

1.



Briuselis, 2017 06 08
COM(2017) 286 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

Aviacija: atvira ir susieta Europa

{SWD(2017) 207 final}

1. ĮVADAS

1.1. Tvirtas aviacijos sektorius siekiant tvirtesnės Sąjungos

Aviacija Europos Sąjungai yra labai svarbi. Ji skatina ekonominį augimą, sukuria darbo vietas, palengvina prekybą ir suteikia žmonėms galimybę keliauti. Dabar Europos aviacijos sektoriui tenka 26 proc. pasaulinės rinkos, jo metinis indėlis į Europos bendrąjį vidaus produktą yra 510 mlrd. EUR, o darbuotojų skaičius – 9,3 mln.

Atvertose ir susietose aviacijos rinkose skrydžiai yra pigesni, o pasaulinių maršrutų pasiūla – įvairesnė. Susisiekimas oro transportu yra svarbus keliaujantiems visuomenės atstovams, įmonėms ir visai ekonomikai, nes kuo geresnis miesto, regiono ir šalies oro susisiekimas su kitomis paskirties vietomis Europoje ir kitomis pasaulio dalimis, tuo didesnės augimo galimybės. Nuo tada, kai prieš 25 metus sukurta ES bendroji aviacijos rinka, kelionių oro transportu gerokai padaugėjo. Per dieną vykdomų skrydžių padaugėjo: 1992 m. jų buvo mažiau nei 10 tūkst., o 2016 m. – maždaug 23 tūkst. Be to, keleiviai dabar gali rinktis iš daugiau paskirties vietų: jiems prieinama apie 7 400 maršrutų, o 1992 m. jų buvo mažiau nei 2 700. 2015 m. per ES oro uostus keliavo daugiau kaip 1,45 mlrd. keleivių.

Europos aviacija turi išlikti konkurencinga pasauliniu lygiu ir tvariai pasinaudoti greitai besikeičiančios pasaulinės ekonomikos suteiktomis galimybėmis. Dėl šios priežasties 2015 m. gruodžio mėn. Europos Komisija pristatė „Europos aviacijos strategiją“¹, kurioje išdėstyta plataus užmojo Europos aviacijos ateities vizija. Šia strategija siekiama suteikti postūmį Europos ekonomikai, sustiprinti jos pramoninį pagrindą ir pasaulinės lyderės pozicijas aviacijos sektoriuje, o kartu spręsti aplinkos ir klimato problemas ir taip tiesiogiai prisidėti prie Komisijos [strateginių prioritetų](#) įgyvendinimo.

1.2. Europos aviacijos strategija – veiksminga

Europos aviacijos strategijoje nurodyti politikos veiksmai, kurių reikia imtis ateinančiais metais. Šis komunikatas ir pasiūlymas, taip pat su juo susijusios kartu pateikiamos rekomendacijos papildo šią strategiją, o tiksliau – veiksmus, kuriais siekiama:

- **išlaikyti pirmaujančias pozicijas tarptautinėje aviacijoje** išsaugojant konkurenciją ir palengvinant užsienio investicijas į ES oro transporto bendroves;
- **pašalinti Europos oro erdvės plėtros trukdžius** gerinant susisiekimą ir oro erdvės efektyvumą.

2. TARPTAUTINĖS AVIACIJOS LYDERĖ

2.1. Konkurencijos aviacijos sektoriuje išsaugojimas

ES gerina Europos aviacijos sektoriaus atstovų patekimo į rinką ir investicijų galimybes svarbiose užsienio rinkose padėdama jiems įsitvirtinti tarptautiniu lygiu ir užtikrindama atviros rinkos sąlygas visoms ES oro susisiekimo bendrovėms. Su trečiosiomis šalimis

¹ Komisijos komunikatas „Europos aviacijos strategija“ COM/2015/0598 *final*.

sudaromi ES aviacijos susitarimai padeda kurti atvirą ir susietą rinką. Dėl tokių susitarimų keleiviams galima pasiūlyti daugiau pigesnių skrydžių ir paskirties vietų. Kai kurie susitarimai jau sudaryti, dėl kitų yra deramasi arba jie dar turi būti pasirašyti (pavyzdžiui, su Ukraina), o dėl kitų tokių susitarimų tikimasi susitarti artimiausiais metais, remiantis Komisijos rekomendacijomis Tarybai leisti pradėti tolesnes derybas.

Nei Pasaulio prekybos organizacija, nei Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija nėra nustačiusios jokių tarptautinių patekimo į rinką standartų. Todėl, siekdama užtikrinti teisinį nuspėjamumą ir tikrumą investuotojams, ES nustato rinkos atvėrimo trečiosioms šalims sąlygas aviacijos susitarimuose.

Tačiau, jei su atitinkama trečiąja šalimi ES aviacijos susitarimas nėra sudarytas arba jei esamuose susitarimuose (ES arba nacionaliniuose) nėra pakankamai taisyklių, kuriomis būtų reguliuojama neigiamą poveikį konkurencijai turinti praktika, o trečiųjų šalių arba trečiųjų šalių subjektai tokią praktiką taiko ES oro transporto bendrovėms, susisiekimui su Europa gali būti padaryta žala. Sudarius sąlygas taikyti tokią praktiką, ji ilgainiui gali neigiamai paveikti konkurencinę padėtį rinkoje, o tai reiškia, kad ES piliečiai ir įmonės turės mažiau pasirinkimo galimybių, jiems bus prieinama mažiau maršrutų, o kainos bus didesnės.

Žinoma, atsakomybė už savo konkurencingumą tenka pačioms ES oro transporto bendrovėms ir ir jos turėtų nuolat pritaikyti savo produktus ir verslo modelius prie rinkos sąlygų. Tačiau tais atvejais, kai susisiekimui su Sąjunga ir tarptautinio oro transporto konkurencingumui iškyla rizika dėl taikomos diskriminacinės praktikos, ES turėtų būti pajėgi imtis atitinkamų veiksmų.

Kad poveikį konkurencijai darančios praktikos rizika būtų mažesnė, reikia imtis įvairių veiksmų. Pirmiausia, ES ir jos valstybės narės ir toliau turėtų aktyviai dalyvauti Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos ir Pasaulio prekybos organizacijos tarptautinio lygmens veikloje rengiant daugiašales taisykles, visoms oro transporto bendrovėms garantuojančias vienodas patekimo į rinką ir veiklos vykdymo tarptautiniu lygiu sąlygas. Antra, ES ir jos valstybės narės turėtų toliau bendradarbiauti su trečiosiomis šalimis ir spręsti šį klausimą aviacijos susitarimuose². Tai yra ES labiausiai priimtina veiksmų kryptis.

Taip pat reikia parengti ES lygmens taisykles dėl skundų pateikimo Komisijai. Tada Komisija, siekdama nustatyti, ar trečiųjų šalių atitinkama praktika galėjo padaryti žalą ES oro transporto bendrovėms, galėtų atlikti tyrimą, kuriuo remiantis būtų galima taikyti kompensacines priemones. Metodas, kuriuo grindžiamas dabar galiojantis reglamentas³, yra nepritaikytas šiems klausimams spręsti, todėl šis reglamentas turi būti pakeistas veiksmingesne priemone.

Komisija

- **siūlo naują oro transporto sektoriaus konkurencijos apsaugos reglamentą,**

² http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy.

³ Reglamentas (EB) Nr. 868/2004 dėl apsaugos nuo subsidijavimo ir nesąžiningos kainų nustatymo veiklos, darančių žalą Bendrijos oro vežėjams, teikiantiems oro susisiekimu paslaugas iš šalių, kurios nėra Europos bendrijos narės.

kuriuo pakeičiamas Reglamentas (EB) Nr. 868/2004.

- **ragina Tarybą leisti pradėti derybas dėl naujų ES išsamių aviacijos susitarimų (su Bahreinu, Kinija, Kuveitu, Meksika, Omanu ir Saudo Arabija) ir greitai nuspręsti dėl ES išsamaus aviacijos susitarimo su Ukraina pasirašymo.**

2.2. Geresnių sąlygų užsienio investicijoms į ES oro transporto bendroves sudarymas

Kad galėtų plėstis, Europos oro transporto bendrovėms reikalinga prieiga prie investicijų, įskaitant užsienio investicijas.

Liberalizavus ES aviacijos rinką buvo pašalintos visos investicijų į Europos oro transporto bendroves kliūtys. Tai davė naudos oro transporto bendrovėms ir keleiviams, o pačios oro transporto bendrovės tapo gyvybingesnės ir ėmė siūlyti daugiau skrydžių.

Užsienio oro transporto bendrovės gali Europos Sąjungoje ne tik vykdyti savo veiklą, bet ir investuoti į ES oro transporto bendroves. Tačiau pagal šiuo metu galiojančias taisykles⁴ trečiosios šalys arba trečiųjų šalių piliečiai, i investuodami į ES oro transporto bendrovę, negali įsigyti daugiau kaip 49 proc. jos akcinio kapitalo, o ir toliau faktiškai kontroliuoti tą bendrovę turi valstybės narės arba jų piliečiai. Jei tos sąlygos nėra tenkinamos, oro transporto bendrovės negali nei pradėti, nei tęsti veiklos kaip ES oro transporto bendrovės. Pastaraisiais metais sudaryti keli stambūs investiciniai sandoriai, dėl kurių ES valstybėms narėms ir Komisijai teko atlikti patikras, siekiant įsitikinti, ar minėti reikalavimai įvykdyti.

Todėl, siekdama didesnio teisinio tikrumo ir užsienio investuotojams bei užsienio oro transporto bendrovėms geriau išaiškinti investicijų modelius, kuriuos pritaikius ES oro transporto bendrovėms leidžiama tęsti savo veiklą, Komisija pateikia aiškinamąsias gaires dėl Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 nustatytų nuosavybės ir kontrolės taisyklių. Šiose gairėse apibūdinama Komisijos taikoma metodika vertinant nuosavybės ir kontrolės reikalavimus, taikomus, visų pirma, užsienio investicijų atvejais.

Kitame etape Komisija peržiūrės nuosavybės ir kontrolės taisykles, o prireikus jas iš dalies pakeis, kad jos liktų tinkamos ir veiksmingos greitai besikeičiančioje aviacijos rinkoje.

Komisija:

- **pateikia aiškinamąsias gaires dėl Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 nustatytų Europos oro transporto bendrovėms taikomų nuosavybės ir kontrolės taisyklių;**
- **atlikdama Reglamento Nr. (EB) 1008/2008⁵ vertinimą peržiūri ES oro transporto bendrovių nuosavybės ir kontrolės taisykles.**

⁴ Reglamentas (EB) Nr. 1008/2008

⁵ Pasiūlymams bus taikomi Komisijos geresnio reglamentavimo reikalavimai.

3. Veiksnių, trukdančių plėsti Europos oro erdvę, pašalinimas

3.1. Susisiekimo oro transportu gerinimas

Tam tikruose ES regionuose (tai taip pat gali būti atokiausi regionai) keliauti oro transportu tebėra sudėtinga. ES pripažino, kad būtina atsižvelgti į atvejus, kai tam tikrais maršrutais ir tam tikromis sąlygomis dėl nepakankamos paklausos arba rinkos nepakankamumo skrydžiai nepatenkina vietos bendruomenių poreikių. Tokiais atvejais viešųjų paslaugų įsipareigojimais galima garantuoti, visų pirma, periferinių arba besivystančių regionų tinkamą susisiekimą su likusia Europos dalimi. Kad nebūtų padaryta žala konkurencijai, viešųjų paslaugų įsipareigojimų taikymas Europos Sąjungoje leidžiamas tik labai ypatingomis Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 nurodytomis sąlygomis. Tačiau, kaip rodo patirtis, esamos taisyklės ne visada yra įgyvendinamos nuosekliai, o tai gali būti kliūtis siekti tikslo išsaugoti tais maršrutais teikiamas susisiekimo paslaugas ir konkurenciją.

Todėl Komisija, siekdama suteikti daugiau aiškumo valstybių narių ir vietos valdžios institucijų iškeltais klausimais dėl jų viešųjų paslaugų įsipareigojimo tvarkos koncepcijos, sandaros ir įgyvendinimo, teikia aiškinamąsias gaires. Šiose gairėse bus apibūdinta metodika, kurią Komisija taiko vertindama viešųjų paslaugų įsipareigojimą. Prireikus, jos turėtų padėti valstybėms narėms teisingai ir veiksmingai taikyti viešųjų paslaugų įsipareigojimo taisykles – tai būtų viena iš susisiekimo problemų sprendimo galimybių. Kitame etape viešųjų paslaugų įsipareigojimo taisyklės bus peržiūrimos, o prireikus – iš dalies keičiamos, kad išliktų veiksmingos ir aiškios.

Komisija:

- **pateikia aiškinamąsias gaires dėl Reglamente (EB) Nr. 1008/2008 nurodytų viešųjų paslaugų įsipareigojimo taisyklių;**
- **atlikdama Reglamento Nr. (EB) 1008/2008 vertinimą peržiūri viešųjų paslaugų įsipareigojimo taisykles.**

Be to, Komisijos tarnybos šiuo metu rengia susisiekimo galimybių indeksą, siekdamas geriau nustatyti susisiekimo spragas ir įvertinti skirtingų lygių oro susisiekimo paslaugas ES regionuose. Susisiekimo galimybių indeksas bus paskelbtas iki 2017 m. pabaigos.

3.2. Oro erdvės veiksmingumo didinimas

Pagrindinė užduotis siekiant Europos aviacijos augimo – sumažinti veiksmingumo suvaržymus, kurie reikšmingai pablogino Europos aviacijos sektoriaus pajėgumą tvariai augti ir konkuruoti tarptautiniu lygmeniu, taip pat sukelia vėlavimus. Dėl suskaidytos Europos oro erdvės kasmet patiriama mažiausiai 3 mlrd. EUR išlaidų ir išmetama iki 50 mln. tonų anglies dioksido.

Bendro Europos dangaus sistema yra konkretus pavyzdys srities, kurioje ES gali daug nuveikti didindama pajėgumą, gerindama saugą ir mažindama sąnaudas, o drauge mažindama aviacijos aplinkosauginį pėdsaką. Nors padėtis šiose srityse ir pagerėjo, eismo sutrikimai dėl

nepalankių oro sąlygų, techninių sutrikimų, išskirtinių įvykių, krizinių situacijų, taip pat šio sektoriaus kolektyvinių veiksmų toliau smarkiai apsunkina keliones oro transportu Europoje⁶. Be to, kelios Komisijos pasiūlytos esminės reformos siekiant pagerinti oro erdvės veiksmingumą sutrumpinant maršrutus ir sumažinant veiklos ir aplinkosaugos sąnaudas yra blokuojamos Taryboje nuo 2014 m. (Bendras Europos dangus (BED 2+)). Šios reformos per ateinančius 20 metų galėtų padėti sutaupyti 36 mlrd. EUR ir sukurti iki 11 tūkst. darbo vietų.

Iš visų oro eismo sutrikimo priežasčių kolektyviniai veiksmai streikų forma sukelia didžiausias problemas, nes dėl OEV streikų paprastai anuliuojama daug skrydžių, skrydžiai dažnai vėluoja, o keleiviams tenka laukti oro uostuose. Šie veiksmai daro didelį poveikį vidaus rinkos veikimui⁷. 2005–2016 m. laikotarpiu dėl oro eismo valdymo darbuotojų streikų buvo atšaukta 243 660 skrydžių, o tai turėjo poveikį apytikriai 27 mln. keleivių. Per tą patį laikotarpį oro transporto bendrovės dėl oro eismo valdymo kolektyvinių veiksmų patyrė daugiau kaip 1 mlrd. EUR išlaidų.

Teisė streikuoti yra viena iš pagrindinių teisių⁸. Dabar ši teisė yra iš esmės reguliuojama nacionaliniais teisės aktais. Tam tikra dabar įvairiose valstybėse narėse taikoma praktika padeda sumažinti atšaukiamų ir vėluojančių skrydžių skaičių Europos piliečiams. Komisija nustatė keletą veiklos priemonių, kuriomis suinteresuotieji subjektai galėtų pasinaudoti sprendami šias problemas. Viena iš tokios praktikos rūšių – socialinio dialogo gerinimas oro eismo valdymo sektoriuje: pasinaudojimas socialinių partnerių parengtų priemonių rinkiniu, taip pat profesinių sąjungų ankstyvas pranešimas apie streikus, darbuotojų individualūs pranešimai, tranzitinių skrydžių apsauga nuo streikų ir nestreikavimas intensyviausio oro eismo laikotarpiais.

⁶ 2016 m. oro eismo srautų valdymo maršrutinį užlaikymą vienam skrydžiui sukėlė toliau pagal dažnumą nurodytos priežastys: skrydžių valdymo (ATC) pajėgumas ir (arba) darbuotojų skaičius (57 proc.), oro sąlygos (19 proc.), oro eismo valdymo (OEV) darbuotojų streikai (14 proc.) ir kiti įvykiai (9 proc.).

⁷ Iš tikrųjų, nuo Bendro Europos dangaus sukūrimo 2004 m. ES aviacijos tinklas buvo apimtas streiko 375 dienas – t. y. per trylikos metų laikotarpį buvo streikuojama ilgiau nei metus.

⁸ Pagrindinių teisių chartijos 28 straipsnyje numatyta, kad: „Darbuotojai ir darbdaviai arba atitinkamos jų organizacijos pagal Sąjungos teisę ir nacionalinius teisės aktus bei praktiką turi teisę derėtis ir atitinkamu lygiu sudaryti kolektyvinius susitarimus, o interesų konflikto atveju imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant streikus, savo interesams apginti.“ Žr. taip pat Europos socialinė chartijos (pataisytos) 6 straipsnį, kuriame pripažįstama darbuotojų ir darbdavių teisė veikti kolektyviai kilus interesų konfliktams, taip pat teisė streikuoti.

Komisija:

- **skatina valstybes nares ir suinteresuotuosius subjektus, įskaitant socialinius partnerius, taikyti toliau nurodytą praktiką siekiant gerinti oro eismo valdymo paslaugų tęstinumą:**
 - **teisingą ir veiksmingą socialinį dialogą su oro eismo valdymo įmonėmis** – kolektyvinių veiksmų poveikio oro eismo valdymo tinklui mažinimas prasideda nuo streikų tikimybės mažinimo vykdant geresnį socialinį dialogą;
 - **profesinių sąjungų pareigą iš anksto įspėti apie streikus** – būtina pakankamai iš anksto pranešti apie streiką (pavyzdžiui, ne vėliau kaip 14 dienų iki streiko pradžios), kad aviacijos sektoriaus suinteresuotieji subjektai galėtų parengti poveikio sušvelninimo planus iki kolektyvinio veiksmo pradžios;
 - **darbuotojų pareigą individualiai pranešti apie savo dalyvavimą kolektyviniuose veiksmuose** – darbuotojai turi pateikti tokį individualų pranešimą pakankamai iš anksto, kad vadovybė galėtų organizuoti oro eismą ir administruoti darbuotojus dar iki streiko pradžios (pavyzdžiui, likus 72 valandoms iki streiko pradžios);
 - **įsipareigojimą apsaugoti valstybių narių, kurios yra paveiktos streikų, tranzitinius skrydžius** – skrydžių, kertančių streiko apimtų valstybių narių oro erdvę, aptarnavimo tęstinumo visapusiškas užtikrinimas (100 %) gerokai sumažins poveikį visam Europos oro eismo valdymui;
 - **įsipareigojimą nestreikuoti suintensyvėjusio oro eismo laikotarpiais** – reikėtų vengti streikų tokiu dienos ar metų laiku, kai oro eismas yra intensyviausias;
- **skatina veiklą vykdančius suinteresuotuosius subjektus ir tinklo valdytojus glaudžiau bendradarbiauti sprendžiant transporto sutrikimo problemas streikų atveju ir toliau plėtoti esamas poveikio švelninimo priemones. Oro navigacijos paslaugų teikėjai raginami sudaryti dvišalius ir daugiašalius bendradarbiavimo susitarimus, kad būtų pagerintas paslaugų tęstinumas streikų atveju. Tinklo valdytojas turėtų stebėti pažangą šioje srityje tvarkydamas streiko registrą;**
- **kartu su suinteresuotaisiais subjektais toliau nagrinės Bendro Europos dangaus labiau integruoto panaudojimo koncepciją siekdama užtikrinti optimalų paslaugų tęstinumą. Taip pat išnagrinės Bendro Europos dangaus veiklos peržiūros plano priemones, kad būtų geriau įvertintas streikų poveikis oro eismo valdymo veiklos rezultatams.**
- **Ragina teisėkūros institucijas greitai priimti Bendro Europos dangaus (SES 2+) pasiūlymus ir toliau bendradarbiaus su valstybėmis narėmis ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis, kad Bendro Europos dangaus sistema būtų visiškai įgyvendinta .**

4. IŠVADA

Tvirtas, konkurencingas ir tvarus Europos aviacijos sektorius yra būtinas ES ekonomikai.

ES aviacija turi išlikti tarptautine lydere. To būtų galima pasiekti, visų pirma, pasinaudojant naujomis tarptautinėmis rinkomis ir užtikrinant atvirą oro transporto bendrovių konkurenciją. Taip pat turėtų būti sudarytos palankesnės sąlygos užsienio investicijoms į ES oro transporto bendroves.

ES taip pat turėtų pasinaudoti plačiomis susisiekimo galimybėmis ir geriau išnaudoti savo oro erdvės veiksmingumą. Imantis veiksnių ES ir nacionaliniais lygmenimis bus galima pasiekti, kad aviacijos sektorius veiktų veiksmingai rinkos nepakankamumo ir oro eismo trikdžių atvejais.

Pirmiau nurodyti veiksmai yra būtini siekiant atviros ir susietos aviacijos rinkos, kuri duotų tiesioginę naudą ES piliečiams, darbuotojams ir įmonėms.