Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1008/2008 dėl oro susisiekimo paslaugų teikimo Bendrijoje bendrųjų taisyklių

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

(2017/C 345/21)

Pranešėjas **Jacek KRAWCZYK**

Konsultavimasis	Europos Parlamentas, 2017 2 16
	Europos Sąjungos Taryba, 2017 2 13
Teisinis pagrindas	Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 100 straipsnio 2 dalis
Atsakingas skyrius	Transporto, energetikos, infrastruktūros ir informacinės visuomenės skyrius
Priimta skyriuje	2017 6 14
Priimta plenarinėje sesijoje	2017 7 5
Plenarinė sesija Nr.	527
Balsavimo rezultatai	135/1/1
(už/prieš/susilaikė)	

1. **Išvados ir rekomendacijos**

1.1. Siūlomas Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 (toliau – pasiūlymas) pakeitimas taikomas tik 13 straipsnio 3 dalies b punktui. Pakeitimu, jei jis bus patvirtintas, į minėto punkto pradžią būtų įterpta frazė „jei Sąjungos sudarytame tarptautiniame susitarime nenumatyta kitaip <…>“.

1.2. Komitetas pritaria Komisijos ketinimui siekti išspręsti Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 13 straipsnio 3 dalies b punkto ir ES ir JAV susitarimo dėl oro susisiekimo (ATA) dėl nuomos su įgula susitarimų neatitikimą. Šalinant nenuoseklumą ir apribojimus dėl orlaivių nuomos su įgula susitarimų, kurie nėra abipusiai arba nėra numatyti ATA ir lieka neaiškūs, sumažėtų galimybių ES oro linijoms ir galbūt kiltų daug ir skirtingų aiškinimų. Komisija turėtų rimtai atsižvelgti į tai, kad netinkama formuluotė gali faktiškai nukrypti nuo ES aviacijos strategijos tikslų ir sudaryti sąlygas naujiems nenumatytiems mišriems verslo modeliams.

1.3. Kadangi pasiūlymas yra labai techninio pobūdžio, o jo taikymo sritis ribota, ir atsižvelgiant į papildomus siūlymus išsamiau paaiškinti Reglamentą (EB) Nr. 1008/2008 dėl su viešąja paslauga susijusių įsipareigojimų ir nuostatas dėl nuosavybės bei kontrolės, gali kilti abejonių dėl šio konkretaus pakeitimo reikalingumo. Tačiau Komisija minėto reglamento vertinimo veiksmų gairėse ([1]) jau nustatė, kad dėl nuomos su įgula sutartims taikomų laiko apribojimų bus atliekamas atskiras tikrinimas. Be to, konkretūs ATA aspektai ir užsitęsusios diskusijos šiuo klausimu ATA jungtiniame komitete (toliau – jungtinis komitetas) rodo, kad šį klausimą reikėtų spręsti atskirai. Galiausiai klausimas yra tokio specifinio pobūdžio, kad jo nereikėtų spręsti tokiomis pačiomis aplinkybėmis kaip politiškai sudėtingų klausimų, pvz., susijusių su nuosavybe ir kontrole. Todėl šio siūlomo pakeitimo, kaip atskiros temos, aptarimas yra pagrįstas. Atkreipiame dėmesį į tai, kad Komisija nemanė, kad būtina šiuo klausimu atlikti poveikio vertinimą. Tačiau EESRK pripažįsta profesinių sąjungų ir kitų pilietinės visuomenės organizacijų susirūpinimą dėl pasiūlymo.

([1]) Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 dėl oro susisiekimo paslaugų teikimo Bendrijoje bendrųjų taisyklių vertinimas, 2016 m. lapkričio 21 d. (MOVE GD E4 skyrius), žr. C1 skyrių.

1.4. EESRK reiškia susirūpinimą dėl to, kad papildomai nepaaiškinus 13 straipsnio 3 dalies b punktui siūlomo įvadinio sakinio derybininkai ir galbūt suinteresuotieji subjektai pakeitimą gali aiškinti kaip galimybę „ypatingomis aplinkybėmis“ atsisakyti apribojimų dėl politinio požiūrio, o tai turėtų įtakos ne tik numatytoms deryboms dėl naujo orlaivių nuomos su įgula susitarimo su JAV, bet ir deryboms su bet kuriomis kitomis trečiosiomis šalimis. EESRK yra įsitikinęs, kad jei siūlomas labai ribojamo pobūdžio pakeitimas ir taikymo srities, ir turinio požiūriu bus tinkamai paaiškintas, įtraukios konsultacijos su kuo platesnėmis pramonės ir pilietinės visuomenės suinteresuotųjų subjektų grupėmis užtikrins, kad būtų galima išvengti nepageidaujamų Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 13 straipsnio 3 dalies b punkto pakeitimo pasekmių ir diskusijos vyks tik dėl ES ir JAV orlaivių nuomos su įgula susitarimo. Svarbu, kad Komisija, konsultuodamasi su suinteresuotaisiais subjektais, užtikrintų, kad dalyvauja visos susijusios šalys, įskaitant pripažintus socialinius partnerius ir kitas pilietinės visuomenės organizacijas.

1.5. EESRK laukia būsimos išsamesnės Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 peržiūros, apie kurią paskelbta, ir pabrėžia būtinybę vykdyti įtraukias konsultacijas su kuo platesnėmis pramonės ir pilietinės visuomenės suinteresuotųjų subjektų grupėmis. EESRK yra pasirengęs aktyviai skatinti tokias diskusijas.

1.6. Atsižvelgiant į tai, kad faktiškai derėdamosi dėl nuomos su įgula susitarimo abi pusės neturi patikimų duomenų apie dabartinį nuomos su įgula naudojimą, jos galėtų prašyti, kad jungtinis komitetas statistinių duomenų rinkimo tikslais registruotų visus nuomos su įgula susitarimus. Šiame registre turėtų būti kaupiami įrašai apie socialines sąlygas siekiant užtikrinti ne tik deramas darbo sąlygas darbuotojams, bet ir keleivių teises, nes gali būti daromas poveikis ir joms.

2. **Reguliavimo aplinkybės**

2.1. Siūlomu pakeitimu siekiama iš dalies pakeisti tik Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 13 straipsnio 3 dalies b punktą ir ATA. Pagal dabartinę šios dalies formuluotę, be visų saugos standartų, lygiaverčių nustatytiesiems Bendrijos teisėje ([2]), Bendrijos vežėjas turi teisę nuomoti orlaivį su įgula, kuris yra įregistruotas trečiojoje šalyje, tik siekiant patenkinti sezoninius talpos poreikius ([3]) arba įveikti veiklos sunkumus ([4]) arba patenkinti išimtinius poreikius laikotarpiui iki septynių mėnesių, kuris gali būti pratęsiamas vieną kartą daugiausiai septyniems mėnesiams ([5]). Pakeitimu, jei jis bus patvirtintas, į minėto punkto pradžią būtų įterpta frazė „jei Sąjungos sudarytame tarptautiniame susitarime nenumatyta kitaip <…>“. Todėl siūloma formuluotė nedaro poveikio licencijas išduodančios institucijos teisėms ir esminiam reikalavimui, susijusiam su Bendrijos saugos standartų laikymusi.

2.2. Šiomis aplinkybėmis svarbus tik vienas ES tarptautinis susitarimas, t. y. ATA susitarimas su JAV. Aiškinamosiose gairėse turėtų būti paaiškinta, kad pagrindinė siūlomo pakeitimo priežastis – siekis ištaisyti vienas kitam prieštaraujančias teisės akto 13 straipsnio 3 dalies b punkto ir ATA nuostatas. Jeigu tai bus atitinkamai patikslinta, siūlomi pakeitimai būtų reikšmingi tik vienam konkrečiam tarptautiniam oro paslaugų susitarimui ir juo nebūtų atliekami esminiai politikos ir reglamentų, kuriais apskritai reguliuojamos nuomos su įgula sutartys, pakeitimai.

2.3. Kaip pasiūlymo aiškinamajame memorandume nurodo Komisija, iniciatyva siekiama labai konkretaus tikslo, o jos taikymo sritis yra ribota; todėl Komisija nesiūlo atlikti poveikio vertinimo. Atsižvelgiant į tai, kad reiškiamas susirūpinimas dėl galimo pernelyg laisvo siūlomo pakeitimo aiškinimo ir į diskusijas, kurios šiuo klausimu turėtų būti surengtos su JAV ir, galbūt, su kitomis trečiosiomis šalimis vidutinės trukmės laikotarpiu, Komisija turėtų apsvarstyti galimybę pagrįsti savo pasiūlymą neatlikti poveikio vertinimo. Turi būti visiškai aišku, kad Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 siūlomo pakeitimo poveikis būtų susijęs su susijusių šalių komercinių nuomos su įgula susitarimų turiniu, o ne su siūlomu teisės aktų pakeitimu.

([2]) Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 13 straipsnio 3 dalies a punktas.
([3]) Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 13 straipsnio 3 dalies b punkto ii papunktis.
([4]) Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 13 straipsnio 3 dalies b punkto iii papunktis.
([5]) Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 13 straipsnio 3 dalies b punkto i papunktis.

2.4. Komisijos veiksmų gairėse dėl neribotų ES ir JAV nuomos su įgula susitarimų šalims sudarant susitarimą dėl nuomos su įgula ([6]) aptariamos šio pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo suderinami sutarti tarpvalstybinio orlaivių perleidimo tarp ES ir JAV principai ir taip išsprendžiamos į aklavietę patekusios ES ir JAV diskusijos jungtiniame komitete, aplinkybės.

2.5. Pasiūlymas atitinka Bendrijos oro vežėjų sektoriaus reikalavimus. 2007 m. pasirašytame ATA susitarime abi šalys susitarė dėl atviros nuomos su įgula susitarimų tvarkos. Laikas, kurio reikia veiklos sunkumams įveikti ir išspręsti sezoninius talpos apribojimus, nustatomas tam tikrais terminais; dviejų laikotarpių po 7 mėnesius apribojimas, taikomas „išimtiniams poreikiams“, gali būti vertinamas iš istorinės perspektyvos ([7]), tačiau atrodo, kad jis yra nustatytas savavališkai ir juo pažeidžiamos komercinės galimybės veiksmingai perskirstyti orlaivius naujiems operatoriams. Atsižvelgiant į tai, kad paprastai tipiniai nuomos su įgula susitarimai trunka 36 mėnesius, 7 + 7 mėnesių apribojimas ES vežėjams sudaro teisinį ir komercinį neužtikrintumą.

2.6. Komisija teigia, kad siūlomas pakeitimas neturi didelio poveikio darbo reikalavimams. Orlaivių nuomos su įgula susitarimai darbo organizacijoms apskritai yra labai opi tema. Dėl išlaidų apribojimų, nustatytų ES nepriklausančių šalių vežėjams, įsisteigusiems šalyse, kuriose taikomi žemi socialiniai standartai ir atitinkamos išlaidų bazės (socialiniai teisės aktai skiriasi ir pačioje Europos Sąjungoje), nuoma su įgula yra socialinių partnerių nuolat stebimas sektorius. Jeigu netyčia ir nepagrįstai aiškinant šį pakeitimą būtų atverta Pandoros skrynia, orlaivių nuomos su įgula klausimas, užuot likęs vienas kitam prieštaraujančių teisės aktų nuostatų „technine pataisa“, galėtų greitai virsti didele problema. Todėl darbo reikalavimai turi būti vertinami atsižvelgiant į būsimus pokyčius tiek ES ir JAV derybose dėl orlaivių nuomos su įgula susitarimo pagal ATA, tiek ir tolesnėje rinkos praktikoje.

2.7. Siūlomoje pakeitimo formuluotėje pateikiama nuoroda į tarptautinius susitarimus, o tai ES ir JAV atveria kelią sudaryti konkretų susitarimą dėl nuomos su įgula nepradedant naujų derybų dėl viso ATA susitarimo. Todėl Komisijos pasirinkta galimybė yra viena iš tų, kuri padės tikslingai, veiksmingai ir greitai pašalinti prieštaraujančias nuostatas, iš naujo užtikrinti komerciniams subjektams stabilias planavimo sąlygas ir išvengti galimų atsakomųjų veiksmų iš JAV subjektų. Tačiau tai bus galima pasiekti tik tuo atveju, jei Komisija tinkamai paaiškins, kad pakeitimo tikslas – pradėti derybas su JAV siekiant išspręsti teisės aktų, susijusių su šia viena šalimi, konfliktą.

2.8. EESRK anksčiau teigiamai atsiliepė apie ATA susitarimą ir jo įgyvendinimą. Kaip nurodyta ankstesnėje EESRK nuomonėje, „atviros aviacijos erdvės koncepcija <…> sukuriamos nediskriminuojančios ir skaidrios sąlygos orlaivių nuomai su įgula“ ([8]).

3. **Pasiūlymo vertinimas**

3.1. Komisija įvertino įvairias šio klausimo sprendimo galimybes ([9]).

3.1.1. Galiojančio ATA susitarimo keitimas užtruktų labai daug laiko. Iš ankstesnės patirties matyti, kad ATA šalys susitarė taikyti ATA laikinai nuo 2008 m. kovo mėn.; Taryba sprendimą priėmė 2016 m., t. y. po to, kai susitarimą ratifikavo valstybių narių parlamentai. Atsižvelgiant į galimybes, kurias gali prarasti pramonė, būtų neproporcinga ir nepateisinama, jeigu tokia sudėtinga procedūra būtų pradėta taikyti siekiant pakeisti nuomos su įgula nuostatas.

3.1.2. Teisiniu požiūriu ES negali daryti JAV aktualių Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 nuostatų išimčių, kad patenkintų savo ir JAV reikalavimus, susijusius su nuoma su įgula. ES valstybės narės yra saistomos visų ES reglamentų nuostatų.

3.1.3. Bendras susitarimas dėl abipusių apribojimų, nors ir būtų aiškus, prieštarautų ATA susitarimo filosofijai ir pakenktų oro vežėjų įmonių komerciniams interesams.

([6]) 2016 m. kovo 7 d. veiksmų gairės, MOVE GD E.1 skyrius.

([7]) Apribojimas Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 nustatytas siekiant išvengti dviprasmybių ankstesniuose ES reglamentuose (EEB) Nr. 2407/92, (EEB) Nr. 2408/92 ir (EEB) Nr. 2409/92 (kurie buvo pakeisti Reglamentu (EB) Nr. 1008/2008) dėl tikslios išimtinių poreikių reikšmės.

([8]) OL C 306, 2009 12 16, p. 1

([9]) EK veiksmų gairės dėl neribotų ES ir JAV nuomos su įgula sutarčių šalims sudarant susitarimą dėl nuomos su įgula (angl. „EC Roadmap for the Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the ES and the US through a wet-lease agreement between the parties“), p. 7.

3.1.4. Suinteresuotieji subjektai ne kartą pabrėžė, kad jie pirmenybę teikia ES ir JAV susitarimui dėl nuomos su įgula, kuris visiškai atitiktų ATA ir neprieštarautų nacionalinėms ar ES nuostatoms. Visais klausimais, susijusiais su konkrečiais tokio susitarimo aspektais, diskutuojama nuo 2014 m. sausio mėn. Tikimasi, kad netrukus bus pasiektas bendras sutarimas. Nuspręsta, kad toks techninis susitarimas turėtų būti grindžiamas ATA nustatytomis dabartinėmis skrydžio teisėmis ir juo nereikėtų kurti naujų teisių arba keisti galiojančių teisių. Komisija turėtų tinkamai paaiškinti, kad šiuo pakeitimu nesiekiama pakeisti, pataisyti ar papildyti skrydžių teisių tarp ES ir JAV. Tačiau dėl tokio susitarimo reikėtų pakeisti Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 13 straipsnį, kuriuo nustatytas 7 + 7 mėnesių termino apribojimas, taikomas tais atvejais, kai ES vežėjai sudaro nuomos su įgula susitarimus su ne ES oro vežėjais. Siūloma formuluotė visiškai atitinka reikalavimą atsižvelgti į tai, kad 13 straipsnis turėtų būti taikomas tik tiek, kiek 13 straipsnio 3 dalies b punkto sąlygomis nenustatoma kitokia tarptautiniame susitarime numatyta tvarka.

3.2. Komisijos vertinime daroma išvada, kad siūlomas veiksmas yra tinkamas, proporcingas ir teisiškai įmanomas, taip pat, kad jis atitinka valstybių narių ir ES pramonės interesus ir nesudaro kliūčių jokiems suinteresuotiesiems subjektams.

4. **Aplinkybės**

4.1. Komisijos pasiūlymas yra susijęs tik su orlaivių nuoma su įgula. Paprastai nuoma su įgula naudojama kaip talpos didinimo priemonė, kai skrydžių srautas pasiekia piką, atliekant metinius kapitalinės techninės priežiūros darbus ir sprendžiant *ad hoc* veiklos sunkumus, susijusius su orlaivių parku. Nuoma su įgula – tai nuomos sutartis, pagal kurią vienas oro vežėjas (nuomotojas) vykdo skrydžius teikdamas orlaivį ir įgulą kitam oro vežėjui (nuomininkui). Orlaivis naudojamas turint oro vežėjo pažymėjimą, todėl veiklos atsakomybė tenka nuomotojui.

4.2. Sektoriuje manoma, kad nuomos su įgula sutartys padeda užtikrinti veiklos lankstumą, kuris neturėtų būti savavališkai ribojamas. ES oro vežėjų sektorius ir dauguma ar net visos valstybės narės bei JAV oro vežėjų sektorius ir JAV administracija tikisi dvišaliu lygmeniu išspręsti dabartinės ir būsimos nuomos su įgula veiklos klausimą.

4.3. Komisijos pasiūlymu neturėtų būti keičiama su nuoma su įgula susijusi politika ar principai. Juo išimtinai turėtų būti siekiama išspręsti ES Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 ir ATA susitarimo reguliavimo konfliktą.

4.4. EESRK primygtinai rekomenduoja jungtiniam komitetui rinkti statistinius duomenis apie orlaivių nuomą su įgula, vykdomą pagal ATA. Šiame registre turėtų būti kaupiami įrašai apie socialines sąlygas siekiant užtikrinti ne tik deramas darbo sąlygas darbuotojams, bet ir keleivių teises, nes gali būti daromas poveikis ir joms.

5. **Konkrečios pastabos**

5.1. EESRK pritaria Komisijos argumentui iš dalies pakeisti Reglamentą (EB) Nr. 1008/2008, kad ES ir JAV oro vežėjai galėtų nevaržomai abipusiu pagrindu sudaryti orlaivio su įgula nuomos susitarimus dėl tarptautinių skrydžių pagal ATA. Tačiau pasiūlyta nauja formuluotė neturi leisti nei pagal ATA, nei pagal bet kurį kitą būsimą oro eismo susitarimą su trečiąja šalimi ilgalaikės nuomos su įgula sutarčių dėl kitų priežasčių, nei nurodytos šio reglamento 13 straipsnyje. EESRK sutinka, kad su ATA susijęs pasiūlymas yra lankstesnė priemonė – abipusiu pagrindu – nuomai su įgula įprastam laikotarpiui iki 36 mėnesių. Tokios sutartys nedarytų poveikio socialinėms sąlygoms. Tačiau EESRK labai sunerimtų, jei siūlomu pakeitimu dėl orlaivių su įgula nuomos apribojimų būtų pasinaudota siekiant užtikrinti ilgesnės trukmės subrangos sutartis, kurios pablogintų darbuotojų ir vartotojų sąlygas ir (arba) teises. Todėl Komitetas ragina Komisiją sudarant planuojamo ES ir JAV orlaivių nuomos su įgula susitarimo sąlygas įtraukti formuluotę, kuri draudžia tokią praktiką. Pasiūlymas neturi būti laikomas priemone oro vežėjams nuomoti orlaivį sąmoningai arba netyčia apeinant ilgalaikius nacionalinius socialinius teisės aktus.

Briuselis, 2017 m. liepos 5 d.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto pirmininkas
Georges DASSIS