Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate

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

(2017/C 345/21)

Raportor: **Jacek KRAWCZYK**

Sesizare	Parlamentul European, 16.2.2017
	Consiliul Uniunii Europene, 13.2.2017
Temei juridic	Articolul 100 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
Data adoptării în secțiune	14.6.2017
Data adoptării în sesiunea plenară	5.7.2017
Sesiunea plenară nr.	527
Rezultatul votului	135/1/1
(voturi pentru/voturi împotrivă/ abțineri)	

1. **Concluzii și recomandări**

1.1. Domeniul de aplicare al propunerii de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 (denumită în continuare „propunerea") se limitează la articolul 13 alineatul (3) litera (b). Dacă va fi adoptată, modificarea va consta în adăugarea, înainte de textul respectiv, a formulării „cu excepția cazului în care se prevede altfel într-un acord internațional încheiat de Uniune …".

1.2. Comitetul este de acord cu intenția Comisiei de a încerca să soluționeze conflictul juridic dintre articolul 13 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 și Acordul privind transportul aerian (ATA) UE-SUA privind contractele de închiriere a aeronavelor cu echipaj. Eliminarea neconcordanțelor și limitărilor în ceea ce privește acordurile de închiriere de aeronave cu echipaj care nu sunt nici reciproce, nici prevăzute de ATA, și care rămân neclare, ar limita oportunitățile pentru companiile aeriene din UE și ar duce eventual la interpretări excesive și divergente. Comisia ar trebui să ia serios în considerare riscul ca o formulare nepotrivită să determine o abatere de la intențiile Strategiei UE în domeniul aviației și să deschidă calea pentru noi modele hibride și nedorite.

1.3. Având în vedere natura foarte tehnică a propunerii și domeniul său de aplicare limitat, și ținând seama de propunerile de clarificări suplimentare mai ample privind Regulamentul (CE) nr. 1008/2008, sub aspectul obligațiilor de serviciu public și dispozițiile referitoare la proprietate și control, punerea accentului pe această modificare specifică ar putea părea discutabilă. Cu toate acestea, Comisia a stabilit deja în foaia sa de parcurs privind evaluarea ([1]) că restricțiile temporale pentru închirierea aeronavelor cu echipaj ar trebui să facă obiectul unei verificări separate. În plus, aspectele specifice ale ATA și discuțiile prelungite pe această temă din cadrul comitetului mixt al ATA (denumit în continuare „comitetul mixt") arată că se impune o soluționare separată a problemei. În cele din urmă, chestiunea are un caracter specific atât de pronunțat, încât nu ar trebui tratată în același context ca aspectele complexe din punct de vedere politic, cum ar fi, de exemplu, proprietatea și controlul. Prin urmare, faptul că propunerea acestei modificări are un caracter de sine stătător se justifică. Comitetul observă că Comisia nu consideră că acest lucru face necesară o evaluare a impactului. Cu toate acestea, CESE ia act de preocupările sindicatelor și ale altor organizații ale societății civile privind propunerea.

([1]) A se vedea capitolul C.1 din evaluarea Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate, din 21 noiembrie 2016 (DG MOVE/Unitatea E4).

1.4. CESE își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că, fără precizări suplimentare privind teza introductivă de la articolul 13 alineatul (3) litera (b), negociatorii și eventualele părți interesate ar putea interpreta amendamentul ca deschizând calea pentru renunțarea la abordarea politică actuală, care permite contractele de închiriere cu echipaj doar în „situații excepționale", influențând astfel nu numai negocierile privind un nou acord privind acest tip de contracte cu SUA, dar și cele care ar putea avea loc cu orice altă țară terță. CESE este convins de faptul că, dacă natura extrem de restrictivă a amendamentului propus, atât în ceea ce privește domeniul de aplicare, cât și conținutul, este clarificată în mod corespunzător, desfășurarea de consultări incluzive cu cea mai largă gamă posibilă de părți interesate, atât din cadrul industriei, cât și al societății civile, va garanta că urmările neintenționate ale modificării articolului 13 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 vor putea fi evitate, iar discuțiile se vor limita la acordul UE-SUA privind închirierea aeronavelor cu echipaj. Este important ca, la momentul consultării părților interesate, Comisia să asigure implicarea tuturor actorilor relevanți, inclusiv a partenerilor sociali recunoscuți și a altor organizații ale societății civile.

1.5. CESE așteaptă cu interes viitoarea revizuire aprofundată a Regulamentului (CE) nr. 1008/2008, care este preconizată, și subliniază necesitatea unor consultări reprezentative, care să implice cea mai largă gamă posibilă de părți interesate, atât din cadrul industriei, cât și al societății civile. CESE este pregătit să promoveze activ o astfel de dezbatere.

1.6. Având în vedere lipsa de date fiabile din partea ambelor părți cu privire la utilizarea actuală a acordurilor de închiriere de aeronave cu echipaj, în momentul când se negociază efectiv un astfel de acord, ambele părți ar trebui să solicite înregistrarea tuturor acestor acorduri de către comitetul mixt, în scopuri statistice. Registrul ar trebui poate să includă prevederi privind condițiile sociale în care se încheie acordul, pentru a asigura nu numai condiții de muncă echitabile pentru angajați, ci și respectarea drepturilor călătorilor, care altfel ar putea fi afectate.

2. **Contextul normativ**

2.1. Domeniul de aplicare al propunerii de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 se va limita la articolul 13 alineatul (3) litera (b) și la ATA. Formularea actuală a articolului respectiv precizează că dreptul unui transportator aerian comunitar de a închiria o aeronavă înmatriculată într-o țară terță nu numai că este condiționat de respectarea tuturor standardelor de siguranță echivalente celor impuse de legislația comunitară ([2]), dar este și limitat la satisfacerea unor nevoi sezoniere de capacitate ([3]), la depășirea unor dificultăți operaționale ([4]) sau a unor situații excepționale, pentru o perioadă de șapte luni, care poate fi reînnoită pentru o perioadă suplimentară de șapte luni ([5]). Dacă va fi adoptată, modificarea va consta în adăugarea, înainte de textul respectiv, a formulării „cu excepția cazului în care se prevede altfel într-un acord internațional încheiat de Uniune …". Prin urmare, formularea propusă nu afectează drepturile autorității competente pentru acordarea licențelor și nici cerința esențială de respectare a standardelor de siguranță ale Comunității.

2.2. Singurul acord internațional al UE cu o țară terță pertinent în acest context este Acordul privind transportul aerian cu SUA. Ar trebui să se clarifice, prin orientări interpretative, că justificarea pentru amendamentul propus constă în eliminarea contradicțiilor sub aspect juridic dintre articolul 13 alineatul (3) litera (b) și ATA. Dacă acest lucru va fi clar precizat, amendamentele propuse ar avea așadar relevanță numai pentru un anumit acord internațional de servicii aeriene, neincluzând schimbări substanțiale ale politicii și regulamentelor care se aplică acordurilor de închiriere de aeronave cu echipaj în general.

2.3. După cum subliniază Comisia în expunerea de motive a propunerii, inițiativa are un scop specific și un domeniu de aplicare limitat; prin urmare, Comisia este îndreptățită să nu propună o evaluare a impactului. Având în vedere preocupările cu privire la posibilele interpretări excesive ale amendamentului propus, precum și discuțiile cu SUA și, eventual, cu alte țări terțe, care ar rezulta de aici pe termen mediu, Comisia ar trebui să ia în considerare nevoia de a-și argumenta mai bine propunerea de a nu prevedea o evaluare a impactului. Trebuie să fie absolut limpede că impactul modificării propuse la Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 ar rezulta din conținutul acordurilor comerciale de închiriere a aeronavelor cu echipaj între părți, și nu din modificarea legislativă propusă.

([2]) Articolul 13 alineatul (3) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008.
([3]) Articolul 13 alineatul (3) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008.
([4]) Articolul 13 alineatul (3) litera (b) punctul (iii) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008.
([5]) Articolul 13 alineatul (3) litera (b) punctul (i) din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008.

2.4. Foaia de parcurs a Comisiei intitulată „Încheierea de acorduri nerestricționate de închiriere a aeronavelor cu echipaj între UE și SUA prin intermediul unui acord de închiriere de aeronave cu echipaj între părți” ([6]) subliniază contextul acestei propuneri legislative, care armonizează principiile convenite în materie de transfer transfrontalier de aeronave între UE și SUA, depășind așadar impasul apărut în discuțiile dintre UE și SUA din cadrul comitetului mixt.

2.5. Propunerea răspunde cerințelor companiilor aeriene din Comunitate. Acordul privind transportul aerian UE-SUA, semnat în 2007, prevede un regim deschis pentru închirierea de aeronave cu echipaj între cele două părți. Termenele prevăzute pentru depășirea dificultăților operaționale și pentru a face față constrângerilor sezoniere de capacitate sunt restricționate de terminologia utilizată: limitarea la două perioade de șapte luni pentru „necesități excepționale” poate fi înțeleasă din perspectivă istorică ([7]), dar pare arbitrară și afectează posibilitățile comerciale de a reafecta aeronavele unor noi operatori, în mod eficient. Având în vedere că durata obișnuită a unui acord de închiriere de aeronave cu echipaj este de 36 de luni, limitarea de 7 + 7 luni creează insecuritate juridică și comercială pentru transportatorii din UE.

2.6. Comisia susține că amendamentul propus nu are un impact semnificativ asupra cerințelor în materie de legislație a muncii. Acordurile de închiriere cu echipaj constituie, în general, un subiect foarte sensibil pentru organizațiile sindicale. Constrângerile financiare impuse de către transportatorii din afara UE care își au sediul în țări cu standarde sociale și deci cu costuri de bază scăzute, dar și diferențele în materie de legislație socială în cadrul UE, au făcut ca închirierea de aeronave cu echipaj să reprezinte unul dintre principalele domenii care fac obiectul unei supravegheri permanente de către partenerii sociali. Dacă o interpretare nedorită și nefondată a prezentului amendament ar deschide o „cutie a Pandorei”, închirierea aeronavelor cu echipaj s-ar putea transforma foarte repede într-o problemă foarte serioasă, în loc să rămână o simplă „corecție tehnică” a legislației contradictorii. Prin urmare, cerințele privind legislația muncii vor trebui evaluate din perspectiva evoluțiilor viitoare, atât în contextul discuțiilor dintre UE și SUA referitoare la contractele de închiriere cu echipaj, din cadrul ATA, cât și al practicilor ulterioare de pe piață.

2.7. În ceea ce privește acordurile internaționale, formularea propusă de amendament pregătește calea pentru un acord specific privind închirierea aeronavelor cu echipaj între UE și SUA, fără a fi necesar să se redeschidă negocierile cu privire la întregul ATA. Opțiunea preferată de Comisie este, prin urmare, una care va elimina dispozițiile contradictorii într-un mod punctual, eficient și rapid, va reface stabilitatea în materie de planificare pentru părțile comerciale și va evita eventuale măsuri de retorsiune din partea SUA. Însă acest lucru se va putea realiza numai în cazul în care Comisia va preciza așa cum se cuvine că amendamentul urmărește să permită desfășurarea de negocieri cu SUA prin eliminarea unei contradicții existente în legislația referitoare la această țară.

2.8. CESE a formulat deja în trecut aprecieri pozitive cu privire la ATA și la punerea sa în aplicare. Astfel cum se menționează într-un aviz anterior al CESE, „[c]onceptul unui spațiu aerian deschis […] permite închirierea aeronavelor cu echipaj […] în condiții nediscriminatorii și transparente” ([8]).

3. **Evaluarea propunerii**

3.1. Comisia a luat în considerare diferite opțiuni pentru soluționarea problemei apărute ([9]).

3.1.1. Modificarea actualului ATA ar necesita foarte mult timp. Experiența din trecut indică faptul că părțile la ATA au convenit să aplice acest acord cu titlu provizoriu începând din martie 2008; decizia Consiliului, ulterioară ratificării de către parlamentele statelor membre, a fost luată în 2016. Având în vedere oportunitățile pe care industria le-ar putea pierde, ar fi disproporționat și nejustificat să se reinițieze o procedură atât de complexă doar pentru a modifica dispozițiile referitoare la închirierea de aeronave cu echipaj.

3.1.2. UE nu poate să introducă în mod legal derogări specifice de la dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 1008/2008, pentru a îndeplini cerințele UE și SUA în ceea ce privește închirierea aeronavelor cu echipaj. Statele membre sunt obligate să respecte toate dispozițiile regulamentelor UE.

3.1.3. Un acord comun privind restricții reciproce, oricât de precis, ar fi în contradicție cu spiritul acordului și ar dăuna intereselor comerciale ale industriei aeriene.

([6]) Foaia de parcurs din 7 martie 2016 (DG MOVE/Unitatea E1).

([7]) Limitarea a fost introdusă în Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 pentru a se evita ambiguitățile din regulamentele anterioare [Regulamentele (CEE) nr. 2407/92, (CEE) nr. 2408/92 și (CEE) nr. 2409/92, pe care Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 le-a înlocuit] cu privire la semnificația exactă a expresiei „necesități excepționale”.

([8]) JO C 306, 16.12.2009, p. 1.

([9]) Foaia de parcurs a Comisiei Europene intitulată „Încheierea de acorduri nerestricționate de închiriere a aeronavelor cu echipaj între UE și SUA prin intermediul unui acord de închiriere de aeronave cu echipaj între părți”, pagina 7.

3.1.4. Soluția preferată, așa cum s-a subliniat în mod repetat de către părțile interesate, o constituie un acord privind închirierea aeronavelor cu echipaj între UE și SUA care ar respecta în totalitate ATA și nu ar încălca dispozițiile naționale sau europene. Toate chestiunile privind detaliile unui astfel de acord au fost luate în discuție începând din ianuarie 2014. Se preconizează că s-ar putea ajunge rapid la un consens. Este de presupus că un astfel de acord tehnic se va baza pe drepturile de trafic existente în virtutea ATA și nu va crea drepturi noi sau le va modifica pe cele actuale. Comisia ar trebui să precizeze clar că acest amendament nu își propune să modifice sau să suplimenteze drepturile existente în materie de trafic între UE și SUA. Un astfel de acord ar impune, cu toate acestea, o modificare a articolului 13 din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008, care a stabilit o limitare de 7 + 7 luni pentru transportatorii aerieni comunitari care închiriază aeronave cu echipaj de la companii aeriene din țări terțe. Formularea preconizată respectă pe deplin cerința de a indica faptul că articolul 13 ar urma să se aplice doar în măsura în care condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (3) litera (b) nu sunt altfel formulate într-un acord internațional.

3.2. Evaluarea Comisiei conchide că acțiunea propusă este corespunzătoare, proporțională și viabilă din punct de vedere juridic, servește interesului statelor membre și al companiilor din UE și nu prezintă dezavantaje pentru nicio parte implicată.

4. **Context**

4.1. Propunerea Comisiei nu vizează decât închirierea aeronavelor cu echipaj. Aceasta este de obicei o modalitate de a suplimenta capacitățile în perioadele de vârf ale traficului aerian, în timpul controalelor anuale de întreținere capitală și în vederea depășirii dificultăților operaționale care pot apărea în cadrul flotei de aeronave. Un contract de acest tip presupune un acord de închiriere prin care o linie aeriană (locatorul) efectuează zboruri, punând la dispoziția unei alte companii aeriene (locatarul) aeronava și echipajul. Aeronava este exploatată în conformitate cu certificatul de operator aerian, aflându-se, prin urmare, în responsabilitatea operațională a locatorului.

4.2. Acordurile de închiriere a aeronavelor cu echipaj sunt considerate în cadrul sectorului drept un avantaj sub aspectul flexibilității operaționale, care nu ar trebui limitat în mod arbitrar. Pe lângă sectorul transportului aerian din UE, majoritatea, dacă nu toate statele membre, companiile aeriene din SUA și administrația acestei țări așteaptă o rezolvare, în contextul relațiilor bilaterale, a problemei legate de operațiunile curente și viitoare care implică închirierea de aeronave cu echipaj.

4.3. Propunerea Comisiei nu ar trebui să modifice politicile sau principiile legate de închirierea aeronavelor cu echipaj. Ea ar trebui să urmărească exclusiv soluționarea unui conflict la nivel de reglementare între Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 și ATA.

4.4. CESE recomandă cu insistență ca comitetul mixt să colecteze statistici privind închirierea aeronavelor cu echipaj care se face în baza ATA. Registrul ar trebui poate să includă prevederi privind condițiile sociale în care se încheie acordul, pentru a asigura nu numai condiții de muncă echitabile pentru angajați, ci și respectarea drepturilor călătorilor, care altfel ar putea fi afectate.

5. **Observații specifice**

5.1. CESE acceptă justificarea Comisiei privind modificarea Regulamentului (CE) nr. 1008/2008, care constă în a permite transportatorilor din UE și din SUA să încheie, pe bază de reciprocitate și fără restricții, acorduri de închiriere de aeronave cu echipaj în temeiul ATA, în domeniul zborurilor internaționale. Cu toate acestea, noua formulare propusă nu trebuie să permită – nici în contextul ATA și nici în al oricărui alt viitor acord de trafic aerian cu o țară terță – încheierea unui acord de închiriere cu echipaj pe termen lung pentru alte motive decât cele menționate la articolul 13 din regulament. CESE este de acord că propunerea privind ATA conține un mecanism mai flexibil – bazat pe reciprocitate – pentru contractele de închiriere cu echipaj pe perioade în general de până la 36 de luni. Astfel de acorduri nu ar avea niciun impact asupra condițiilor sociale. Cu toate acestea, CESE ar fi foarte preocupat dacă amendamentul propus la restricțiile privind închirierea cu echipaj ar fi folosit pentru a permite acorduri de subcontractare pe termen mai lung, menite să submineze condițiile/drepturile lucrătorilor sau ale consumatorilor. Prin urmare, Comitetul îndeamnă Comisia ca, atunci când va stabili termenii acordului UE-SUA preconizat în materie de închiriere de aeronave cu echipaj, să includă formulări care să interzică astfel de practici. Propunerea nu trebuie interpretată ca un mijloc care ar permite unor companii aeriene să închirieze aeronave cu ocolirea pe termen lung, în mod deliberat sau accidental, a legislației sociale din țara respectivă.

Bruxelles, 5 iulie 2017.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS