Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1008/2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti

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

(2017/C 345/21)

Poročevalec: **Jacek KRAWCZYK**

Zaprosilo	Evropski parlament, 16. 2. 2017
	Svet Evropske unije, 13. 2. 2017
Pravna podlaga	člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	14. 6. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	5. 7. 2017
Plenarno zasedanje št.	527
Rezultat glasovanja	135/1/1
(za/proti/vzdržani)	

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Predlagana sprememba Uredbe (ES) št. 1008/2008 (v nadaljnjem besedilu: „predlog“) se nanaša zgolj na njen člen 13 (3)(b). Če bo predlog sprejet, bo prvemu stavku člena 13(3)(b) dodano naslednje besedilo „če ni drugače določeno z mednarodnim sporazumom, ki ga sklene Unija“.

1.2 Odbor podpira namero Komisije, da reši pravni konflikt med določbami člena 13(3)(b) Uredbe (ES) št. 1008/2008 ter Sporazuma o zračnem prometu med Evropsko unijo in Združenimi državami Amerike (v nadaljnjem besedilu: „sporazum o zračnem prometu“) glede pogodb o zakupu zrakoplova s posadko. Odprava nedoslednosti in omejitev zakupa zrakoplovov s posadko, ki niso recipročne, ali tistih, ki jih sporazum o zračnem prometu ne določa in ostajajo nejasne, bi lahko omejila možnosti letalskih prevoznikov EU in celo povzročila pretirane in različne razlage. Komisija bi morala resno obravnavati pomisleke, da lahko nepotrebno besedilo dejansko pomeni odstopanje od namenov letalske strategije EU in nenamerno omogoči nove hibridne poslovne modele.

1.3 Zaradi zelo tehnične narave predloga, njegovega omejenega področja uporabe in prihodnjih predlogov za širšo razlago Uredbe (ES) št. 1008/2008 glede obveznosti javnih služb ter določb o lastništvu in nadzoru se morda zdi obravnava zgolj te konkretne spremembe vprašljiva. Vendar je Komisija že v svojem načrtu ocenjevanja ([1]) določila, da se vprašanje časovne omejitve zakupa zrakoplova s posadko pregleda ločeno. Zaradi posebnih vidikov sporazuma o zračnem prometu in dolgotrajne razprave o tem vprašanju v skupnem odboru sporazuma o zračnem prometu (v nadaljnjem besedilu: „skupni odbor“) je na tem področju dejansko potrebna ločena rešitev. In nazadnje, to vprašanje je tako specifično, da ga ne bi smeli obravnavati v istem okviru kot politično zapletena vprašanja, kot sta na primer lastništvo in nadzor. Zato je samostojna obravnava predlagane spremembe upravičena. Odbor ugotavlja, da Komisija ocene učinka tega predloga ni imela za potrebno. Vendar EESO priznava pomisleke, ki jih imajo sindikati in druge organizacije civilne družbe glede tega predloga.

([1]) Ocena Uredbe (ES) št. 1008/2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti z dne 21. novembra 2016 (GD MOVE/enota E4; glej poglavje C1).

1.4 EESO izraža zaskrbljenost, da bi lahko brez dodatnega pojasnila predlaganega uvodnega stavka člena 13(3)(b) pogajalci in morda tudi deležniki to spremembo razumeli kot dopuščanje opustitve omejitev glede „izrednih okoliščin“ kot političnega ukrepa, kar bi vplivalo ne samo na predvidena pogajanja o novem sporazumu z ZDA o zakupu zrakoplovov s posadko, ampak tudi na pogajanja s katero koli tretjo državo. EESO je prepričan, da se bo, če se zelo omejevalna narava predlagane spremembe tako glede obsega kot vsebine ustrezno pojasni, z vključujočimi posvetovanji s kar najširšim krogom deležnikov, predstavnikov tako tega sektorja kot civilne družbe, zagotovo mogoče izogniti neželenim posledicam spremembe člena 13(3)(b) Uredbe (ES) št. 1008/2008, razpravo pa omejiti na sporazum EU-ZDA o zakupu zrakoplovov s posadko. Pomembno je, da Komisija pri posvetovanju z deležniki zagotovi, da so vključene vse ustrezne strani, tudi priznani socialni partnerji in druge organizacije civilne družbe.

1.5 EESO z zadovoljstvom pričakuje napovedani obširnejši pregled Uredbe (ES) št. 1008/2008 in poudarja, da je pri tem potrebno vključujoče posvetovanje s čim širšim krogom deležnikov, predstavnikov tako tega sektorja kot civilne družbe. Odbor je pripravljen takšno razpravo dejavno spodbuditi.

1.6 Zaradi pomanjkanja zanesljivih podatkov obeh strani glede sedanje uporabe zakupa zrakoplova s posadko bi morali obe strani med dejanskimi pogajanji o zakupni pogodbi s posadko zahtevati, da se vsi zakupi zrakoplova s posadko registrirajo pri skupnem odboru v statistične namene. Tak register bi moral po možnosti vključevati tudi opise socialnih pogojev, da se zagotovijo ne samo pošteni delovni pogoji zaposlenih, ampak tudi pravice potnikov, na katere bi to lahko vplivalo.

2. **Regulativni okvir**

2.1 Predlagana sprememba Uredbe (ES) št. 1008/2008 naj bi se nanašala zgolj na njen člen 13(3)(b) in sporazum o zračnem prometu. Ta odstavek v sedanji obliki določa, da ima letalski prevoznik Skupnosti pravico do zakupa zrakoplova s posadko, registriranega v tretji državi, samo če dokaže, da so izpolnjeni vsi varnostni standardi, enakovredni tistim, ki jih določa zakonodaja Skupnosti ([2]), če je zakup potreben za izpolnitev sezonskih potreb po zmogljivosti ([3]) ali za premostitev operativnih težav ([4]) ali če je nujen zaradi izrednih potreb, pri čemer se v takšnem primeru omeji na obdobje sedmih mesecev, ki se lahko obnovi enkrat za nadaljnje obdobje sedmih mesecev ([5]). Če bo predlog sprejet, bo prvemu stavku člena 13(3)(b) dodano naslednje besedilo „če ni drugače določeno z mednarodnim sporazumom, ki ga sklene Unija“. Predlagano besedilo torej ne vpliva na pravice organa, pristojnega za izdajo licenc, niti na bistveno obveznost izpolnjevanja varnostnih standardov Skupnosti.

2.2 Edini mednarodni sporazum, ki ga je EU sklenila s tretjo državo na tem področju, je sporazum o zračnem prometu z ZDA. Z razlagalnimi smernicami bi bilo treba pojasniti, da je razlog za predlagane spremembe odpraviti nasprotje v veljavni zakonodaji, tj. med členom 13(3)(b) in sporazumom o zračnem prometu. Z ustrezno pojasnitvijo bi predlagana sprememba torej veljala za le en konkreten mednarodni sporazum o zračnih storitvah in ne bi pomenila bistvenega spreminjanja politike in predpisov, ki se nanašajo na ureditev zakupa zrakoplova s posadko na splošno.

2.3 Kot Komisija navaja v obrazložitvenem memorandumu predloga, ima ta pobuda zelo specifičen cilj in omejeno področje uporabe; zato ne predlaga ocene učinka. Glede na pomisleke zaradi morebitnih pretiranih razlag predlagane spremembe ter posledičnih razprav z ZDA in srednjeročno morda drugimi tretjimi državami bi morala Komisija bolj utemeljiti svoj predlog, da ne opravi ocene učinka. Povsem jasno mora biti, da bo učinek predlagane spremembe Uredbe (ES) št. 1008/2008 posledica vsebine komercialnih pogodb med strankami o zakupu zrakoplova s posadko in ne predlagane zakonodajne spremembe.

([2]) Člen 13(3)(a) Uredbe (ES) št. 1008/2008.
([3]) Člen 13(3)(b)(ii) Uredbe (ES) št. 1008/2008.
([4]) Člen 13(3)(b)(iii) Uredbe (ES) št. 1008/2008.
([5]) Člen 13(3)(b)(i) Uredbe (ES) št. 1008/2008.

2.4 Načrt Komisije za vzpostavitev neomejenih zakupnih pogodb s posadko med EU in ZDA na podlagi sporazuma med strankama o zakupu zrakoplovov s posadko ([6]) izpostavlja ozadje tega zakonodajnega predloga, s katerim se usklajujejo dogovorjena načela o čezmejni prenosljivosti zrakoplovov med EU in ZDA in s tem odpravlja zastoj v razpravah med EU in ZDA v skupnem odboru.

2.5 Predlog izpolnjuje zahteve sektorja letalskih prevoznikov Skupnosti. Leta 2007 podpisan sporazum o zračnem prometu predvideva odprt režim zakupa zrakoplovov s posadko med pogodbenicama. Časovno obdobje za premostitev operativnih težav in izpolnitev sezonskih potreb po zmogljivosti je omejeno z izrazjem; omejitev na dve obdobji sedmih mesecev v primeru „izrednih potreb“ je mogoče razumeti z zgodovinskega vidika ([7]), vendar se zdaj zdi arbitrarna in ogroža komercialne možnosti za učinkovito prerazporeditev zrakoplovov novim prevoznikom. Zakupna pogodba s posadko se običajno sklene za obdobje 36 mesecev, zato omejitev na 7 + 7 mesecev za prevoznike iz EU pomeni pravno in komercialno negotovost.

2.6 Komisija trdi, da predlagana sprememba nima občutnega vpliva na zahteve glede delovne sile. Za delavske organizacije so zakupi zrakoplova s posadko na splošno zelo občutljivo vprašanje. Zaradi omejitev stroškov, ki jih zahtevajo letalski prevozniki tretjih držav s sedežem v državah z nizkimi socialnimi standardi in zato nizkimi stroškovnimi podlagami – pa tudi razlike v socialni zakonodaji znotraj EU – so zakupi zrakoplova s posadko postali eno od ključnih področij, ki jih socialni partnerji stalno spremljajo. Če bi se z nenamernimi in neutemeljenimi razlagami teh sprememb odprla prava Pandorina skrinjica, bi vprašanje zakupa zrakoplova s posadko hitro postalo izjemno pereče in nič več zgolj „tehnična prilagoditev“ zaradi neskladja zakonodaje. Zahteve glede delovne sile bo zato treba oceniti z vidika prihodnjega razvoja dogodkov, tako pri pogajanjih med EU in ZDA o sporazumu o zakupu zrakoplovov s posadko v okviru sporazuma o zračnem prometu in v poznejših tržnih praksah.

2.7 Predlagana sprememba s sklicevanjem na mednarodne sporazume omogoča sklenitev posebnega sporazuma med EU in ZDA o zakupu zrakoplovov s posadko, ne da bi bilo za to treba ponovno začeti pogajanja o celotnem sporazumu o zračnem prometu. Pot, ki jo je izbrala Komisija, je torej tista, s katero bo mogoče problem nasprotujočih si določb rešiti usmerjeno, učinkovito in naglo, hkrati pa zagotoviti stabilnost načrtovanja za poslovne pogodbenice in se izogniti nevarnosti povračilnih ukrepov ameriških pogodbenic. Vendar bo to mogoče doseči le, če bo Komisija ustrezno pojasnila, da je namen spremembe omogočiti pogajanja z ZDA z rešitvijo problema nasprotujočih si zakonskih določb, povezanega zgolj s to državo.

2.8 EESO se je v preteklosti že pozitivno odzval na sporazum o zračnem prometu in na njegovo izvajanje. Kot je zapisal v prejšnjem mnenju, „[k]oncept odprtega zračnega prostora […] dovoljuje zakup letal s posadko pod nediskriminacijskimi in preglednimi pogoji“ ([8]).

3. **Ocena predloga**

3.1 Komisija je ocenila različne možnosti za rešitev tega problema ([9]).

3.1.1 Spreminjanje sedanjega sporazuma o zračnem prometu bi bilo zelo zamudno. Izkušnje kažejo, da sta se pogodbenici sporazuma o zračnem prometu sporazumeli, da ga začneta začasno uporabljati marca 2008; Svet je po ratifikaciji v parlamentih držav članic o tem sprejel sklep leta 2016. Nesorazmerno in neupravičeno bi bilo sprožiti tako dolgotrajen postopek samo zaradi spremembe določb o zakupu zrakoplova s posadko, saj bi to lahko za ta sektor pomenilo izgubljene priložnosti.

3.1.2 EU ne more zakonito uvesti odstopanj od določb Uredbe (ES) št. 1008/2008, ki bi veljala samo za ZDA, da bi tako izpolnila zahteve EU in ZDA glede zakupa zrakoplova s posadko. Države članice zavezujejo vse določbe uredb EU.

3.1.3 Skupni sporazum o vzajemnih omejitvah bi bil sicer jasen, vendar bi bil v nasprotju z duhom sporazuma in škodil komercialnim interesom letalskega sektorja.

([6]) Načrt z dne 7. marca 2016, GD MOVE/E.1.
([7]) Ta omejitev je bila v Uredbo (ES) št. 1008/2008 vključena zato, da bi odpravili dvoumnost prejšnjih uredb (EGS) št. 2407/92, (EGS) št. 2408/92 in (EGS) št. 2409/92 (ki jih je Uredba (ES) št. 1008/2008 zamenjala) glede točnega pomena izrednih potreb.
([8]) UL C 306, 16.12.2009, str. 1.
([9]) Načrt Komisije za vzpostavitev neomejenih zakupnih pogodb s posadko med EU in ZDA na podlagi sporazuma med strankama o zakupu zrakoplovov s posadko, stran 7.

3.1.4 Kot so deležniki večkrat poudarili, je najboljša rešitev sporazum med EU in ZDA o zakupu zrakoplovov s posadko, ki bi bil popolnoma v skladu s sporazumom o zračnem prometu in ne bi bil v nasprotju z nacionalno zakonodajo ali določbami EU. O vseh vprašanjih, povezanih s podrobnostmi takšnega sporazuma, se razpravlja že od januarja 2014. Pričakovati je, da bo soglasje mogoče doseči hitro. Šteje se, da bi tak tehnični sporazum temeljil na sedanjih prometnih pravicah, določenih v sporazumu o zračnem prometu, in ne bi ustvaril novih pravic ali spreminjal obstoječih. Komisija bi morala ustrezno pojasniti, da namen spremembe ni spremeniti, preoblikovati ali dodati novih prometnih pravic med EU in ZDA. Zaradi takšnega sporazuma pa je potrebna sprememba člena 13 Uredbe (ES) št. 1008/2008, ki določa omejitev 7 + 7 mesecev za letalske prevoznike iz EU, ki želijo zakupiti zrakoplov s posadko pri letalskih prevoznikih iz tretjih držav. Predlagano besedilo je povsem v skladu z zahtevo, da bi moral člen 13 veljati le, če glede pogojev iz člena 13(3) (b) z mednarodnim sporazumom ni drugače določeno.

3.2 Komisija v svoji oceni ugotavlja, da je predlagana pobuda ustrezna, sorazmerna in pravno izvedljiva, hkrati pa je v interesu držav članic in industrije EU ter ni na škodo nobenega deležnika.

4. **Ozadje**

4.1 Predlog Komisije obravnava le zakup zrakoplova s posadko. Zakup zrakoplova s posadko je običajno način za zagotavljanje zmogljivosti v najbolj prometnih obdobjih, med večjimi letnimi vzdrževalnimi pregledi in za premostitev začasnih operativnih težav v floti. Zakupna pogodba s posadko je dogovor o zakupu, v skladu s katerim letalski prevoznik (najemodajalec) s svojim zrakoplovom in posadko opravlja prevoze za drugega letalskega prevoznika (najemnika). Zrakoplov opravlja prevoze s spričevalom letalskega prevoznika in zanj velja operativna odgovornost najemodajalca.

4.2 Splošno prepričanje v sektorju je, da zakupne pogodbe s posadko koristijo operativni prožnosti in jih ne bi smeli arbitrarno omejiti. Poleg letalskega sektorja EU in večine, če ne vseh držav članic EU, ameriški letalski sektor in vlada pričakujeta rešitev tega vprašanja za sedanje in prihodnje operacije zakupljenih zrakoplovov s posadko v okviru dvostranskih dogovorov.

4.3 Predlog Komisije ne bi smel spremeniti politik ali načel glede zakupa zrakoplova s posadko. Njegov namen je zgolj odpraviti neskladje v določbah Uredbe (ES) št. 1008/2008 in sporazuma o zračnem prometu.

4.4 EESO odločno priporoča, da skupni odbor zbira statistične podatke o zakupih zrakoplova s posadko, opravljenih na podlagi sporazuma o zračnem prometu. Tak register bi moral po možnosti vključevati tudi opise socialnih pogojev, da se zagotovijo ne samo pošteni delovni pogoji zaposlenih, ampak tudi pravice potnikov, na katere bi to lahko vplivalo.

5. **Posebne ugotovitve**

5.1 EESO sprejema razloge, ki jih Komisija navaja za spremembo Uredbe (ES) št. 1008/2008, da bi omogočili vzajemno vzpostavitev neomejenih zakupnih pogodb s posadko med letalskimi prevozniki EU in ZDA na mednarodnih letih v okviru sporazuma o zračnem prometu. Vendar predlagana oblika besedila ne sme omogočiti – ne v okviru sporazuma o zračnem prometu med EU in ZDA ne katerega koli prihodnjega sporazuma o zračnem prometu s tretjo državo – dolgoročnega zakupa zrakoplova s posadko iz drugih razlogov, kot so tisti, našteti v členu 13 Uredbe. EESO se strinja, da predlog, povezan s sporazumom o zračnem prometu, pomeni prožnejši – vzajemen – režim zakupa zrakoplovov s posadko za obdobje, ki običajno traja do 36 mesecev. Takšen režim ne bi vplival na socialne pogoje. EESO pa bi bil zelo zaskrbljen, če bi se predlagana sprememba omejitev zakupa zrakoplova s posadko uporabila za pridobitev dolgoročnejših podizvajalskih pogodb, s katerimi bi se zniževali pogoji in pravice za delavce in potrošnike. Komisijo zato poziva, naj doseže, da bodo v končno besedilo predvidenega sporazuma med EU in ZDA o zakupu zrakoplovov s posadko vključene določbe, ki bodo takšno prakso prepovedale. Predloga se ne sme razlagati, kot da omogoča zakup letala, s katerim se letalski prevozniki namenoma ali nenamerno dolgoročno izognejo nacionalni socialni zakonodaji.

V Bruslju, 5. julija 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS