Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen

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

(2017/C 345/21)

Föredragande: **Jacek KRAWCZYK**

Remiss	Europaparlamentet, 16.2.2017
	Europeiska unionens råd, 13.2.2017
Rättslig grund	Artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Antagande av facksektionen	14.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen	135/1/1
(för/emot/nedlagda röster)	

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Den föreslagna ändringen av förordning (EG) nr 1008/2008 (förslaget) är begränsad till artikel 13.3 b. Om ändringen godkänns skulle denna punkt inledas med orden ”såvida inte något annat föreskrivs i ett internationellt avtal som ingås av unionen […]”.

1.2 Kommittén stöder kommissionens avsikt att försöka lösa en konflikt i lagstiftningen mellan artikel 13.3 b i förordning (EG) nr 1008/2008 och luftfartsavtalet mellan EU och Förenta staterna om avtal om leasing med besättning (”wet lease”-avtal). Att undanröja inkonsekvenser och begränsningar av avtal om leasing med besättning som inte är ömsesidiga eller sådana som inte föreskrivs i luftfartsavtalet och som fortfarande är oklara skulle begränsa möjligheterna för flygbolagen inom EU och eventuellt ge upphov till överdrivna och olikartade tolkningar. Kommissionen bör ta allvarligt på farhågorna om att en felaktig formulering faktiskt kan medföra en avvikelse från syftena med EU:s luftfartsstrategi och bana väg för nya, oönskade hybridaffärsmodeller.

1.3 Med tanke på förslagets ytterst tekniska karaktär och dess begränsade tillämpningsområde, och mot bakgrund av andra föreslagna bredare förtydliganden av förordning (EG) nr 1008/2008 om allmän trafikplikt samt bestämmelserna om ägande och kontroll, kan det förefalla tveksamt att skilja ut denna specifika ändring. Kommissionen hade dock redan framhållit tidsbegränsningen av avtal om leasing med besättning i sin utvärderingsfärdplan ([1]) som en fråga för separat granskning. Vidare innebär vissa aspekter av luftfartsavtalet och de utdragna diskussionerna om denna fråga i den gemensamma kommittén för luftfartsavtalet (den gemensamma kommittén) att det motiverar en särskild lösning. Slutligen är denna fråga av en sådan teknisk karaktär att den inte bör behandlas i samma sammanhang som politiskt komplicerade frågor som exempelvis ägande och kontroll. Det är därför motiverat att ta itu med denna föreslagna ändring separat. Vi noterar att kommissionen inte ansåg att en konsekvensanalys var nödvändig i detta sammanhang. EESK konstaterar dock att fackföreningar och andra organisationer i det civila samhället har uttryckt oro över förslaget.

([1]) ”Evaluation of the Regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for the operation of air services in the Community”, 21.11.2016, GD MOVE/enhet E.4, se punkt C.1.

1.4 Kommittén är bekymrad över att förhandlarna och eventuellt de berörda parterna, utan ytterligare klargöranden när det gäller den föreslagna inledande meningen i artikel 13.3 b, skulle kunna tolka ändringen som att dörren öppnas för ett avskaffande av begränsningarna i samband med ”extraordinära omständigheter” som en politisk fråga, vilket skulle påverka inte bara den planerade förhandlingen om ett nytt avtal om leasing med besättning med Förenta staterna, utan även med samtliga tredjeländer. Kommittén är övertygad om att om den föreslagna ändringens mycket restriktiva karaktär både i fråga om tillämpningsområde och innehåll klargörs på ett lämpligt sätt, inklusive samråd med så många berörda parter som möjligt både från denna sektor och från det civila samhället, kommer man att säkerställa att oavsiktliga konsekvenser till följd av ändringen av artikel 13.3 b i förordning (EG) nr 1008/2008 kan undvikas, och att diskussionerna kan begränsas till avtalet om leasing med besättning mellan EU och Förenta staterna. Det är viktigt att kommissionen, då man samråder med berörda parter, ser till att alla relevanta parter, däribland de erkända arbetsmarknadsparterna och andra organisationer i det civila samhället, omfattas.

1.5 EESK ser fram emot den kommande, mer omfattande översyn av förordning (EG) nr 1008/2008 som aviserats, och betonar behovet av ett bredare samråd med så många berörda parter som möjligt, både från sektorn och från det civila samhället. Kommittén är beredd att aktivt främja en sådan debatt.

1.6 Eftersom det saknas tillförlitliga uppgifter från båda sidor om den nuvarande användningen av leasing med besättning bör båda sidor vid de faktiska förhandlingarna om ett avtal om leasing med besättning begära att all sådan leasing ska registreras hos den gemensamma kommittén för statistiska ändamål. Detta register bör om möjligt omfatta de sociala villkoren för att säkra inte bara rättvisa arbetsvillkor för arbetstagarna, utan även resenärernas rättigheter, som kan påverkas.

2. **Regelverk**

2.1 Den föreslagna ändringen av förordning (EG) nr 1008/2008 är avsedd att begränsas till artikel 13.3 b och luftfartsavtalet. I dess nuvarande lydelse föreskrivs det i denna punkt att utöver att alla säkerhetsstandarder ska motsvara vad som anges i gemenskapslagstiftningen ([2]) begränsas ett EG-lufttrafikföretags rätt att leasa flygplan med besättning som är registrerade i ett tredjeland till att tillgodose säsongsrelaterade kapacitetsbehov ([3]) eller lösa driftsstörningar ([4]) eller till behov av undantagskaraktär under en tid av sju månader som får förlängas med ytterligare sju månader ([5]). Om ändringen godkänns skulle denna punkt inledas med orden ”såvida inte något annat föreskrivs i ett internationellt avtal som ingås av unionen […]”. Den föreslagna formuleringen påverkar därför inte tillståndsmyndighetens rättigheter eller det grundläggande kravet på att EU:s säkerhetsstandarder ska uppfyllas.

2.2 EU:s enda internationella avtal med ett tredjeland som är relevant i detta sammanhang är luftfartsavtalet med Förenta staterna. Det bör klargöras genom tolkningsriktlinjer att den logiska grunden till den ändring som föreslås är att motverka motstridiga bestämmelser i artikel 13.3 b och i luftfartsavtalet. Om detta tydligt klargörs skulle följaktligen de föreslagna ändringarna endast ha betydelse för ett visst internationellt lufttrafikavtal och inte innebära några grundläggande ändringar av politiken och bestämmelserna för leasing med besättning i allmänhet.

2.3 Såsom kommissionen påpekar i sin motivering till förslaget har initiativet ett mycket specifikt syfte och ett begränsat tillämpningsområde. Kommissionen föreslår därför inte någon konsekvensbedömning. Med tanke på oron för eventuella överdrivna tolkningar av den föreslagna ändringen och påföljande diskussioner med Förenta staterna och eventuellt andra tredjeländer på medellång sikt, bör kommissionen överväga att ytterligare motivera sitt förslag om att inte inkludera någon konsekvensbedömning. Det måste vara helt klart att effekterna av den föreslagna ändringen av förordning (EG) nr 1008/2008 är en följd av innehållet i de kommersiella avtalen om leasing med besättning mellan parterna och inte av den föreslagna ändringen av lagstiftningen.

([2]) Artikel 13.3 a i förordning (EG) nr 1008/2008.
([3]) Artikel 13.3 b ii i förordning (EG) nr 1008/2008.
([4]) Artikel 13.3 b iii i förordning (EG) nr 1008/2008.
([5]) Artikel 13.3 b i i förordning (EG) nr 1008/2008.

2.4 I kommissionens färdplan ”Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the U.S. through a wet-lease agreement between the parties” ([6]) redogör man för bakgrunden till detta lagstiftningsförslag, som anpassar de överenskomna principerna om gränsöverskridande överförbarhet av flygplan mellan EU och Förenta staterna och därmed undanröjer ett dödläge i diskussionerna mellan EU och Förenta staterna i den gemensamma kommittén.

2.5 Förslaget tillgodser EU-flygbolagens krav. I det luftfartsavtal som undertecknades 2007 föreskrivs ett öppet system för leasing med besättning mellan de båda parterna. Tiden för att lösa driftsstörningar och hantera säsongsrelaterade kapacitetsbegränsningar begränsas av terminologin. Begränsningen till två perioder om sju månader för ”behov av undantagskaraktär” kan ses i ett historiskt sammanhang ([7]), men förefaller godtycklig och undergräver de kommersiella möjligheterna att på ett effektivt sätt överföra flygplan till nya operatörer. Med tanke på att den sedvanliga löptiden för ett typiskt avtal om leasing med besättning uppgår till 36 månader medför begränsningen till sju plus sju månader rättslig och kommersiell osäkerhet för EU:s lufttrafikföretag.

