radnika na koja bi se moglo utjecati.

5. **Posebne napomene**

5.1. EGSO prihvaća obrazloženje Komisije u vezi s izmjenom Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o odobravanju neograničenih sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom na uzajamnoj razini između prijevoznika iz EU-a i SAD-a za međunarodne letove u okviru SZP-a. Međutim, predloženim novim tekstom ne smije se, u okviru SZP-a ili bilo kojeg budućeg sporazuma o zračnom prometu s trećom zemljom, odobriti dugoročni sporazum o zakupu zrakoplova s posadom iz razloga koji nisu obuhvaćeni člankom 13. Uredbe. EGSO se slaže da je prijedlog u vezi sa SZP-om na uzajamnoj razini fleksibilniji sporazum kad je u pitanju zakup zrakoplova s posadom na uobičajeno razdoblje od 36 mjeseci. Takvi sporazumi ne bi utjecali na socijalne uvjete. Međutim, EGSO bi bio vrlo zabrinut kad bi se predložena izmjena ograničenja sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom upotrebljavala za osiguravanje dugoročnijih podugovaranja sporazuma kojima bi se ugrozila radnička ili potrošačka prava/uvjeti. Stoga snažno potičemo Komisiju da pri utvrđivanju uvjeta predviđenog sporazuma o zakupu zrakoplova s posadom između EU-a i SAD-a zabrani takvu praksu. Prijedlog se ne smije tumačiti kao sredstvo kojim se zračnim prijevoznicima omogućuje zakup zrakoplova, čime bi se namjerno ili nenamjerno izbjeglo dugoročno socijalno zakonodavstvo na nacionalnoj razini.

Bruxelles, 5. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS