

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za zagotavljanje osnovne letalske povezljivosti v zvezi z izstopom Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irsko iz Unije**

(COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD))

(2019/C 190/07)

Glavni poročevalec: **Jacek KRAWCZYK**

Zaprosilo	Evropski parlament, 14. 1. 2019 Svet, 14. 1. 2019
Pravna podlaga	člena 100(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Sklep predsedstva	22. 1. 2019
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	20. 2. 2019
Plenarno zasedanje št.	541
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	77/1/0

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) nenehno opozarja na pomen in velikost enotnega evropskega zračnega prostora, ki deluje kot katalizator gospodarske rasti in blaginje ter ohranja konkurenčnost Evrope v mednarodnem merilu. Ko bo Združeno kraljestvo prenehalo biti država članica Evropske unije (brexit), noben sektor gospodarstva te države ne bo več del evropskega enotnega trga in tako tudi letalski sektor ne bo več mogel izkoriščati prednosti enotnega evropskega zračnega prostora, pa tudi ne prispevati k njim.

1.2 Posledice brexita za obsežen zračni promet med EU in Združenim kraljestvom bodo odvisne od zmožnosti institucij Združenega kraljestva in EU, da naglo sprejmejo ustrezne regulativne ukrepe za zagotovitev visoke ravni konkurenčnosti letalskega sektorja EU-27 in Združenega kraljestva.

1.3 Če sporazum o izstopu ne bo sklenjen – kar postaja vse bolj verjeten scenarij –, se zakonodaja EU, zlasti Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(1)</sup>, ne bo več uporabljala za storitve zračnega prevoza med Združenim kraljestvom in EU. To ustvarja pravno negotovost in ogroža stabilnost pri načrtovanju ter nadaljnjo povezljivost storitev med Združenim kraljestvom in EU.

1.4 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za zagotavljanje osnovne letalske povezljivosti v zvezi z izstopom Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irsko iz Unije (v nadaljevanju: uredba) je začasna rešitev in načrt za nepredvidljive razmere, s katerim naj bi ublažili posledice neurejenega brexita. Predlagani ukrepi so edini realistični način za ublažitev hudih negativnih posledic, ki jih lahko pričakujemo v letalskem sektorju, če sporazum o izstopu do 29. marca 2019 ne bo ratificiran.

1.5 Uredba bo Komisiji in vladi Združenega kraljestva zagotovila več časa za pogajanja o celovitem sporazumu o storitvah zračnega prevoza (ASA), ki se bo nato uporabljal kot regulativni okvir za letalski promet med EU in Združenim kraljestvom, v vmesnem času pa bo zagotovila osnovno letalsko povezljivost med EU in Združenim kraljestvom.

<sup>(1)</sup> Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (UL L 293, 31.10.2008, str. 3).

1.6 Pogajanja o sporazumu o storitvah zračnega prevoza se morajo začeti brez odlašanja, da se znova vzpostavi pravna podlaga za trdno konkurenco med letalskimi prevozniki obeh strani. EESO je pripravljen, da zagotovi potrebne prispevke zainteresiranih strani iz civilne družbe EU-27. V interesu evropskega gospodarstva, državljanov in delavcev EESO poziva EU in Združeno kraljestvo, naj čim prej sprejmeta celovit sporazum o storitvah zračnega prevoza kot edino pravno podlago za odprt in konkurenčen letalski trg.

1.7 Potem ko je Združeno kraljestvo v skladu s členom 50 izrazilo nameru, da želi izstopiti iz EU, je Komisija pripravila skladno pogajalsko strategijo, ki jo je dosledno in pregledno izvajala ob polni in soglasni podpori vseh institucij EU <sup>(2)</sup>. EESO izraža pohvalo Evropski komisiji, Evropskemu parlamentu in državam članicam za njihovo enotnost. Enoten pristop je v interesu državljanov EU in tudi sektorja civilnega letalstva.

1.8 EESO podpira namen predlagane uredbe, ki je mišljena kot ukrep za nepredvidljive razmere za zagotovitev osnovne letalske povezljivosti, saj je ni mogoče šteti za dopolnitev Uredbe (ES) št. 1008/2008 ali celo za enostranski sporazum o izstopu. Pravice, ki jih določa predlagana uredba, so upravičeno časovno omejene in namenske. Omejitev komercialnih dejavnosti na prometne pravice tretje in četrte svobode za storitve letalskega prevoza med EU in Združenim kraljestvom je logična in dosledna. Dodatne komercialne dejavnosti za letalske prevoznike EU in Združenega kraljestva morajo biti predmet pogajanj o prihodnjem sporazumu o storitvah zračnega prevoza med obema stranema.

1.9 Za zagotovitev osnovne povezljivosti in poštene konkurence je v predlagano uredbo vključenih več meril in postopkov, kot so omejitve pogostosti letov na raven, doseženo med zimsko in poletno sezono IATA <sup>(3)</sup>, koncept enakovrednosti pravic <sup>(4)</sup> in pravica Komisije, da pravice omeji, spremeni ali prekliče <sup>(5)</sup>. EESO priporoča, naj se referenčno obdobje zaključi 29. marca 2019 (celotna poletna in zimska sezona IATA 2018/2019), kar bo bolje odražalo aktualne tržne pogoje.

1.10 Glede na gospodarske in socialne posledice tega najslabšega scenarija je ključnega pomena, da Komisija razvije pregleden mehanizem za natančno spremljanje, pri katerem bi morala predvideti tudi tesno sodelovanje s socialnimi partnerji in organizacijami civilne družbe pred prehodnim obdobjem in med njim ter med pogajanjmi o novem sporazumu o storitvah zračnega prevoza. Takšno spremljanje mora vključevati tudi zaščito potnikov, delavcev in okoljskih standardov.

1.11 Po mnenju EESO bi morali letalski delavci iz Združenega kraljestva ohraniti svoje pravice v skladu z zakonodajo EU, ki se, med drugim, nanaša na delovni čas posadke, začasno agencijo, omejitve časa letenja, direktivo o prenosu podjetij in drugo, da bi ohranili enake konkurenčne pogoje s prevozniki Unije.

## 2. Splošne pripombe

### 2.1 Pravna podlaga za zagotavljanje storitev zračnega prevoza znotraj EU

Kot je zapisano v obrazložitvenem memorandumu <sup>(6)</sup>, suverene države organizirajo zračni prevoz na podlagi dvostranskih sporazumov o storitvah zračnega prevoza. Toda zaradi liberalizacije zračnega prevoza znotraj EU svoboda letalskih prevoznikov držav članic, da opravljajo storitve zračnega prevoza znotraj EU, temelji izključno na Uredbi (ES) št. 1008/2008, ki določa tudi pravila za licenciranje prevoznikov. Če sporazuma o izstopu ne bo, navedena uredba ne bo več urejala storitev zračnega prevoza med Združenim kraljestvom in državami članicami in tako od 30. marca 2019 dalje ne bo pravne podlage, na kateri bi lahko letalski prevozniki obeh strani te storitve opravljali. Poleg tega bodo prevozniki Združenega kraljestva izgubili operativno licenco za Unijo.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 556 final/2; COM(2018) 880 final

<sup>(3)</sup> COM(2018) 893 final, člen 3(2).

<sup>(4)</sup> COM(2018) 893 final, člen 4.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 893 final, člena 4 in 5.

<sup>(6)</sup> COM(2018) 895 final.

Države sicer lahko vozne rede letov, ki jih za posamezno sezono letenja predložijo določeni letalski prevozniki, odobrijo na podlagi prijateljskih odnosov in vzajemnosti, vendar takšne *ad hoc* odobritve nikakor ne zagotavljajo stabilnosti pri načrtovanju in bi v primeru letov med Združenim kraljestvom in državami članicami EU povzročile upravno breme, ki bi bilo težko obvladljivo. Poleg tega bi odprle precej sporno pravno vprašanje, ali bi EU obdržala izključne pravice do pogajanj o pogojih sporazuma o storitvah zračnega prevoza med EU in Združenim kraljestvom, brez katerega države članice ne bi imele pravne podlage za odobritev kakršnih koli letov. Zato je ključnega pomena, da se vzpostavi pravna podlaga, ki bo omogočila opravljanje storitev zračnega prevoza med EU in Združenim kraljestvom tudi po 29. marcu 2019.

## 2.2 Posledice sporazuma o izstopu za letalstvo

EU in Združeno kraljestvo sta se pogodila o sporazumu o izstopu, ki vsebuje ukrepe, ki jih je treba sprejeti za lažji prehod Združenega kraljestva s statusa države članice na status tretje države. Sporazum zadeva vse sektorje gospodarstva. Med prehodnim obdobjem bi se za Združeno kraljestvo uporabljalo tako obstoječe pravo EU kot pravo EU, ki začne veljati med prehodnim obdobjem. Vendar Združeno kraljestvo ne bi več aktivno sodelovalo v procesu odločanja EU, tudi ne pri odločitvah, ki jih sprejemajo agencije EU, kot je Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA). Takšno stanje bi se nadaljevalo, dokler Združeno kraljestvo in EU-27 ne bi sklenila novega sporazuma o storitvah zračnega prevoza.

### 2.2.1 Mednarodni sporazumi, ki jih je sklenila EU

Združeno kraljestvo bo moralo po brexitu morebiti znova skleniti več kot 750 mednarodnih sporazumov, ki jih je EU sklenila v imenu držav članic. Mednje sodi več sporazumov, povezanih z letalstvom, zlasti celovit sporazum o storitvah zračnega prevoza med EU in ZDA, ki za Združeno kraljestvo ne bo več veljal. Vsi tovrstni sporazumi, ki jih je EU sklenila na podlagi *izključne* pristojnosti, za Združeno kraljestvo ne bodo več veljali, potem ko ne bo več država članica EU. Ravno tako za Združeno kraljestvo ne bodo več veljali sporazumi, ki so bili sprejeti na podlagi *deljene* pristojnosti in državam članicam EU zagotavljajo prednosti. EU se v sporazumu o izstopu zavezuje, da bo vse pogodbenice mednarodnih sporazumov o storitvah zračnega prevoza, ki jih je sklenila, obvestila, naj Združeno kraljestvo med prehodnim obdobjem obravnava kot državo članico EU. Odločitev, ali bo res tako, pa je še vedno v rokah tretjih strani; sporazum o izstopu jih ne zavezuje k temu, da bi Združenemu kraljestvu tudi po 29. marcu 2019 še naprej zagotavljale dosedanje prednosti.

2.2.2 Vidike vzdrževanja, popravil in remonta (MRO), proizvodnjo letal, zmogljivosti za popravila in varnostne standarde EESO obravnava v ločenem mnenju z naslovom Varnost v letalstvu po brexitu (TEN/688).

## 3. Predlagana uredba

### 3.1 Ozadje

Za ublažitev možnih resnih motenj zračnega prometa med EU in Združenim kraljestvom v primeru, da sporazum o izstopu ne bo sklenjen, je Komisija sprejela naslednja predloga uredb:

— predlog o skupnih pravilih za zagotavljanje osnovne letalske povezljivosti v zvezi z brexitom (COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD)), ki ga obravnava to mnenje, in

— predlog o nekaterih vidikih varnosti v letalstvu v zvezi z brexitom (COM(2018) 894 final – 2018/0434 (COD)) (?).

Uredbi določata nujne ukrepe na specifičnih področjih prava Unije za primer izstopa brez sporazuma. Število predlaganih ukrepov je omejeno, kar je treba razumeti kot izredno prizadevanje za zaščito temeljnih interesov Evropske unije in njenih državljanov v primeru takšnega izida.

Komisija zlasti poudarja, da pri ukrepih ne gre za reprodukcijo koristi članstva v EU, pa tudi ne za pogoje za načrtovano prehodno obdobje. Ukrepe bo enostransko sprejela EU (z možnostjo, da jih kadar koli prekliče) in so časovno omejeni glede na posamezne sektorje. Poleg tega je treba upoštevati določeno razdelitev pristojnosti, nacionalni ukrepi pa morajo biti v skladu s pravom EU. Ukrepi tudi ne smejo biti zdravilo za težave, nastale zaradi nesprijetih ukrepov pripravljenosti ali ker ni bilo pravočasnega odziva.

(?) Mnenje EESO o varnosti v letalstvu po brexitu, TEN/688 (stran 37 v UL).

### 3.2 Predlagani ukrepi

3.2.1 Cilj predlagane uredbe je zagotoviti osnovno letalsko povezljivost med Združenim kraljestvom in EU za obdobje enega leta. Predlog daje letalskim prevoznikom Združenega kraljestva prometne pravice, da preletijo ozemlje EU brez pristanka, da pristanejo na ozemlju EU v nekomercialne namene in da zagotavljajo neposredne povezave med ozemljema Združenega kraljestva in EU, ne glede na to, ali gre za potniški, tovorni, redni ali posebni zračni prevoz<sup>(8)</sup>. Glede zmogljivosti se predlaga, naj pogostost letov ne prekorači števila letov, opravljenih med zimsko in letno sezono IATA 2018, torej pred brexitom<sup>(9)</sup>.

3.2.2 Pravice, ki se dodelijo letalskim prevoznikom Združenega kraljestva, so poleg tega odvisne od upoštevanja načela enakovrednosti pravic, kar v bistvu pomeni, da bo Komisija spremljala, ali so bile zračnim prevoznikom Unije podeljene pravice, ki so *pravno in dejansko* enakovredne pravicam, ki jih bodo prevozniki Združenega kraljestva dobili na podlagi predlagane uredbe. Če tega ne bo ali bodo imeli prevozniki različne pravice, si Komisija pridržuje pravico, da uvede nadaljnje omejitve zmogljivosti, od držav članic zahteva, da zavrnejo, prekličejo ali začasno razveljavijo operativna dovoljenja ali sprejme druge ustrezne ukrepe<sup>(10)</sup>. Komisija lahko naloži enake omejitve, če ugotovi, da ni zagotovljena poštena konkurenca, na primer če Združeno kraljestvo svojim prevoznikom podeli subvencije ali če so prevozniki EU diskriminirani<sup>(11)</sup>.

3.2.3 Poleg tega predlagana uredba določa zahteve za pridobitev operativnih dovoljenj od držav članic<sup>(12)</sup> in predložitev operativnih načrtov in voznih redov organom zadevnih držav članic<sup>(13)</sup>, določa pa tudi pogoje za zavrnitev, preklic, začasno razveljavitev ali omejitev dovoljenja<sup>(14)</sup> ter zahteve v zvezi s spričevali o plovnosti, usposobljenosti in licencami, ki jih izda Združeno kraljestvo<sup>(15)</sup>.

## 4. Posebne pripombe

### 4.1 Omejitve zmogljivosti

4.1.1 Evropske zainteresirane strani imajo različna stališča o tem, ali je treba omejiti zmogljivost, ki bo ponujena<sup>(16)</sup>. Glavni argument za odpravo omejitve je pričakovana rast trga v prihodnjih letih za 6 %.

4.1.2 Toda EESO se strinja s Komisijo, da namen te uredbe ni razširitev uporabe Uredbe (ES) št. 1008/2008 in dejanska zagotovitev polnega delovanja enotnega evropskega letalskega trga. Uredba, ki določa pogostost in s tem ponujene zmogljivosti, seveda posega v tržno dinamiko. Kljub temu je treba zaradi brexita in ker ni nobenega drugega dogovorjenega ukrepa, kot je sporazum o izstopu, sprejeti nujne ukrepe. Uredbo je treba zato obravnavati v kontekstu politične nezmožnosti za sprejetje ustreznega sporazuma o izstopu, ki bi za omejen čas razširil pravno podlago, Združeno kraljestvo pa zavezal, da sprejme ukrepe kot tretja država. Brez takšnega sporazuma vsem gospodarskim sektorjem, zlasti pa letalstvu, grozijo resne motnje.

4.1.3 Zmogljivost, ki se jo ponuja s to uredbo, torej ni odslikava delujočega trga, temveč nujen ukrep za nepredvidljive razmere. Brez te uredbe letalski prevozniki Združenega kraljestva resnično tvegajo, da bodo njihove operativne licence za EU preklicane. Z uredbo pa se lahko zagotovi osnovna letalska povezljivost. Omejitev zmogljivosti poleg tega državam članicam daje varnost do te mere, da nobena država članica ne more odobriti dodatne pogostosti. Tudi pogoji za morebiti nujne popravne ukrepe so jasni. Omejitev pogostosti kaže na tako začasno kot nujno naravo uredbe. Referenčno obdobje bi se moralo zaključiti 29. marca 2019 (celotna poletna in zimska sezona IATA 2018/2019), kar bo bolje odražalo aktualne tržne pogoje. Uredba velja v obdobju, potrebnem za sklenitev novega sporazuma o storitvah zračnega prevoza, ki znaša največ 12 mesecev.

<sup>(8)</sup> COM(2018) 893 final, člen 3(1).

<sup>(9)</sup> COM(2018) 893 final, člen 3(2).

<sup>(10)</sup> COM(2018) 893 final, člen 4.

<sup>(11)</sup> COM(2018) 893 final, člen 5.

<sup>(12)</sup> COM(2018) 893 final, člen 6.

<sup>(13)</sup> COM(2018) 893 final, člen 7.

<sup>(14)</sup> COM(2018) 893 final, člen 8.

<sup>(15)</sup> COM(2018) 893 final, člen 9.

<sup>(16)</sup> COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD).

4.1.4 EESO podpira časovno omejitev pogostosti letov, ki poudarja začasno naravo usmerjenega nujnega ukrepa. Vendar v interesu evropskega gospodarstva in njegovih delavcev EESO poziva EU in Združeno kraljestvo, naj čim prej sprejmeta celovit sporazum o storitvah zračnega prevoza kot edino pravno podlago za odprt in konkurenčen letalski trg.

#### 4.2 *Razširitev na lete pod skupno oznako in pogodbe o zakupu*

4.2.1 EESO meni, da bi vključitev klavzul, ki bi omogočale nadaljevanje letov pod skupno oznako in pogodb o zakupu, presegala namen uredbe. Takšni komercialni sporazumi niso nujni za zagotavljanje osnovne letalske povezljivosti med dvema stranema. Pravna podlaga za tovrstno komercialno sodelovanje je Uredba (ES) št. 1008/2008. Če se bodo takšni sporazumi nadaljevali, jih bo treba vključiti v prihodnji celovit sporazum o storitvah zračnega prevoza med EU in Združenim kraljestvom.

#### 4.3 *Razširitev na prometno pravico pete svobode (tovorni prevoz)*

4.3.1 Uredba zagotavlja temeljni element povezljivosti – zračni prevoz med dvema državama, torej prometne pravice tretje in četrte svobode. Določa tudi tehnične pravice, prometne pravice prve in druge svobode. Kakršne koli pravice, ki presegajo osnovno povezljivost med dvema državama, ne morejo biti predmet te uredbe, saj njen namen ni zagotavljanje novih tržnih priložnosti ali celo razširitev pravne podlage za vse sedanje operacije. Po mnenju EESO razširitev začasno dodeljenih komercialnih prometnih pravic preko tretje in četrte svobode ne bi bila združljiva z namenom in logiko predlagane uredbe.

#### 4.4 *Posledice za zahteve glede lastništva in nadzora*

4.4.1 EESO meni, da zahtev glede lastništva in nadzora iz Uredbe (ES) št. 1008/2008 ne bi smeli spremeniti zaradi brexita. Če je letalski prevoznik EU v nevarnosti, da po brexitu izgubi operativno licenco za EU, bi morala predlagana uredba predvideti dovolj dolgo dodatno obdobje, v katerem bi lahko prevoznik prilagodil strukturo lastništva, ki jo nato odobri Komisija.

#### 4.5 *Izjema od uporabe Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 868/2004 <sup>(17)</sup> za storitve prevoza v EU, ki jih opravljajo letalski prevozniki Združenega kraljestva*

4.5.1 EESO meni, da bi bilo treba Uredbo (ES) št. 868/2004 ohraniti kot instrument brez izjem, saj bi to ustvarilo precedenčni primer za prihodnjo uporabo tega instrumenta trgovinske zaščite. Poleg tega takšna izjema ni potrebna, saj uredba že predvideva ukrepe, ki jih je mogoče sprejeti, če Komisija oceni, da so nujni za odpravo diskriminacije letalskih prevoznikov EU.

#### 4.6 *Enakovrednost pravic*

4.6.1 Člen o enakovrednosti pravic, na podlagi katerega lahko Komisija od držav članic zahteva, da prekličejo ali omejijo pravice letalskih prevoznikov Združenega kraljestva do opravljanja storitev, vzbuja pomisleke. Besedilo je dejansko mogoče različno tolmačiti in nikakor ni gotovo, da si ga bodo vse države članice podobno razlagale. Njegova glavna prednost je v tem, da preprečuje samodejne kazenske ukrepe zoper letalske prevoznike in tako zmanjšuje število nujnih tržnih posegov. Glede na začasno naravo uredbe je pragmatični pristop primernejši, da se prepreči sprejemanje formalnih ukrepov po načelu „milo za drago“, ki bi bili v tem primeru sicer neizogibni.

<sup>(17)</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 868/2004 z dne 21. aprila 2004 o varstvu pred subvenconiranjem in nepošteno prakso oblikovanja cen, ki povzročata škodo letalskim prevoznikom Skupnosti pri izvajanju zračnega prevoza iz tretjih držav (UL L 162, 30.4.2004, str. 1).

4.6.2 EESO priznava prednosti dejanske in pravne enakovrednosti pravic, ki je v členu 4 predlagane uredbe določena kot sredstvo za zagotavljanje poštene konkurence in enakih konkurenčnih pogojev za letalske prevoznike, ki ponujajo storitve prevoza med EU in Združenim kraljestvom. Brez sporazuma o izstopu za letalske prevoznike Združenega kraljestvo ne bi več veljale določbe EU o, na primer, varstvu potrošnikov, sistemu trgovanja z emisijami ali smernice o državni pomoči. Zato je ne le v interesu letalskih prevoznikov, temveč tudi državljanov EU, da bolje razumejo, kdaj bi se določene storitve lahko ukinile zaradi vzpostavitve dejanske ali pravne enakovrednosti pravic.

4.6.3 EESO zato priporoča, naj Komisija poskrbi za usklajeno izvajanje tega člena in po potrebi navede več specifičnih primerov, ko bi bili morebiti potrebni povratni ukrepi EU.

4.7 Po mnenju EESO bi morali letalski delavci iz Združenega kraljestva ohraniti svoje pravice v skladu z zakonodajo EU, zlasti pravice iz direktive o delovnem času, direktive o začasni agenciji, uredbe o omejitvah časa letenja, direktive o ustanovitvi evropskega sveta delavcev, direktive o prenosu podjetij itd., da bi ohranili enake konkurenčne pogoje s prevozniki Unije.

V Bruslju, 20. februarja 2019

*Predsednik*  
*sEvropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---