2.6 Kommissionen hävdar att den föreslagna ändringen inte får betydande konsekvenser för de arbetsrättsliga kraven. Avtal om leasing med besättning är generellt sett en mycket känslig fråga för arbetstagarorganisationerna. De kostnadsbegränsningar som orsakas av lufttrafikföretag som är etablerade i länder utanför EU med låga sociala normer och följaktligen låga kostnadsbaser – och även skillnader i sociallagstiftningen inom EU – har gjort leasing med besättning till ett nyckelområde som ständigt övervakas av arbetsmarknadens parter. Om en Pandoras ask skulle öppnas genom oavsiktliga och ogrundade tolkningar av denna ändring, kan frågan om avtal om leasing med besättning snabbt växa till ett stort problem i stället för en ”teknisk justering” av motstridiga bestämmelser. De arbetsrättsliga kraven kommer därför att behöva bedömas mot bakgrund av den framtida utvecklingen, både i förhandlingarna mellan EU och Förenta staterna om ett avtal om leasing med besättning inom ramen för luftfartsavtalet och i efterföljande praxis på marknaden.

2.7 Genom hänvisningen till internationella avtal banar den föreslagna formuleringen av ändringen väg för ett särskilt avtal om leasing med besättning mellan EU och Förenta staterna utan att man måste återuppta förhandlingarna om hela luftfartsavtalet. Det alternativ som kommissionen valt kommer därför att lösa motstridiga bestämmelser på ett målinriktat, effektivt och snabbt sätt, samt återupprätta planeringsstabiliteten för de kommersiella parterna och undvika eventuella repressalier från de amerikanska parterna. Detta kan emellertid endast uppnås om kommissionen på ett lämpligt sätt förtydligar att avsikten med ändringen är att möjliggöra förhandlingar med Förenta staterna genom att lösa en konflikt i lagstiftningen som avser just detta land.

2.8 EESK har tidigare uttalat sig positivt om luftfartsavtalet och dess genomförande. Såsom EESK angav i sitt tidigare yttrande: ”Ett öppet luftfartsområde […] möjliggör wet-leasing av flygplan (leasing med besättning) utan diskriminering, under villkor som präglas av öppenhet” ([8]).

3. **Bedömning av förslaget**

3.1 Kommissionen har bedömt olika alternativ för att lösa problemet ([9]).

3.1.1 Att ändra det gällande luftfartsavtalet skulle vara mycket tidskrävande. Tidigare erfarenheter visar att parterna i luftfartsavtalet enades om att tillämpa avtalet provisoriskt från och med mars 2008. Rådets beslut efter ratificeringen av medlemsstaternas parlament antogs 2016. Det skulle vara oproportionerligt och omotiverat, med tanke på de möjligheter som branschen skulle kunna gå miste om, om ett sådant omständligt förfarande skulle rivas upp i syfte att ändra bestämmelserna om leasing med besättning.

3.1.2 EU kan inte lagligen göra Förenta staterna-specifika undantag från bestämmelserna i förordning (EG) nr 1008/2008 för att uppfylla EU:s och Förenta staterna:s krav med avseende på leasing med besättning. Medlemsstaterna är bundna av alla bestämmelser i EU:s förordningar.

3.1.3 Ett gemensamt avtal om ömsesidiga begränsningar skulle, även om det är tydligt, strida mot andan i avtalet och skada luftfartsbranschens kommersiella intressen.

([6]) Färdplan av den 7 mars 2016, GD MOVE/enhet E.1.

([7]) Begränsningen infördes i förordning (EG) nr 1008/2008 för att undvika otydligheten i de tidigare förordningarna (EEG) nr 2407/92, (EEG) nr 2408/92 och (EEG) nr 2409/92 (som förordning (EG) nr 1008/2008 ersatte) om vad som exakt avses med ”behov av undantagskaraktär”.

([8]) EUT C 306, 16.12.2009, s. 1.

([9]) Kommissionens färdplan ”Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the U.S. through a wet-lease agreement between the parties”, s. 7.

3.1.4 Den lämpligaste lösningen, vilket berörda parter understrukit vid upprepade tillfällen, är ett avtal om leasing med besättning mellan EU och Förenta staterna som är fullt förenligt med luftfartsavtalet och inte strider mot nationella eller europeiska bestämmelser. Alla frågor som rör detaljerna i ett sådant avtal har diskuterats sedan januari 2014. Det förväntas att samförstånd snabbt ska kunna uppnås. Det råder enighet om att ett sådant tekniskt avtal skulle bygga på befintliga trafikrättigheter enligt luftfartsavtalet och inte skapa nya rättigheter eller ändra befintliga sådana. Kommissionen bör på ett lämpligt sätt klargöra att syftet med ändringen inte är att ändra, modifiera eller lägga till ytterligare trafikrättigheter mellan EU och Förenta staterna. Ett sådant avtal skulle emellertid kräva en ändring av artikel 13 i förordning (EG) nr 1008/2008, där det fastställts en begränsning på sju plus sju månader för EU-lufttrafikföretags leasing med besättning från flygbolag utanför EU. Den tänkta formuleringen uppfyller till fullo kravet på att artikel 13 endast bör tillämpas i den mån det inte föreskrivs något annat om villkoren i artikel 13.3 b i ett internationellt avtal.

3.2 Kommissionen konstaterar i sin bedömning att den föreslagna åtgärden är lämplig, proportionerlig och juridiskt genomförbar, ligger i medlemsstaternas och EU-branschens intresse och inte innebär några nackdelar för någon berörd part.

4. **Bakgrund**

4.1 Kommissionens förslag omfattar endast leasing med besättning. Leasing med besättning är vanligtvis ett sätt att tillhandahålla kapacitet under högsäsong och vid årliga grundliga underhållskontroller samt lösa tillfälliga driftsstörningar inom flottan. Leasing med besättning är ett leasingavtal där ett flygbolag (uthyraren) utför flygningar genom att tillhandahålla flygplanet och besättningen till ett annat flygbolag (inhyraren). Flygplanet brukas i enlighet med uthyrarens drifttillstånd och därmed på dennes operativa ansvar.

4.2 Leasing med besättning anses allmänt inom branschen vara en tillgång för den operativa flexibiliteten som inte bör begränsas på ett godtyckligt sätt. Tillsammans med luftfartssektorn i EU och de flesta, om inte alla, medlemsstater förväntar sig den amerikanska luftfartssektorn och den amerikanska regeringen en lösning på frågan för nuvarande och framtida verksamhet med flygplan som leasas med besättning inom ramen för de bilaterala förbindelserna.

4.3 Kommissionens förslag bör inte medföra några ändringar av politiken eller principerna för leasing med besättning. Det bör uteslutande syfta till att lösa en konflikt mellan bestämmelserna i förordning (EG) nr 1008/2008 och i luftfartsavtalet.

4.4 EESK rekommenderar starkt att den gemensamma kommittén ska samla in statistik om leasing med besättning som äger rum inom ramen för luftfartsavtalet. Detta register bör om möjligt omfatta de sociala villkoren för att säkra inte bara rättvisa arbetsvillkor för arbetstagarna, utan även resenärernas rättigheter, som kan påverkas.

5. **Särskilda kommentarer**

5.1 EESK godtar kommissionens motivering till ändring av förordning (EG) nr 1008/2008 för att möjliggöra obegränsade avtal om leasing med besättning på ömsesidig basis mellan EU-flygbolag och amerikanska flygbolag som trafikerar internationella flyglinjer enligt luftfartsavtalet. Den föreslagna nya lydelsen får emellertid inte – varken inom ramen för luftfartsavtalet eller inom ramen för eventuella framtida luftfartsavtal med tredjeländer – möjliggöra långsiktiga avtal om leasing med besättning av andra skäl än dem som anges i artikel 13 i förordningen. EESK håller med om att förslaget när det gäller luftfartsavtalet är en mer flexibel lösning – på ömsesidig basis – för leasing med besättning under perioder på vanligtvis upp till 36 månader. Sådana arrangemang kommer inte ha någon inverkan på de sociala villkoren. Kommittén skulle emellertid anse det mycket bekymmersamt om den föreslagna ändringen av begränsningarna för leasing med besättning används för att säkra mer långsiktiga underleverantörsavtal i syfte att försämra arbetstagarnas eller konsumenternas villkor/rättigheter. Vi uppmanar därför kommissionen att se till att avtalet mellan EU och Förenta staterna om leasing med besättning när det ingås är formulerat på ett sådant sätt att sådan praxis förbjuds. Förslaget får inte tolkas som ett sätt för flygbolag som leasar luftfartyg att antingen avsiktligt eller oavsiktligt kringgå långsiktig, nationell sociallagstiftning.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande