# Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – „Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló 1008/2008/EK rendelet módosításáról”

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

(2017/C 345/21)

Előadó: **Jacek KRAWCZYK**

| | |
|---|---|
| Felkérés: | Európai Parlament, 2017.2.16. |
| | az Európai Unió Tanácsa, 2017.2.13. |
| Jogalap: | Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 100. cikkének (2) bekezdése |
| Illetékes szekció: | „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció |
| Elfogadás a szekcióülésen: | 2017.6.14. |
| Elfogadás a plenáris ülésen: | 2017.7.5. |
| Plenáris ülés száma: | 527. |
| A szavazás eredménye: | 135/1/1 |
| (mellette/ellene/tartózkodott) | |

## 1. **Következtetések és ajánlások**

1.1. Az 1008/2008/EK rendelet javasolt módosításának (a továbbiakban: a javaslat) alkalmazási területe a 13. cikk (3) bekezdésének b) pontjára korlátozódik. A módosítás révén, ha elfogadják, a következő szöveg vezeti be ezt a bekezdést: „teljesül az alábbi feltételek egyike, kivéve, ha az Unió által kötött nemzetközi megállapodás ettől eltérően rendelkezik…”.

1.2. Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság azon szándékát, hogy feloldja a teljes bérleti megállapodásokkal kapcsolatos jogszabályi ellentmondást az 1008/2008/EK rendelet 13. cikk (3) bekezdés b) pontja és az EU–USA légi közlekedési megállapodás rendelkezései között. Ha felszámoljuk a következetlenségeket és korlátozásokat az olyan teljes bérleti megállapodásokkal kapcsolatban, amelyek nem kölcsönösek vagy nem szerepelnek az EU–USA légi közlekedési megállapodásban és továbbra sem egyértelműek, akkor ez korlátozná az uniós légitársaságok lehetőségeit és esetleg túlzó és egymástól eltérő értelmezésekhez vezetne. Az Európai Bizottságnak komolyan kellene vennie azokat az aggodalmakat, amelyek szerint a nem megfelelő megfogalmazás akár az uniós légiközlekedési stratégia szándékaitól eltérő hatást is kiválthat, és akaratlanul is új, hibrid üzleti modellek előtt egyengetheti az utat.

1.3. A javaslat erősen technikai jellegét és korlátozott hatályára, valamint az 1008/2008/EK rendeletnek a közszolgáltatási kötelezettséget, a tulajdonjogot és az ellenőrzési rendelkezéseket illetően javasolt további pontosításaira tekintettel kérdésesnek tűnhet ennek a konkrét módosításnak a külön kezelése. Az Európai Bizottság azonban értékelési ütemtervében ([1]) már úgy döntött, hogy külön, egyedileg ellenőrzi a teljes bérleti megállapodások időbeli korlátozásait. Ezenkívül az EU–USA légi közlekedési megállapodás bizonyos szempontjai, valamint az e témában a légi közlekedési megállapodással létrehozott vegyes bizottságban folytatott hosszas viták indokolják ennek a konkrét kérdésnek a megoldását. Végül pedig ez a témakör annyira sajátos jellegű, hogy nem lenne szabad ugyanabban a kontextusban foglalkozni vele, mint például a tulajdonjog és az ellenőrzés politikailag igen összetett kérdéseivel. Ezért indokolt, hogy ezzel a javasolt módosítással külön foglalkozzunk. Megjegyezzük, hogy az Európai Bizottság nem tartott szükségesnek hatásvizsgálatot a kérdésben. Az EGSZB azonban úgy látja, hogy szakszervezetek és egyéb civil társadalmi szervezetek is aggályaiknak adtak hangot a javaslatot illetően.

([1]) A Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló 1008/2008/EK rendelet értékelése, 2016. november 21. (Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság/E4 osztály), lásd a C1. fejezetet.

1.4. Az EGSZB aggodalmának ad hangot amiatt, hogy ha nincs pontosabban megfogalmazva a 13. cikk (3) bekezdésének b) pontját bevezető javasolt mondat, akkor a tárgyalók és esetleg az érintett felek úgy értelmezhetik a módosítást, hogy az hivatalosan is megnyitja az utat a „kivételes szükségletekkel" kapcsolatos korlátozások megszüntetése előtt, és ezzel nemcsak az USA-val, hanem bármely harmadik országgal kötendő új teljes bérleti megállapodás tervezett megtárgyalására is hatást gyakorol. Az EGSZB bízik abban, hogy ha a javasolt módosítás – alkalmazási körét és tartalmát tekintve is – igen korlátozó jellegét megfelelő módon sikerül tisztázni, beleértve az ipar és a civil társadalom érdekelt feleinek a lehető legszélesebb körével folytatott konzultációkat is, az biztosítani fogja, hogy elkerülhetők legyenek az 1008/2008/EK rendelet 13. cikk (3) bekezdés b) pontja módosításának nem szándékolt következményei, a viták pedig az EU–USA közötti teljes bérleti megállapodásra korlátozódjanak. Fontos, hogy az Európai Bizottság az érdekelt felekkel való konzultációk során biztosítsa, hogy azokba minden érintettet bevonjanak, köztük az elismert szociális partnereket és más civil társadalmi szervezeteket is.

1.5. Az EGSZB érdeklődéssel várja az 1008/2008/EK rendelet már beharangozott, kiterjedtebb jövőbeli felülvizsgálatát, és hangsúlyozza, hogy inkluzív konzultációra van szükség minél több érdekelt féllel, mind az ipar, mind a civil társadalom körében. Az EGSZB kész aktívan elősegíteni egy ilyen vitát.

1.6. Mivel a teljes bérlet jelenlegi alkalmazásáról egyik oldalról sem állnak rendelkezésre megbízható adatok, a teljes bérleti megállapodásokról folytatott konkrét tárgyalások során mindkét félnek kérnie kell az összes teljes bérlet statisztikai célokra történő nyilvántartásba vételét a vegyes bizottságnál. A nyilvántartásnak lehetőleg szociális körülményekkel kapcsolatos információkat is tartalmaznia kell, hogy biztosítva legyenek a munkavállalók méltányos munkakörülményei, csakúgy mint az utasok jogai is, amelyek nyomás alá kerülhetnek.

## 2. **Szabályozási háttér**

2.1. Az 1008/2008/EK rendelet javasolt módosításának alkalmazási területe alapvetően a 13. cikk (3) bekezdésének b) pontjára és az EU–USA légi közlekedési megállapodásra kell hogy korlátozódjon. Ez a bekezdés a jelenlegi megfogalmazásban azt írja elő, hogy a Közösség által előírt biztonsági normák teljesítése ([2]) mellett a közösségi légi fuvarozó csak akkor vehet teljes bérletbe harmadik országban lajstromba vett légi járművet, ha erre időszakos kapacitásigény kielégítése ([3]) vagy működési nehézségek megoldása ([4]) érdekében van szükség, vagy kivételes szükségletek esetében egy legfeljebb héthónapos, további hét hónappal megújítható időtartamra ([5]). A módosítás révén, ha elfogadják, a következő szöveg vezeti be ezt a bekezdést: „teljesül az alábbi feltételek egyike, kivéve, ha az Unió által kötött nemzetközi megállapodás ettől eltérően rendelkezik…". A javasolt megfogalmazás ezért nem gyakorol hatást az engedélyező hatóság jogaira, sem a közösségi biztonsági normák teljesítésének alapvető követelményére.

2.2. Az EU egyetlen olyan harmadik országgal között nemzetközi megállapodása, amely ebben a kontextusban fontos, az USA-val kötött légi közlekedési megállapodás. Értelmező iránymutatások révén tisztázni kell, hogy a javasolt módosítás indoka az, hogy fel kell oldani a 13. cikk (3) bekezdés b) pontjában, valamint az EU–USA légi közlekedési megállapodásban foglalt szabályok közötti ellentmondást. Ha ezt megfelelően tisztázzák, akkor a javasolt módosítások csak egy konkrét nemzetközi légi forgalmi megállapodás számára lennének relevánsak, nem tartalmaznak alapvető változásokat a teljes bérleti megállapodásokra általánosságban vonatkozó intézkedésekre és szabályozásokra nézve.

2.3. Amint az Európai Bizottság a javaslat indokolásában rámutat, a kezdeményezés rendkívül konkrét célhoz kötődik és korlátozott hatályú; ezért az Európai Bizottság nem javasol hatásvizsgálatot. Tekintettel azokra az aggodalmakra, hogy a javasolt módosítást esetlegesen túlzó módon értelmezik, és ebből közepes távon viták adódhatnak az USA-val és esetleg más harmadik országokkal, az Európai Bizottságnak alaposabban alá kellene támasztania azt a javaslatát, hogy nem végez hatásvizsgálatot. Teljes mértékben egyértelművé kell tenni, hogy az 1008/2008/EK rendelet javasolt módosításának hatása a felek közti kereskedelmi célú teljes bérleti megállapodások tartalmából adódna, nem pedig a javasolt jogszabály-módosítás eredménye lenne.

([2]) 1008/2008/EK rendelet 13. cikk (3) bekezdés a) pont.
([3]) 1008/2008/EK rendelet 13. cikk (3) bekezdés b) pont ii. alpont.
([4]) 1008/2008/EK rendelet 13. cikk (3) bekezdés b) pont iii. alpont.
([5]) 1008/2008/EK rendelet 13. cikk (3) bekezdés b) pont i. alpont.

2.4. Az Európai Bizottság „Establishment of unrestricted wet-lease agreements between the EU and the USA through a wet-lease agreement between the parties" [Korlátlan teljes bérleti megállapodások létrehozása az EU és az USA között a felek közötti teljes bérleti megállapodások révén] című ütemterve ([6]) taglalja e jogalkotási javaslat hátterét. A javaslat összehangolja a légi járművek határokon átnyúló kölcsönözhetőségének elfogadott alapelveit az EU és az USA között, és ezzel megszünteti a patthelyzetet az EU és az USA között a vegyes bizottságban zajló vitákban.

2.5. Ez a javaslat eleget tesz a közösségi légiforgalmi ágazat követelményeinek. A 2007-ben aláírt EU–USA légi közlekedési megállapodás nyitott teljes bérleti rendszerről rendelkezik a két fél között. A működési nehézségek megoldásához és a szezonális kapacitásproblémák kezeléséhez rendelkezésre álló időt korlátozza maga a megfogalmazás; a „kivételes szükségletek" esetén biztosított időszak kétszer hét hónapra való korlátozását történelmi kontextusban kell szemlélni ([7]), ez a korlátozás azonban önkényesnek tűnik és aláássa a légi járművek új fuvarozókhoz való hatékony átcsoportosításának üzleti lehetőségeit. Mivel egy tipikus teljes bérleti megállapodás szokásos időtartama 36 hónap, a 7 + 7 hónapra való korlátozás jogi és kereskedelmi bizonytalanságot okoz az uniós fuvarozókra nézve.

2.6. Az Európai Bizottság szerint a javasolt módosítás nem jár jelentős hatással a munkaügyi követelményekre nézve. A teljes bérleti megállapodások általában igen érzékeny témát jelentenek a munkaügyi szervezetek számára. Az olyan költségkorlátok miatt, melyeket az alacsony szintű szociális normákkal rendelkező országokban – következésképpen alacsony költségalappal – működő harmadik országokbeli légitársaságok kényszerítenek ki, de a szociális jogszabályok terén az EU-n belül fennálló különbségek miatt is a teljes bérlet olyan kulcsfontosságú területté vált, amelyet a szociális partnerek folyamatosan nyomon követnek. Ha a módosítás nem szándékolt és megalapozatlan értelmezései kinyitják Pandóra szelencéjét, akkor a teljes bérlet kérdése gyorsan nagy problémává növekedhet ahelyett, hogy csak az egymásnak ellentmondó jogszabályok „technikai korrekciójára" irányulna. A munkaügyi követelményeket tehát a jövőbeli fejlemények fényében értékelni kell, mind az EU–USA légi közlekedési megállapodás keretében a teljes bérleti megállapodásról folytatott EU–USA megbeszélések során, mind az ezt követő piaci gyakorlat folyamán.

2.7. A nemzetközi megállapodásokra hivatkozva a módosítás javasolt szövege előkészíti a terepet egy, az EU és az USA közötti, a teljes bérletről szóló speciális megállapodáshoz anélkül, hogy újra megnyitná a vitát az EU–USA légi közlekedési megállapodás egészéről. Az Európai Bizottság tehát olyan opciót választott, amely célirányosan, hatékonyan és gyorsan összehangolja az egymásnak ellentmondó rendelkezéseket, valamint helyreállítja a tervezési biztonságot a kereskedelmi partnerek között, és biztosítja az egyesült államokbeli felek esetleges retorzióinak elkerülését. Ezt azonban csak akkor lehet elérni, ha az Európai Bizottság megfelelően tisztázza, hogy a módosítás célja az, hogy lehetővé tegye az USA-val folytatott tárgyalásokat azáltal, hogy feloldja az ezzel az egy országgal kapcsolatos ellentmondást a jogszabályokban.

2.8. Az EGSZB a múltban kedvezően értékelte a légi közlekedési megállapodást és annak végrehajtását. Amint az EGSZB korábbi véleményében szerepel: „A nyitott légiközlekedési terület fogalma […] megkülönböztetésmentes, átlátható feltételek mellett teszi lehetővé a repülőgépek teljes bérlését ([8])."

## 3. **A javaslat értékelése**

3.1. Az Európai Bizottság különböző lehetőségeket vizsgált meg a kérdés megoldására ([9]).

3.1.1. A jelenlegi légi közlekedési megállapodás módosítása igen sok időt venne igénybe. A felek a múltban arról állapodtak meg, hogy ideiglenesen 2008. márciustól alkalmazzák a légi közlekedési megállapodást; a Tanács 2016-ban hozta meg döntését, miután a tagállami parlamentek ratifikálták a megállapodást. Tekintettel arra, hogy az ágazat milyen lehetőségeket mulaszthat el, aránytalan és indokolatlan lenne, ha egy ilyen hosszadalmas eljárást újra kellene kezdeni a teljes bérletre vonatkozó rendelkezések módosítása céljából.

3.1.2. Az EU jogilag nem határozhat meg az USA-ra vonatkozó kivételeket az 1008/2008/EK rendelet rendelkezései alól annak érdekében, hogy eleget tegyen az EU és az USA teljes bérletre vonatkozó követelményeinek. A tagállamokra nézve az uniós rendeletek valamennyi rendelkezése kötelező.

3.1.3. Egy kölcsönös korlátozásokról szóló megállapodás, bár világos lenne, ellentmondana az egyezmény szellemének, és ártana a légi közlekedési ágazat kereskedelmi érdekeinek.

---

([6]) 2016. március 7-i ütemterv, Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság/E1.

([7]) A korlátozást az 1008/2008/EK rendelet vezette be, hogy elkerülje a kivételes szükségletek pontos jelentését illetően a korábbi uniós rendeletekből – a 2407/92, a 2408/92 és (az 1008/2008/EK rendelet által felváltott) 2409/92 rendeletből – adódó kétértelműséget.

([8]) HL C 306., 2009.12.16., 1. o.

([9]) Az Európai Bizottság „Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the US through a wet-lease agreement between the parties" [Korlátlan teljes bérleti megállapodások létrehozása az EU és az USA között a felek közötti teljes bérleti megállapodások révén] című ütemterve, 7. oldal.

3.1.4. Az előnyben részesített megoldás, amint azt az érdekelt felek ismételten hangsúlyozták, egy olyan teljes bérleti megállapodás az EU és az USA között, amely teljes mértékben összhangban áll a légi közlekedési megállapodással, és nem mond ellent nemzeti vagy uniós rendelkezéseknek. 2014. január óta minden, egy ilyen megállapodással kapcsolatos kérdésről részletes vita folyik. Várhatóan gyorsan születhet konszenzus. Általános az egyetértés abban, hogy egy ilyen technikai jellegű megállapodás a jelenlegi, a légi közlekedési megállapodás által biztosított forgalmi jogokon alapulna, nem hozna létre új, illetve nem módosítana létező jogokat. Az Európai Bizottságnak megfelelően tisztáznia kellene, hogy a módosítás célja nem az, hogy megváltoztassa, módosítsa vagy továbbiakkal egészítse ki az EU és az USA közötti forgalmi jogokat. Egy ilyen megállapodáshoz azonban módosítani kellene az 1008/2008/EK rendelet 13. cikkét is, amely 7 + 7 hónapos korlátozást irányoz elő azokra a teljes bérletekre, amelyek esetében uniós fuvarozók nem uniós légitársaságoktól vesznek bérbe járműveket. A javasolt megfogalmazás teljes mértékben eleget tesz annak a követelménynek, hogy kifejezésre kell juttatni, hogy a 13. cikk csak akkor alkalmazandó, ha a 13. cikk (3) bekezdésének b) pontjában szereplő feltételekről nemzetközi egyezmény nem rendelkezik másképpen.

3.2. Az Európai Bizottság értékelése azt a következtetést vonja le, hogy a javasolt intézkedés megfelelő, arányos és jogszerűen megvalósítható, valamint a tagállamok és az uniós ágazat érdekeit szolgálja, és nem hátrányos egyetlen érdekelt félre nézve sem.

4. **Háttér**

4.1. Az Európai Bizottság javaslata kizárólag a teljes bérlettel foglalkozik. A teljes bérlet általában a csúcsidőszakokban, az éves alapos karbantartási munkák és ellenőrzések idején, valamint a flotta átmeneti működési nehézségei esetén történő kapacitásbiztosítás eszköze. A teljes bérlet olyan bérleti szerződés, amelynek keretében egy légitársaság (bérbeadó) úgy működteti a járatokat, hogy egy másik légitársaság (bérlő) részére biztosítja a légi járművet és a személyzetet. A légi jármű működtetésére a bérbeadó üzembentartási engedélye alapján és ezáltal az ő operatív felelősségével kerül sor.

4.2. A teljes bérleti megállapodásokat ágazatszerte előnyösnek tekintik a működési rugalmasság szempontjából, amelyet nem szabad önkényesen korlátozni. Az EU légiközlekedési ágazata és a legtöbb, ha nem valamennyi tagállam mellett az USA légi közlekedési ágazata és kormánya is elvárja a kérdés megoldását a kétoldalú partnerség keretében teljes bérletbe vett légi járművek jelenlegi, valamint jövőbeli működtetésére vonatkozóan.

4.3. Az Európai Bizottság javaslatának nem szabad módosítania a teljes bérlettel kapcsolatos intézkedéseket vagy alapelveket. Csupán azt kellene célul kitűznie, hogy feloldja az ellentmondást az 1008/2008/EK rendelet és az EU–USA légi közlekedési megállapodás rendelkezései között.

4.4. Az EGSZB nyomatékosan ajánlja, hogy a vegyes bizottság gyűjtsön statisztikai adatokat az EU–USA légi közlekedési megállapodás keretében megvalósuló teljes bérletről. A nyilvántartásnak lehetőleg szociális körülményekkel kapcsolatos információkat is tartalmaznia kell, hogy biztosítva legyenek a munkavállalók méltányos munkakörülményei, csakúgy mint az utasok jogai is, amelyek nyomás alá kerülhetnek.

5. **Részletes megjegyzések**

5.1. Az EGSZB elfogadja, hogy az Európai Bizottság azzal indokolja az 1008/2008/EK rendelet módosítását, hogy az korlátlanul lehetővé tegye a kölcsönös alapú teljes bérleti megállapodásokat az uniós és az egyesült államokbeli légi fuvarozók között az EU–USA légi közlekedési megállapodás keretében működő nemzetközi járatokon. A javasolt új megfogalmazásnak azonban nem szabad lehetővé tennie – sem az EU–USA légi közlekedési megállapodás, sem bármely jövőbeli, harmadik országgal kötött légi közlekedési megállapodás keretében –, hogy a rendelet 13. cikkében foglaltaktól eltérő okokból kerüljön sor hosszú távú teljes bérleti megállapodásokra. Az EGSZB egyetért azzal, hogy az EU–USA légi közlekedési megállapodással kapcsolatos javaslat – kölcsönös alapon – rugalmasabb szabályozást nyújt a jellemzően legfeljebb 36 hónapos időtartamra szóló teljes bérletre vonatkozóan. Az ilyen megállapodások nem gyakorolnának hatást a szociális körülményekre. Az EGSZB-t azonban igen nagy aggodalommal töltené el, ha a teljes bérlet korlátozásaira vonatkozó módosítást hosszabb távú alvállalkozói megállapodások biztosítására használnák fel, ami aláásná a munkaügyi körülményeket és fogyasztói jogokat. Ezért sürgetjük, hogy az Európai Bizottság a tervezett EU–USA teljes bérleti megállapodás feltételeinek meghatározása során gondoskodjon olyan megfogalmazásról, amely tiltja az ilyen gyakorlatokat. A javaslatot nem szabad úgy értelmezni, mint annak módját, hogy a légitársaságok légi járműveket béreljenek, amivel szándékosan vagy véletlenül megkerülhetik a hosszú távra vonatkozó nemzeti szociális jogszabályokat.

Kelt Brüsszelben, 2017. július 5-én.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság*
*elnöke*
Georges DASSIS