

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty”

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

(2017/C 345/21)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 16.2.2017 Rada Unii Europejskiej, 13.2.2017
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	14.6.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.7.2017
Sesja plenarna nr	527
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	135/1/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Proponowana zmiana rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 (zwana dalej „wnioskiem”) ma zakres ograniczony jedynie do art. 13 ust. 3 lit. b). Zmiana ta, o ile zostanie przyjęta, wprowadzałaby na początku tego ustępu sformułowanie: „o ile nie przewidziano inaczej w umowie międzynarodowej zawartej przez Unię [...]”.

1.2. Komitet popiera zamiar Komisji, by usunąć konflikt przepisów między art. 13 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 a umową o transporcie lotniczym UE–USA [ang. ATA], który to konflikt dotyczy umów w dziedzinie leasingu z załogą. Wyeliminowanie niespójności i ograniczeń dotyczących umów w dziedzinie leasingu z załogą, które nie mają wzajemnego charakteru albo nie zostały przewidziane w umowie o transporcie lotniczym UE–USA i są niejasne, ograniczyłoby możliwości przedsiębiorstw lotniczych z UE i mogłoby doprowadzić do zbyt daleko idącej lub rozbieżnej wykładni. Komisja powinna poważnie potraktować obawy, że nieodpowiednie sformułowanie mogłoby *de facto* spowodować odejście od intencji strategii UE w dziedzinie lotnictwa i utworzyć drogę dla nowych niezamierzonych hybrydowych modeli biznesowych.

1.3. Z uwagi na wysoce techniczny charakter wniosku i jego ograniczony zakres oraz w związku z proponowanym szerszym wyjaśnieniem rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 w odniesieniu do obowiązku użyteczności publicznej oraz przepisów dotyczących własności i kontroli, wyodrębnianie akurat tej konkretnej zmiany może budzić wątpliwości. Jednak Komisja już w swym planie działania w zakresie oceny⁽¹⁾ wskazała, że ograniczenia czasowe odnośnie do umów leasingu z załogą będą podlegać odrębnej analizie. Poza tym pewne aspekty umowy o transporcie lotniczym UE–USA (ATA) i przedłużające się dyskusje na ten temat w obrębie Wspólnego Komitetu ds. ATA uzasadniają przyjęcie osobnego rozwiązania dla tej kwestii. Zresztą zagadnienie to jest na tyle specyficzne, że nie powinno się go rozpatrywać w tym samym kontekście co złożone politycznie kwestie, takie jak np. przepisy dotyczące własności i kontroli. Zatem odrębne potraktowanie proponowanej zmiany jest jak najbardziej uzasadnione. Komitet odnotowuje, że Komisja uznała w tym przypadku, że ocena skutków nie jest konieczna. Jednak EKES dostrzega obawy dotyczące wniosku zgłaszane przez związki zawodowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

⁽¹⁾ Ocena rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty z dnia 21 listopada 2016 r. (DG MOVE/Dział E4, zob. rozdział C1).

1.4. EKES jest zaniepokojony tym, że w razie braku dalszych wyjaśnień co do proponowanej formuły wprowadzającej w art. 13 ust. 3 lit. b) negocjatorzy i być może także zainteresowane strony mogą zrozumieć tę zmianę jako otwierającą możliwość odejścia od ograniczenia do „wyjątkowych okoliczności” jako elementu polityki, co wpłynie nie tylko na zamierzone negocjacje dotyczące zawarcia z USA nowej umowy w dziedzinie leasingu z załogą, ale także na negocjacje z dowolnym innym krajem trzecim. EKES jest przekonany, że jeżeli bardzo restrykcyjny charakter proponowanej zmiany zarówno pod względem zakresu, jak i treści, zostanie wyjaśniony w odpowiedni sposób, pluralistyczne konsultacje z możliwie najszerszym kręgiem zainteresowanych podmiotów, zarówno z przemysłu, jak i ze społeczeństwa obywatelskiego, zagwarantują, że będzie można uniknąć niezamierzonych skutków tej zmiany do art. 13 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 i ograniczyć dyskusje do umowy UE–USA w dziedzinie leasingu z załogą. Jest ważne, by Komisja konsultując się z zainteresowanymi stronami, zapewniła uwzględnienie wszystkich odpowiednich stron, w tym uznanych partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.5. EKES oczekuje zapowiedzianego, szerzej zakrojonego przyszłego przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 i podkreśla potrzebę pluralistycznych konsultacji z jak najszerszym kręgiem zainteresowanych podmiotów, zarówno z branży, jak i z kręgiem społeczeństwa obywatelskiego. Jest gotów aktywnie promować taką debatę.

1.6. Z uwagi na brak rzetelnych danych obu stron na temat aktualnego stosowania leasingu z załogą, przy negocjowaniu umów w dziedzinie leasingu z załogą obie strony powinny zwrócić się o rejestrowanie wszystkich przypadków leasingu z załogą przez Wspólny Komitet w celach statystycznych. Rejestr ten powinien być może zawierać zapisy dotyczące warunków socjalnych w celu zagwarantowania nie tylko uczciwych warunków pracy dla pracowników, ale także praw podróży, na które leasing mógłby mieć wpływ.

2. Kontekst regulacyjny

2.1. Zakres proponowanej zmiany rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 ma być ograniczony jedynie do art. 13 ust. 3 lit. b) i ATA. Ustęp ten w swym obecnym brzmieniu stanowi, że oprócz spełnienia wszystkich norm bezpieczeństwa odpowiadających normom nałożonym przez prawo wspólnotowe⁽²⁾, wspólnotowy przewoźnik lotniczy, aby móc leasingować od innego przedsiębiorstwa zarejestrowany w państwie trzecim statek powietrzny z załogą, musi wykazać, że leasing jest konieczny dla zaspokojenia sezonowego zapotrzebowania w zakresie pojemności⁽³⁾ lub jest konieczny dla pokonania trudności operacyjnych⁽⁴⁾, lub jest uzasadniony wyjątkowymi potrzebami. W tym ostatnim przypadku zgoda na leasing może zostać udzielona na okres nieprzekraczający siedmiu miesięcy i może zostać jednokrotnie przedłużona na dalszy okres nieprzekraczający siedmiu miesięcy⁽⁵⁾. Zmiana ta, o ile zostanie przyjęta, wprowadzałaby na początku tego ustępu sformułowanie: „o ile nie przewidziano inaczej w umowie międzynarodowej zawartej przez Unię [...]”. Proponowane sformułowanie nie wpływa zatem na uprawnienia organu wydającego koncesje ani na podstawowy wymóg przestrzegania wspólnotowych norm bezpieczeństwa.

2.2. Jedynym porozumieniem, jakie podpisała UE ze znaczącym w tym kontekście krajem trzecim, jest umowa o transporcie lotniczym (ATA) ze Stanami Zjednoczonymi. Należy wyjaśnić poprzez wytyczne interpretacyjne, że uzasadnieniem dla proponowanej zmiany jest zlikwidowanie sprzeczności między przepisami art. 13 ust. 3 lit. b) a postanowieniami ATA. Jeśli zostanie to odpowiednio wyjaśnione, proponowane zmiany dotyczyłyby wówczas jednej konkretnej umowy o komunikacji lotniczej i nie wnosząby zasadniczych modyfikacji do założeń polityki i przepisów regulujących umowy leasingu z załogą jako takich.

2.3. Komisja w uzasadnieniu do wniosku wskazuje, że ma on wyraźnie określony cel i ograniczony zakres. W związku z tym Komisja odstępuje od przeprowadzenia oceny wpływu. Ze względu na obawy dotyczące ewentualnej zbyt daleko idącej wykładni proponowanej zmiany oraz wynikających z niej dyskusji z USA oraz być może innymi krajami trzecimi w perspektywie średniookresowej Komisja powinna rozważyć uzasadnienie swej propozycji nieuwzględniania oceny skutków. Musi być całkowicie jasne, że wpływ proponowanych zmian do rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 będzie wynikać z treści komercyjnych umów w dziedzinie leasingu z załogą pomiędzy stronami, nie zaś z proponowanych zmian przepisów.

⁽²⁾ Art. 13 ust. 3 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

⁽³⁾ Art. 13 ust. 3 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

⁽⁴⁾ Art. 13 ust. 3 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

⁽⁵⁾ Art. 13 ust. 3 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

2.4. W planie działania Komisji w sprawie ustanowienia nieograniczonych umów leasingu z załogą między UE i USA poprzez zawarcie porozumienia dotyczącego tego typu umów pomiędzy tymi stronami⁽⁶⁾ podkreślono kontekst tego wniosku legislacyjnego, który dostosowuje uzgodnione zasady transgranicznego przenoszenia statków powietrznych pomiędzy UE i USA, a tym samym przełamuje impas w rozmowach między UE i USA na forum Wspólnego Komitetu.

2.5. Wniosek spełnia wymogi branży lotniczej Wspólnoty. Umowa o transporcie lotniczym UE–USA (ATA), podpisana w 2007 r., przewiduje otwarty system leasingu z załogą między obiema stronami. Czas przewidziany na przewyżczenie trudności operacyjnych i sezonowych ograniczeń w zakresie pojemności jest ograniczony przez dobór pojęć. Limit dwóch 7-miesięcznych okresów motywowanych „wyjątkowymi potrzebami” można postrzegać w perspektywie historycznej⁽⁷⁾, jednak wydaje się on arbitralny i ogranicza komercyjne możliwości efektywnego przekazywania samolotów nowym operatorom. Mając na uwadze, że typowy okres trwania umowy leasingu z załogą wynosi 36 miesięcy, ograniczenie czasowe 7 + 7 miesięcy sprawia, że przewoźnicy unijni poruszają się w obszarze niepewności prawnej i komercyjnej.

2.6. Komisja stwierdza, że proponowana zmiana nie ma znaczącego wpływu na wymogi dotyczące pracowników. Umowy leasingu z załogą to zazwyczaj bardzo drażliwy temat dla organizacji pracowniczych. Ograniczenia kosztowe narzucone przez przewoźników spoza UE mających siedziby w państwach o niskich standardach społecznych i co za tym idzie ponoszących niższe koszty – a ponadto nawet różnice w zakresie przepisów socjalnych w ramach UE – sprawiły, że leasing z załogą stał się kluczowym obszarem stałego monitorowania przez partnerów społecznych. Jeśli otworzy się tę puszkę Pandory poprzez niezamierzoną i nieuzasadnioną wykładnię omawianej zmiany, kwestia leasingu z załogą może szybko przerodzić się w poważny problem, zamiast pozostać „techniczną korektą” sprzecznych przepisów. Konieczne będzie zatem ponowne przeanalizowanie wymogów dotyczących pracowników w świetle dalszego rozwoju sytuacji, zarówno w rozmowach między UE a USA w sprawie umowy w dziedzinie leasingu z załogą w ramach ATA, jak i pod względem przyjętych następnie praktyk rynkowych.

2.7. Poprzez odniesienie do umów międzynarodowych zaproponowany tekst zmiany toruje drogę dla osobnego porozumienia w sprawie leasingu z załogą między UE i USA bez konieczności ponownego otwierania negocjacji w sprawie całości umowy o transporcie lotniczym (ATA). Zatem opcja, do której dąży Komisja, polega na usunięciu w sposób ukierunkowany, efektywny i szybki sprzeczności przepisów, a także na przywróceniu stabilności planowania dla podmiotów gospodarczych oraz zapobieżeniu ewentualnym retorsjom ze strony podmiotów z USA. Jednakże można to osiągnąć jedynie, jeśli Komisja wyjaśni, że celem poprawki jest umożliwienie negocjacji z USA poprzez rozwiązanie konfliktu w przepisach odnoszących się do tego jednego kraju.

2.8. W przeszłości EKES pozytywnie zaopiniował umowę UE–USA o transporcie lotniczym (ATA) oraz jej wdrożenie. Jak stwierdzono we wcześniejszej opinii EKES-u, „konceptcja otwartego obszaru lotniczego [...] zezwała na branie w leasing statku powietrznego z załogą (tzw. mokry leasing) w warunkach niedyskryminacji i przejrzystości”⁽⁸⁾.

3. Ocena wniosku

3.1. Komisja oceniła różne warianty rozwiązania tej kwestii⁽⁹⁾.

3.1.1. Zmiana aktualnej umowy o transporcie lotniczym UE–USA (ATA) pochłonęłaby mnóstwo czasu. Pokazują to dotychczasowe doświadczenia: strony umowy ATA porozumiały się co do tymczasowego jej stosowania od marca 2008 r.; Rada podjęła odnośną decyzję w 2016 r. po ratyfikacji przez parlamenty państw członkowskich. Zmiana umowy byłaby zatem działaniem nieproporcjonalnym i nieuzasadnionym, biorąc pod uwagę możliwości, jakie branża mogłaby stracić wskutek wybrania tak żmudnej procedury zmiany przepisów dotyczących leasingu z załogą.

3.1.2. UE nie może zgodnie z prawem stworzyć dla USA odstępstwa od przepisów rozporządzenia (WE) nr 1008/2008, aby spełnić wymogi UE i USA w odniesieniu do leasingu z załogą. Państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać wszystkich przepisów rozporządzeń UE.

3.1.3. Wspólne porozumienie w sprawie wzajemnych ograniczeń, chociaż jasne, byłoby sprzeczne z duchem umowy i zaszkodziłoby interesom handlowym branży lotniczej.

⁽⁶⁾ Plan działania DG MOVE/E.1 z 7 marca 2016 r.

⁽⁷⁾ Ograniczenie to zostało wprowadzone w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008, aby uniknąć niejednoznaczności poprzednich rozporządzeń (EWG) nr 2407/92, (EWG) nr 2408/92 i (EWG) nr 2409/92 (zastąpionych rozporządzeniem (WE) nr 1008/2008), jeśli chodzi o dokładne znaczenie „wyjątkowych potrzeb”.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 1.

⁽⁹⁾ *EC Roadmap for the Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the US through a wet-lease agreement between the parties* [Plan działania Komisji w sprawie ustanowienia nieograniczonych umów leasingu z załogą między UE i USA poprzez zawarcie porozumienia dotyczącego tego typu umów pomiędzy tymi stronami], s. 7.

3.1.4. Preferowanym rozwiązaniem – co wielokrotnie podkreślały zainteresowane podmioty – byłaby umowa w dziedzinie leasingu z załogą między UE i USA, który byłaby w pełni zgodna z ATA i nie stała w sprzeczności z przepisami krajowymi lub unijnymi. Wszystkie kwestie odnoszące się do szczegółów takiej umowy są omawiane od stycznia 2014 r. Należy oczekiwać, że wkrótce konsensus zostanie osiągnięty. Zakłada się, że takie porozumienie techniczne opierałoby się na prawach przewozowych przewidzianych już w ATA. Nie tworzono by żadnych nowych praw ani nie zmieniano praw istniejących. Komisja powinna odpowiednio wyjaśnić, że celem zmiany rozporządzenia nie jest zmiana, modyfikacja ani dodanie praw przewozowych w zakresie ruchu lotniczego między UE a USA. Taka umowa wymagałaby jednak zmiany art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008, który dla przewoźników unijnych wprowadza ograniczenie okresu leasingowania statków powietrznych z załogą od przewoźników lotniczych spoza UE do 7 + 7 miesięcy. Zaproponowane sformułowanie całkowicie spełnia konieczność zastrzeżenia, że art. 13 powinien mieć zastosowanie jedynie o tyle, o ile warunków zawartych w art. 13 ust. 3 lit. b) nie określa w inny sposób umowa międzynarodowa.

3.2. W swej ocenie Komisja słusznie stwierdza, że zaproponowane działania są odpowiednie, proporcjonalne i prawnie wykonalne, leżą w interesie państw członkowskich i przemysłu UE oraz nie stanowią niedogodności dla żadnej z zainteresowanych stron.

4. Kontekst

4.1. Wniosek Komisji dotyczy jedynie leasingu z załogą. Umowy w dziedzinie leasingu z załogą służą zazwyczaj zapewnieniu zdolności w czasie okresów szczytowych, podczas corocznych kontroli utrzymania naprawczego oraz przy doraźnych trudnościach operacyjnych związanych z flotą. Umowa leasingu z załogą jest taką umową, w której jeden przewoźnik lotniczy (leasingodawca) obsługuje loty, zapewniając statek powietrzny i załogę innemu przewoźnikowi lotniczemu (leasingobiorcy). Statek powietrzny jest eksploatowany na podstawie certyfikatu przewoźnika lotniczego i w związku z tym podlega odpowiedzialności operacyjnej leasingodawcy.

4.2. W całej branży umowy leasingu z załogą są uważane za korzystne pod względem elastyczności operacyjnej, której nie powinno się arbitralnie ograniczać. Obok sektora lotniczego UE i większości – o ile nie wszystkich – państw członkowskich także sektor lotniczy USA i administracja amerykańska oczekują rozwiązania dla aktualnych i przyszłych operacji statków powietrznych leasingowanych wraz z załogą w ramach umów dwustronnych.

4.3. Wniosek Komisji nie powinien zmieniać założeń politycznych ani zasad odnoszących się do leasingu z załogą. Jego celem powinno być jedynie rozwiązanie konfliktu pomiędzy przepisami rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 a postanowieniami ATA.

4.4. EKES zdecydowanie zaleca, by Wspólny Komitet gromadził dane statystyczne dotyczące przypadków leasingu z załogą w ramach ATA. Rejestr ten powinien być może zawierać zapisy dotyczące warunków socjalnych w celu zagwarantowania nie tylko uczciwych warunków pracy dla pracowników, ale także praw podróźnych, na które leasing mógłby mieć wpływ.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES zgadza się z przedstawionym przez Komisję uzasadnieniem zmiany rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 w celu umożliwienia nieograniczonego zawierania umów leasingu z załogą na zasadzie wzajemności między przewoźnikami z UE i USA w odniesieniu do lotów międzynarodowych w ramach ATA. Jednak zaproponowane nowe sformułowanie nie może pozwalać – ani w ramach ATA, ani w ramach jakiegokolwiek przyszłej umowy w sprawie ruchu lotniczego z krajem trzecim – na zawieranie długoterminowych umów leasingu z załogą z powodów innych niż te wymienione w art. 13 rozporządzenia. EKES zgadza się, że propozycja dotycząca ATA jest bardziej elastycznym – na zasadzie wzajemności – rozwiązaniem w odniesieniu do leasingu z załogą na okresy zwykle trwające do 36 miesięcy. Takie umowy nie miałyby żadnego wpływu na warunki socjalne. Niemniej EKES byłby bardzo zaniepokojony, gdyby proponowana zmiana ograniczeń leasingu z załogą została wykorzystana do zabezpieczenia bardziej długoterminowych umów o podwykonawstwo mających na celu pogorszenie warunków dla pracowników czy konsumentów czy też osłabienie ich praw. W związku z tym Komitet wzywa Komisję, by przy ustalaniu warunków planowanej umowy w dziedzinie leasingu z załogą między UE a USA włączyła sformułowanie zakazujące takich praktyk. Omawiany wniosek nie może być interpretowany jako sposób na leasingowanie statków powietrznych przez przewoźników, którzy mogą celowo lub przypadkowo obchodzić długoterminowe krajowe przepisy socjalne.

Bruksela, dnia 5 lipca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego