



Bruselj, 1.3.2019
COM(2019) 120 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Letalska strategija za Evropo: Ohranjanje in spodbujanje visokih socialnih standardov

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Letalska strategija za Evropo: Ohranjanje in spodbujanje visokih socialnih standardov

1. Uvod

Leta 2017 EU ni le praznovala 25 let notranjega trga za letalstvo¹, temveč je tudi proglasila evropski steber socialnih pravic². To je zgodba o uspehu EU. Zlasti ta uspeh letalskega trga EU z vsakdanjimi dejavnostmi omogočajo številni Evropejci, zaposleni in dejavni v tem sektorju. Preprostejše in cenejše letalske povezave na notranjem letalskem trgu so Evropejce zbližale in jih bolje povezale s preostalim svetom. Ker izbira letalskih potovanj še nikoli ni bila tako bogata, lahko zdaj številni Evropejci potujejo, študirajo in delajo po Evropi in širše. Število in pogostost letov sta znatno narasla. Dnevno število letov se je povečalo z manj kot 10 000 v letu 1992 na približno 25 000 v letu 2017³, število rut pa z manj kot 2 700 na 8 400⁴. V letu 2017 je po EU, iz nje ali vanjo potovala več kot milijarda letalskih potnikov⁵.

Pravila zračnega prevoza so bila harmonizirana na ravni EU, kar vsem operatorjem ne glede na njihovo lokacijo v EU zagotavlja enak dostop do trga letalskega prevoza, vendar odgovornost za socialno zaščito in delovno pravo še naprej ostaja predvsem v rokah držav članic⁶. To pomeni, da ima lahko letalsko osebje, kljub temu da pravo EU zagotavlja zaščito vsemu letalskemu osebju, različne pravice in ravni zaščite, kar je odvisno od nacionalnega prava, ki se zanj uporablja. Ta položaj je lahko zaradi čezmejne narave dela zlasti kočljiv za letalske posadke (tj. kabinsko osebje in pilote)⁷.

Zahteve po zniževanju stroškov na izredno konkurenčnem trgu so spodbudile inovacije. Zaradi njih so se morali delavci tudi prilagoditi hitro razvijajočemu se okolju. Nekatere letalske družbe so uvedle prakse (kot so najemanje letalskih posadk prek posrednikov ali samozaposlenih delavcev ali tako imenovani pristop „plačaj, da lahko letiš“), ki vplivajo na delovne in zaposlitvene pogoje letalske posadke in lahko povzročijo pravno negotovost. Vrsta stavk letalskih posadk po številnih državah članicah v zadnjih letih kaže nezadovoljstvo nekaterih letalskih posadk s spremenjenimi zaposlitvenimi in delovnimi pogoji.

Obstajata obsežna zakonodaja EU, ki določa minimalne standarde, in nacionalna zakonodaja, ki varuje delavce, vključno z letalskimi posadkami. Sklop posebnih pravil EU je namenjen zaščiti delavcev pri njihovih čezmejnih dejavnostih in zagotavlja letalskim posadkam, da lahko izkoristijo možnosti za zaposlitev in so zaščitene, kadar uresničujejo svobodo gibanja na notranjem trgu. Kljub temu so Evropski parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor, države članice, letalske družbe in socialni partnerji, izrazili zaskrbljenost glede negativnega

¹ https://ec.europa.eu/transport/modes/air/25years-eu-aviation_en

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_sl.pdf.

³ Eurocontrol.

⁴ OAG.

⁵ Eurostat, 2018.

⁶ Glej člen 153 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

⁷ V zvezi z izvajalci storitev zemeljske oskrbe bodo nenamerni socialni učinki zakonodaje EU o storitvah zemeljske oskrbe, zlasti na področju delovnih pogojev, del analize v prihodnji oceni v letu 2019. V zvezi s kontrolorji zračnega prometa glej COM(2017) 286 final in SWD(2017)207 final.

vpliva nekaterih praks nekaterih letalskih družb na zaposlitvene in delovne pogoje nekaterih letalskih posadk. Zaskrbljeni so, da je to pripeljalo do pravne negotovosti, različnih ravni zaščite delavcev in neenakih konkurenčnih pogojev za letalske prevoznike. Komisija je prejela zahteve za pojasnila v zvezi s temi vprašanji.

Komisija je leta 2015 predstavila letalsko strategijo za Evropo⁸, v kateri je socialna agenda v letalstvu poudarjena kot prednostna naloga. Ukrepala je v zvezi z vsemi svojimi zavezami. Komisija dejavno podpira socialni dialog v letalstvu, zlasti prek odbora za socialni dialog v sektorju civilnega letalstva. Leta 2016 je Komisija objavila praktični vodnik o delovnem pravu, ki se uporablja, in pristojnih sodiščih⁹. Da bi pridobila boljši vpogled v položaj letalskih posadk ter njihove zaposlitvene in delovne pogoje na današnjem letalskem trgu v EU, je Komisija naročila študijo o zaposlitvenih in delovnih pogojih letalskih posadk na notranjem letalskem trgu EU („študija Ricardo“)¹⁰. Oprla se je tudi na zunanje študije¹¹, redne izmenjave mnenj z deležniki in njihove prispevke. V okviru vrednotenja uredbe o zračnih prevozih¹² Komisija tudi ocenjuje nenamerne socialne učinke te zakonodaje, zlasti na delovne pogoje.

Evropski parlament je leta 2017 pozval države članice in Komisijo, naj ukrepajo glede socialnih vprašanj v letalstvu, zlasti v primeru visoko mobilnih letalskih posadk¹³. Evropski ekonomsko-socialni odbor je Komisijo pozval tudi, naj sprejme dodatne praktične ukrepe za preprečevanje negativnih učinkov na zaposlovanje, ustvarjanje kakovostnih delovnih mest¹⁴, Evropski odbor regij pa je poudaril, da je konkurenčen in trajnosten evropski letalski sektor dolgoročno bistven za razvoj na lokalni in regionalni ravni. Evropski parlament, Svet in Evropska komisija so novembra 2017 razglasili evropski steber socialnih pravic. Steber določa načela in pravice, ki so bistvenega pomena za pravične in dobro delujoče trge dela ter sisteme socialnega varstva v Evropi 21. stoletja.

Nedavno in v zgoraj opisanem okviru so številne države članice pozvale k ukrepanju na nacionalni ravni in ravni EU, da bi se razvila in uresničila ambiciozna in pomembna socialna agenda v letalstvu. Poudarile so, kako pomembno je zagotoviti zdravo in pošteno konkurenco ter poštene delovne pogoje za sektor, hkrati pa pozvale Komisijo, naj si še naprej prizadeva glede „konkretnih in učinkovitih ukrepov za obravnavanje glavnih nerešenih vprašanj“¹⁵. Tudi organizacija letalskih družb, ki zastopa skoraj četrtino letalskega trga EU, in dve združenji sindikatov, ki zastopata evropske letalske posadke, so pozvali¹⁶ EU in nacionalne odločevalce, naj na letalskem trgu EU nujno „zagotovijo ustrezne socialne standarde ter

⁸ COM(2015) 598 final.

⁹ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>

¹⁰ Študija o zaposlitvenih in delovnih pogojih letalskih posadk na notranjem letalskem trgu EU [še ni objavljena].

¹¹ Študiji o učinkih izvajanja skupnega letalskega trga EU na zaposlitvene in delovne pogoje v sektorju zračnega prevoza v obdobju 1997–2010, julij 2012, ter o zaposlitvenih in delovnih pogojih v sektorju zračnega prevoza in na letališčih, oktober 2015 („študija Stear Davies Gleave“).

¹² 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).

¹³ Resolucija z dne 16. februarja 2017 o letalski strategiji za Evropo iz leta 2015.

¹⁴ Mnenje TEN/581 o letalski strategiji za Evropo, z dne 14. julija 2016, ki se nanaša na Mnenje TEN/565 o socialnem dampingu v evropskem civilnem letalstvu z dne 16. septembra 2015.

¹⁵ Skupna izjava o socialni agendi v letalstvu, ki so jo pripravili Belgija, Danska, Francija, Nemčija, Luksemburg in Nizozemska, 2. oktober 2018.

¹⁶ „Socialna agenda za evropsko letalstvo“, Airline Coordination Platform (Platforma za koordinacijo letalskih družb), European Cockpit Association (Evropsko združenje pilotov) in European Transport Workers' Federation (Evropska federacija delavcev v prometu), 2. oktober 2018.

poštene in enake konkurenčne pogoje za vse“, pri čemer so se osredotočili na letalske posadke.

Komisija s tem poročilom pregleduje napredek socialne agende v letalstvu, ki je bila določena v strategiji za letalstvo iz leta 2015. V poročilu, ki je osredotočeno na letalske posadke, so skladno s političnimi prednostnimi nalogami Komisije za delovna mesta, rast in pravičnost, pregledani sedanje glavne priložnosti in izzivi za letalske posadke, tako da se opira na ugotovitve študije Ricardo, v kateri so bila analizirana ključna vprašanja, ki so jih opredelile evropske organizacije letalskih posadk, ob tem ko so si prizadevale za izboljšanje pravne varnosti za letalsko posadko. Opredeljeni so tudi nekateri kratkoročni konkretni ukrepi za močnejšo socialno agendo v letalstvu.

2. DELOVNA MESTA IN ZAPOSLOVANJE NA SEDANJEM LETALSKEM TRGU

Letalstvo je pomemben vir zaposlovanja. Ocenjuje se, da je letalski sektor leta 2016 v Uniji neposredno ustvaril 2 milijona delovnih mest, od tega je bilo 18,8 % delovnih mest pri letalskih družbah, in skupno podprl 9,4 milijona delovnih mest¹⁷. Zračni prevoz¹⁸ v EU neposredno zaposluje 437 000 delavcev (193 000 žensk in 244 000 moških)¹⁹. Pričakuje se, da se bo število delovnih mest v letalstvu še naprej povečevalo²⁰. Podatki, ki bi se posebej nanašali na letalske posadke, niso na voljo.

Tradicionalno so imeli letalski prevozniki sedež svoje flote in letalskih posadk v eni sami državi, tj. državi, kjer so imeli glavni kraj poslovanja²¹. To je ustrezalo tudi kraju dela letalskih posadk, kraju uporabe socialne zakonodaje in kraju sodne pristojnosti. Poslovni modeli letalskih družb so se na liberaliziranem in konkurenčnem trgu, ki zahteva večjo prožnost in stroškovno učinkovitost, zelo razvili. Glede na to so se v letalskem sektorju tako kot v številnih drugih gospodarskih panogah razvile različne ureditve in prakse dela. Število nizkocenovnih letov, ki običajno potekajo od točke do točke, se je od leta 2007 do leta 2016²² povečalo za 61 %, tako da ti leti zajemajo skoraj 50 % razpoložljivih sedežev znotraj trga EU²³. S povečevanjem števila rut točka-točka se je število operativnih sedežev od leta 2008 ves čas povečevalo, zrakoplovi in letalske posadke iste letalske družbe pa imajo sedež vse pogostejše zunaj glavnega kraja poslovanja letalskega prevoznika, na ozemlju druge države članice ali včasih celo v tretjih državah. Kot je bilo poudarjeno v študiji Ricardo, je zlasti za nizkocenovne prevoznike značilno, da imajo več operativnih sedežev v tujini. V omejenem obsegu pa so dodatne operativne sedeže začeli razvijati tudi nekateri tradicionalni prevozniki.

Zaradi tega trenda se je okrepila čezmejna narava dejavnosti letalskih posadk in še bolj zapletel njihov pravni status v okviru zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje. Zlasti se je ustvarila negotovost glede vprašanja, kako določiti, katero sodišče je pristojno in katero delovno pravo se uporablja v pogodbah o zaposlitvi letalskih posadk, dodeljenih v domače baze zunaj glavnega kraja poslovanja letalskega prevoznika.

¹⁷ https://aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf.

¹⁸ Letališke dejavnosti ter popravila in vzdrževanje zrakoplovov in letalskih motorjev niso vključeni.

¹⁹ Eurostat, drugo četrtletje 2018.

²⁰ V skladu z napovedmi družbe Airbus bo v obdobju med letoma 2017 in 2037 po svetu potrebnih dodatnih 538 000 pilotov (219 000 v azijsko-pacifiški regiji, 68 000 v Severni Ameriki, 94 000 v Evropi, 57 000 na Bližnjem vzhodu, 52 000 v Latinski Ameriki, 25 000 v Afriki in 23 000 v Rusiji/Srednji Aziji).

²¹ Glej člen 2(26) uredbe o zračnih prevoznih.

²² Eurocontrol.

²³ Poletni urniki OAG.

Uredba o zračnih storitvah, ki je pravni okvir EU za notranji letalski trg EU, priznava „vse večj[o] pomembnost, ki jo imajo letalski prevozniki z operativnimi sedeži v več državah članicah“ (uvodna izjava 4) in določa, da bi „[g]lede zaposlenih pri letalskem prevozniku Skupnosti, ki opravlja zračne prevoze iz operativnega sedeža zunaj ozemlja države članice, kjer ima letalski prevoznik Skupnosti sedež podjetja, [...] morale države članice zagotoviti pravilno izvajanje socialne zakonodaje Skupnosti in nacionalne socialne zakonodaje“ (uvodna izjava 9). Zato se uredba o zračnih storitvah uporablja brez poseganja v uporabo ustreznega prava EU in nacionalnega prava, ki ščitita zaposlene, kot so pravila o socialni varnosti. To poročilo se osredotoča na pravila, ki so pomembna za letalske posadke v okviru trenutnega razvoja dogodkov na trgu.

3. SOCIALNA RAZSEŽNOST KOT DEL PRESOJE VARNOSTI

Varnost je v letalstvu prva prednostna naloga. Predpisi EU za varnost v letalstvu se za letalsko osebje uporabljajo brez razlike, ne glede na posameznikovo pogodbeno razmerje z letalsko družbo. Predpisi EU za varnost v letalstvu vsebujejo pojem domača baza, ki se uporablja kot referenčna točka za izračun omejitev časa letenja in časa dolžnosti. Pojem domača baza pomeni „kraj, ki ga za člana posadke določi operator in na katerem član posadke navadno začne in konča obdobje dolžnosti ali vrsto obdobja dolžnosti ter na katerem operator v normalnih okoliščinah ni odgovoren za nastanitev zadevnega člana posadke“²⁴.

Morebitni učinek, ki bi ga različni zaposlitveni pogoji lahko imeli na varnost, se jemlje zelo resno ter ga Agencija Evropske unije za varnost v letalstvu (EASA) in Komisija stalno analizirata. Zaradi dveh nedavnih dogodkov je socialna razsežnost dodatno vključena v presojo varnosti letalskih družb.

Agencija Evropske unije za varnost v letalstvu je avgusta 2017 objavila **priporočila o novih poslovnih modelih za operatorje v komercialnem zračnem prevozu**²⁵. V poročilu je bilo glede na različne pogodbene ureditve med letalskimi posadkami (npr. modeli začasne zaposlitve, delo prek posrednikov ali samozaposlitev) operatorjem priporočeno, naj se ob upoštevanju številnih kazalnikov kot dela sistema upravljanja varnosti pri operatorju osredotočijo na spremljanje po vrsti pogodbe ali kategoriji osebja.

Poleg tega so v skladu z **novο osnovno uredbo o varnosti v letalstvu**, ki je začela veljati 11. septembra 2018²⁶, upoštevanι socialno-ekonomski dejavniki, da bi se obravnavala socialno-ekonomska tveganja za varnost v letalstvu. Ko agencija EASA pripravlja predpise, ki bi lahko imeli pomembne socialne posledice, se mora tudi ustrezno posvetovati z deležniki, vključno s socialnimi partnerji EU.

4. PRILOŽNOSTI IN IZZIVI ZA LETALSKE POSADKE NA SEDANJEM LETALSKEM TRGU EU

4.1. Pritegnitev in usposabljanje mladih – ohranjanje in ustvarjanje visokokvalificiranih delovnih mest v zračnem prevozu

²⁴ Glej sprotno opombo 29.

²⁵ Praktične smernice EASA, Obvladovanje tveganj, povezanih z novimi poslovnimi modeli operatorjev v komercialnem zračnem prevozu.

²⁶ Uredba (EU) 2018/1139 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2018 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu (UL L 212, 22.8.2018, str. 1).

Prihodnost evropskega letalskega sektorja je odvisna od njegove zmožnosti, da pritegne in zadrži visokokvalificirano delovno silo. Glede na napovedi bo v obdobju 2017–2037 po svetu potrebnih dodatnih 538 000 pilotov²⁷.

Deležniki, zlasti sindikati, nekatere letalske družbe in Evropski parlament so zaskrbljeni zaradi dejstva, da morajo piloti plačevati za usposabljanje, na primer za usposabljanje za linijsko letenje, medtem ko delajo kot redni piloti na zrakoplovu v komercialnem prevozu.

Za pilote je potrebno dolgotrajno in drago usposabljanje. Dostop do poklica na splošno vključuje tri glavne korake: **osnovno usposabljanje** za pridobitev licence prometnega pilota (ATPL)²⁸; **rating za tip** za pilotiranje posebnega tipa zrakoplova; **linijsko usposabljanje**, s katerim pilot pridobi potrebne letalske izkušnje, da lahko leti kot redni pilot, tako da v komercialnem zračnem prevozu potnikov (kot drugi ali prvi častnik) leti skupaj s kapitanom za linijsko usposabljanje.

V zadnjih desetletjih so se prakse usposabljanja pilotov precej spremenile. Letalske družbe so običajno plačale za usposabljanje pilotov, ki so bili potem zelo pogosto še leta vezani na svojega delodajalca. Precej pilotov je prišlo tudi iz vojske. V študiji Ricardo je poudarjeno, da mora danes večina pilotov na vseh ravneh (v določenem obsegu) prispevati k financiranju svojega usposabljanja. Večina jih mora plačati za osnovno usposabljanje in rating za tip. Taki stroški so običajno del stroškov izobraževanja (podobno kot pri drugih poklicih), ki so v primeru letalstva še posebno visoki: osnovno usposabljanje lahko stane do 100 000 EUR; rating za tip pa približno 30 000 EUR.

4.1.1. Plačaj, da lahko letiš

Danes lahko za linijsko usposabljanje poskrbi delodajalec v okviru zaposlitve novo izobraženega pilota ali pa morajo piloti za pridobitev letalskih izkušenj plačati sami. V skladu s študijo Ricardo se zadnji položaj običajno imenuje „plačaj, da lahko letiš“, ali „samoplačniško linijsko usposabljanje“. Na ravni EU ni skupno dogovorjene opredelitve pojma „plačaj, da lahko letiš“²⁹. O razširjenosti takih shem v Evropi ni jasnih informacij. Od 2,2 % do 6,1 %³⁰ anketiranih pilotov v študiji Ricardo je moralo finančno prispevati k usposabljanju, medtem ko so leteli na komercialnih letih. Nasprotno pa 19 od 27 anketiranih letalskih družb v zadnjih treh letih takih shem ni uporabljalo (ali v njih sodelovalo)³¹. Morebitna razloga za sodelovanje v takih shemah sta lahko: (1) hitrejša usposobitev za kapitana ali, splošneje, (2) večja zaposljivost³². Zdi se, da v takih shemah pogosteje sodelujejo mlajši, manj izkušeni piloti.

²⁷ Glej sprotno opombo 20.

²⁸ Licenca bo „zamrznjena“, dokler pilot ne opravi potrebnega linijskega usposabljanja. Pilot lahko leti kot drugi ali prvi častnik.

²⁹ V študiji in tem poročilu se pojem „plačaj, da lahko letiš“ običajno nanaša na položaj, ko pilot v okviru linijskega usposabljanja pilotira zrakoplov na komercialnem letu (tj. letu, ki prinaša prihodek) in plača letalskemu prevozniku za usposabljanje. Pilot ima lahko sklenjeno pogodbo s tem letalskim prevoznikom ali ne. Opozoriti je treba, da je linijsko usposabljanje lahko – in pogosto tudi je – del svežnja, ki ga sestavlja še rating za tip, za katerega se ni štelo, da je del pristopa „plačaj, da lahko letiš“.

³⁰ Odvisno od tega, ali je bil rating za tip vključen v odgovor.

³¹ Med osmimi letalskimi družbami, ki so potrdile uporabo takih shem, so bili štirje tradicionalni letalski prevozniki na rednih linijah, en nizkocenovni, en opredeljen pod „drugo“ in dva neopredeljena.

³² Večina anketiranih pilotov v študiji Ricardo (62,5 %) je v shemi sodelovala zaradi pričakovanja, da bodo dobili stalno zaposlitev. Eden od odgovorov je bil tudi, da je sodelovanje v takih shemah lahko edini način, da

Pristop „plačaj, da lahko letiš“ na ravni EU ali nacionalni ravni ni posebej urejen ali prepovedan. Vendar nekatere države, kot je Francija ali Nemčija, menijo, da bi take prakse lahko bile del delovnega razmerja in jih zato piloti ne bi smeli plačevati³³. V tem okviru je mogoče tudi navesti, da **predlog direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji**³⁴, ki ga je pripravila Komisija, delodajalce zavezuje, da zaposlenim zagotovijo brezplačno usposabljanje, kadar je to usposabljanje zahtevano v zakonodaji EU ali nacionalni zakonodaji oziroma ustreznih kolektivnih pogodbah.

4.1.2. Kakovost usposabljanja

Skupina za politiko usposabljanja letalskih posadk³⁵ je izrazila zaskrbljenost glede kakovosti programov usposabljanja, ki jih ponujajo certificirane šole letenja. Znanje in spretnosti, ki jih pridobijo kadeti, ne ustrezajo vedno tistim, ki jih zahtevajo letalske družbe. Letalske družbe, ki predstavljajo znaten delež trga EU, so poročale, da velik del pilotov, ki imajo licenco prometnega pilota, ne izpolnjuje osnovnih vstopnih zahtev letalskih družb. To je resna težava za mlade pilote, ki po koncu dragega izobraževanja ne morejo dobiti službe. Dolgoročno lahko to pripelje tudi do morebitnega pomanjkanja kvalificiranih in zaposljivih pilotov, kar bi lahko vplivalo na rast v letalskem sektorju.

Poleg tega bo razvoj novih tehnologij in avtomatizacije, kot so brezpilotni zrakoplovi, vplival na delovno silo v civilnem letalstvu, vključno z letalskimi posadkami. Na konferenci o avtomatizaciji v prometu in njenem vplivu na delovno silo, ki jo je 20. novembra 2018 organizirala Komisija, je bilo ugotovljeno, da je treba ob prehodu obravnavati digitalni razkorak in neenakosti, zapolniti vrzel v znanju in spretnostih ter biti pripravljen na obravnavanje posledic, ker se delovna mesta preprosteje selijo v druge dele sveta³⁶.

UKREP³⁷

Komisija bo ob podpori Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu (EASA) in v tesnem sodelovanju z ustreznimi deležniki še naprej ocenjevala, kako bi se tradicionalni proces usposabljanja lahko postopoma preusmeril na usposabljanje, ki temelji na konkretnih elementih in kompetencah, da bi ohranila najvišjo raven varnosti v letalstvu, ob tem pa tudi zaposljivost pilotov v prihodnje.

Komisija [poziva sozakonodajalca, naj sprejme predlog direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih in] bo spremljala, kako ta direktiva po prenosu vpliva na usposabljanje letalske posadke.

V letu 2019 bo Komisija začela študijo za preučitev različnih možnosti politike, s katero želi podpreti prehod na avtomatizirani prevoz za delavce v vseh načinih prevoza, vključno z usposabljanjem in preusposabljanjem.

pri eni letalski družbi dobiš zaposlitev. Študija Ricardo ne zagotavlja nobenih nadaljnjih dokazov o tem niti podatkov o porazdelitvi med (1) in (2).

³³ Elementi, kot so odvisnost ali dolgotrajno razmerje z letalskim prevoznikom, so lahko kazalniki dejanskega delovnega razmerja.

³⁴ COM(2017) 797.

³⁵ Ki pomaga agenciji EASA s svetovanjem o zadevah v zvezi z usposabljanjem komercialnih pilotov.

³⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/automation_en

³⁷ Glej tudi horizontalne ukrepe v sklepnem delu tega poročila.

4.2. Ohranjanje in spodbujanje visokih socialnih standardov EU za letalske posadke: *trendi in izzivi*

4.2.1. *Pravo, ki se uporablja, in sodna pristojnost*

V študiji Ricardo je večina članov letalskih posadk, ki je odgovorila na anketo (82 % pilotov in 88 % kabinskega osebja), dejala, da je pravo, ki se uporablja za njihove pogodbe, pravo njihove pogodbene domače baze. Za letalske prevoznike, ki stremijo k upravljanju več operativnih sedežev, ki so baza letalskih posadk, je bilo ugotovljeno, da bodo bolj verjetno uporabili pravo, ki ustreza državi, v kateri imajo glavni kraj poslovanja, in to ne glede na bazo njihovih delavcev.

Zaradi velike mobilnosti letalskih posadk lahko opredeljevanje, do katere zakonodaje o socialni varnosti in katerega delovnega prava so te posadke upravičene in na katerem sodišču lahko zahtevajo uveljavitev svojih pravic, pomeni pravi izziv.

Uredba o koordinaciji sistemov socialne varnosti³⁸ določa pravila o koordinaciji, da bi zaščitile pravice delavcev iz socialne varnosti, kadar se gibljejo v Evropi. Praviloma se za osebe uporablja zakonodaja ene same države članice. V posebnem primeru letalskih posadk je to zakonodaja države članice, v kateri je domača baza letalske posadke, kakor je opredeljena v zakonodaji o varnosti v letalstvu³⁹. Uvedba tega veznega dejavnika je prispevala k večji pravni varnosti glede zajetja letalskih posadk v sistemu socialne varnosti.

Praktični vodnik, ki ga je leta 2016 pripravila Evropska pravosodna mreža v civilnih in gospodarskih zadevah⁴⁰, zagotavlja smernice, ki veljajo v zvezi z mobilnimi letalskimi posadkami. Pogodbene stranke individualne pogodbe o zaposlitvi lahko za namene pogodbe izberejo nacionalno pravo, ki se uporablja, in pristojno sodišče. Da bi zaščitili zaposlenega, ki je najšibkejša pogodbena stranka, je izbira pristojnega sodišča veljavna le ob upoštevanju strogih pogojev, določenih v **uredbi Bruselj I**⁴¹, ki obravnava čezmejne primere. Kar zadeva pravo, ki se uporablja, pravila **uredbe Rim I**⁴² zagotavljajo, da imajo zaposleni ne glede na morebitno izbiro nacionalnega prava pravico do zaščite v skladu z obveznimi predpisi prava v državi, ki bi veljali, če take izbire ne bi bilo. To pravo najprej ustreza pravu kraja, kjer, ali od koder, delavec običajno opravlja svoje delo. Besede „ali od koder“ sta sozakonodajalca dodala na podlagi predloga Komisije⁴³, da bi omogočila uporabo tega pravila za osebje, ki dela na krovu zrakoplova.

Sodišče EU je v pomembni sodbi o sodni pristojnosti v sporu, ki je zajemal prav letalske posadke⁴⁴, pojasnilo, kako določiti kraj, v katerem ali iz katerega delavci običajno opravljajo svoje delo. Sodišče EU je odločilo, da ima „domača baza“ letalske posadke v smislu

³⁸ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 883/2004 z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 465/2012.

³⁹ Poddal FTL, ORO.FTL.105 (14), Uredba Komisije (EU) št. 83/2014 z dne 29. januarja 2014 o spremembi Uredbe (EU) št. 965/2012 o tehničnih zahtevah in upravnih postopkih za letalske operacije v skladu z Uredbo (ES) št. 216/2008 Evropskega parlamenta in Sveta.

⁴⁰ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>

⁴¹ Uredba (EU) št. 1215/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 351, 20.12.2012, str. 1).

⁴² Uredba (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbena obligacijska razmerja (Rim I) (UL L 177, 4.7.2008, str. 6).

⁴³ COM(2005) 650 final.

⁴⁴ Sodba z dne 14. septembra 2017 v združenih zadevah C-168/16 in C-169/16, *Nogueira in drugi*.

predpisov EU o varnosti v zračnem prometu pomembno vlogo med relevantnimi indici, ko gre za določanje zadevnega kraja. O njenem pomenu za ta namen bi se lahko dvomilo le, če bi obstajale tesnejše povezave s krajem, ki ni domača baza⁴⁵, kar je treba preučiti v vsakem primeru posebej. Sodišče je tudi odločilo, da običajnega kraja dela ni mogoče enačiti z „državno pripadnostjo“ zrakoplova⁴⁶. Zadeva se je nanašala na uporabo uredbe Bruselj I, vendar se isti premisleki enako uporabljajo za ugotavljanje prava, ki se uporablja, in od katerega ni možno odstopati v skladu z uredbo Rim I. V zvezi s tem se Rim I sklicuje na isti koncept običajnega kraja dela. Sodišče je izrecno navedlo, da je treba oba instrumenta razlagati in uporabljati dosledno.

Komisija se je sklicevala na ta razvoj sodne prakse v nedavnih izmenjavah z državami članicami, Evropskim parlamentom in socialnimi partnerji. Izrazila je pričakovanja, da podjetja, ki delujejo na notranjem letalskem trgu EU, spoštujejo vse veljavne evropske in nacionalne zakone.

Komisija v okviru ocene uredbe o zračnih prevozihi, ki zajema najpomembnejše vidike notranjega letalskega trga, ocenjuje med drugim tudi nenamerne socialne učinke te zakonodaje, zlasti na delovne pogoje. Vzporedno je kot del priprave na prihodnjo oceno učinka naročila študijo zaradi morebitnega pregleda uredbe o zračnih prevozihi glede vseh njenih vidikov.

UKREP

Komisija bo še naprej sodelovala z Evropsko pravosodno mrežo, da bi se povečala ozaveščenost o nedavnih sodbah Sodišča EU in njihovem vplivu na zadeve mednarodne pristojnosti in prava, ki se uporablja za pogodbe o zaposlitvi, vključno z morebitno posodobitvijo praktičnega vodnika iz leta 2016 za uredbi Rim I in Bruselj I, da bi se upoštevale nedavne sodbe Sodišča EU.

Komisija izvaja študijo, ki ji bo pomagala oceniti, ali so potrebni nadaljnji ukrepi za izboljšanje delovanja notranjega letalskega trga EU, med drugim za izboljšanje pravne varnosti za mobilne letalske posadke, vključno s posadkami iz držav nečlanic EU, ki delajo v EU, kar zadeva pravo, ki se uporablja, za njihove pogodbe o zaposlitvi.

Komisija poziva države članice, naj z ustreznimi sredstvi zagotovijo izvrševanje obstoječih predpisov na nacionalni ravni in zagotovijo tudi nadaljnjo uskladitev s pravom EU, kot ga razlaga Sodišče EU.

4.2.2. Delo prek posrednikov, vključno z agencijami za zagotavljanje začasnega dela

Kot je bilo potrjeno s študijo Ricardo, so se na notranjem letalskem trgu razvile različne oblike zaposlitve ali ureditev dela, kot so posredne zaposlitve, kratkoročne pogodbe ali samozaposlitev, ki so alternativa tradicionalni pogodbi za nedoločen čas. Zlasti evropski socialni partnerji, pa tudi nekatere države članice so izrazili pomisleke glede škodljivega učinka teh oblik na zaposlitvene in delovne pogoje. Izraženi so bili tudi pomisleki glede stanja neenakih konkurenčnih pogojev, ki so posledica zlorabe ali izogibanja veljavni delovni

⁴⁵ Glej točko 73 sodbe.

⁴⁶ Glej točki 75 in 76 sodbe.

zakonodaji nekaterih letalskih prevoznikov v škodo letalskih prevoznikov, ki dejansko spoštujejo ustrezne predpise EU in nacionalne predpise.

Zgodovinsko gledano, je letalski sektor ponujal visokokvalificirana delovna mesta ter zaposlitvene in delovne pogoje za letalske posadke, ki so bili večinoma boljši od povprečnih zaposlitvenih in delovnih pogojev⁴⁷. Kot kaže študija Ricardo, to v veliki večini primerov še vedno drži. Pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas, sklenjena neposredno z letalskim prevoznikom, ostaja prevladujoča oblika zaposlitve za 80 % kabinskega osebja in 82 % pilotov, ki delajo v EU⁴⁸. Danes je izziv zagotoviti potrebno prožnost delodajalcev, da se prilagajajo spremembam v gospodarskih okoliščinah, medtem ko hkrati zagotavljajo kakovostne delovne pogoje in enake konkurenčne pogoje, ki so skladni z ustreznimi predpisi in načeli prava EU⁴⁹.

V študiji Ricardo je izpostavljeno, da je težko zbrati zanesljive podatke o uporabi agencij za zagotavljanje začasnega dela ali drugih posredniških organizacij⁵⁰. Večina anketiranih letalskih prevoznikov je dejala, da pogodbe z letalsko posadko ni sklenila prek posrednika, in da po njenem mnenju v zadnjih letih na tem področju ni bilo nobenih sprememb. Vendar študija kaže, da je od 9 % do 19 % kabinskega osebja⁵¹ in približno 8 % pilotov navedlo, da so **zaposleni prek nekakšne oblike posredniške organizacije**, ter da velika večina tistih, ki so bili najeti prek takega posrednika, dela za nizkocenovne prevoznike (97 % anketiranega kabinskega osebja in 69 % anketiranih pilotov). Bolj verjetno je, da po pogodbi, sklenjeni prek posredniške organizacije, dela mlado kabinsko osebje⁵².

Pri zaposlitvi prek posrednikov gre za različne ureditve, ki lahko včasih vključuje zapletene verige delovnih razmerij. Zato člani letalske posadke včasih težko opredelijo, kdo je njihov dejanski delodajalec. Nekateri imajo morda pogodbo o zaposlitvi ali so v delovnem razmerju pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela in so začasno napoteni na delo pri letalskem prevozniku, ki ga nadzoruje in vodi letalska družba. Take delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela štiti **Direktiva o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela**⁵³, ki določa, da morajo biti delavcem, zaposlenim pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, ki začasno delajo pod nadzorom in v skladu z navodili podjetja uporabnika, zagotovljeni vsaj takšni osnovni delovni in zaposlitveni pogoji, kot če bi jih podjetje neposredno zaposlilo na enako delovno mesto. To velja za čas njihove napotitve v podjetju uporabniku.

Letalska posadka je lahko zaposlena tudi prek druge oblike posredniške agencije ali podružnice letalskega prevoznika (kadrovska agencija). Te prakse precej bolj prevladujejo pri

⁴⁷ Tako je dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela in samozaposlitev sicer več, ampak ravni ostajajo znatno nižje kot v drugih sektorjih gospodarstva kot celote (glej SWD(2015) 261).

⁴⁸ Vendar se podatki precej razlikujejo, odvisno od vrste letalskega prevoznika in starosti člana letalske posadke.

⁴⁹ Glej SWD(2018) 67, v katerem se opozarja na pravni okvir za vsakega od ključnih načel stebra in kako se ta izvaja.

⁵⁰ Številni anketiranci niso mogli opredeliti, prek katere oblike posredniške organizacije so bili zaposleni. Niti niso mogli vedno opredeliti, kdo je njihov dejanski delodajalec.

⁵¹ 19 % kabinskega osebja, ki je odgovorilo na anketo, je dejalo, da ima pogodbo o zaposlitvi sklenjeno z agencijo za posredovanje posadke, letalski prevozniki, ki so odgovorili na anketo, pa so navedli, da prek takih pogodb zaposlujejo 9 % kabinskega osebja.

⁵² Delež je večji v starostnih skupinah 18–29 let (34 %) in 30–39 let (27 %), medtem ko v starostni skupini 40–49 let znaša 11 %, v starostni skupini 50–59 let pa 3 %. Delež pilotov, zaposlenih prek takih pogodb, je v vseh starostnih skupinah razmeroma majhen.

⁵³ Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL L 327, 5.12.2008).

manjšem številu letalskih prevoznikov in so pogostejše pri mlajših članih letalske posadke, ki vstopajo na trg.

Pogoji, pod katerimi lahko podjetja uporabljajo zaposlovanje prek posrednikov, vključno z agencijami za zagotavljanje začasnega dela, se razlikujejo glede na zakonodajo držav članic. V vseh državah članicah pa morajo obtožbe o zlorabi v vsakem primeru posebej spremljati in oceniti pristojni organi, predvsem inšpektorati za delo, in pristojna nacionalna sodišča, pri tem pa upoštevati ustrezne predpise EU in nacionalne predpise. Treba je izboljšati tudi pravno varnost. V tem okviru je pomembno razlikovati med nezakonitimi položaji in položaji, ki so zelo zapleteni, vendar zakoniti. Poleg tega imajo lahko posredniki ali agencije za zaposlovanje sedež v drugi državi članici kot letalski prevoznik in/ali delavec (glej oddelek 4.2.3). Nadalje bi bilo treba spodbujati okrepljeno sodelovanje med inšpektorati za delo po vsej EU.

Na ravni EU lahko predpisi na področju letalske varnosti vplivajo na uporabo delavcev, odgovornih za zemeljsko oskrbo, ki niso zaposleni v zadevnem podjetju. Vsaj pol vzdrževalcev v vsaki delavnici, hangarju ali na letalski liniji v vsaki izmeni bi moralo biti zaposlenih, da se zagotovi organizacijska stabilnost⁵⁴. Varnostni predpisi EU veljajo enako za vse člane letalske posadke ne glede na njihov status zaposlenega ali samozaposlenega, letalskim družbam pa se priporoča, da opredelijo in ublažijo vsa posebna tveganja v sistemu upravljanja varnosti⁵⁵.

UKREP

Komisija bo v tesnem sodelovanju z Agencijo Evropske unije za varnost v letalstvu (EASA) in deležniki sprejela potrebne ukrepe za zagotovitev, da se v sistemih upravljanja varnosti pri letalskih družbah upoštevajo vse oblike zaposlitve in ureditev dela, vključno za osebe, ki je zaposleno prek posrednikov in samozaposleno.

Komisija poziva države članice, naj z ustreznimi sredstvi zagotovijo izvrševanje obstoječih predpisov, ki ščitijo delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, na nacionalni ravni in zagotovijo tudi nadaljnjo skladnost s pravom EU.

4.2.3. *Napotitev delavcev*

Pojavila so se vprašanja o tem, koliko se napotitev delavcev uporablja za pilote in kabinsko osebje ter koliko je zanje relevantna direktiva o napotitvi delavcev⁵⁶. Pomembno je zlasti vprašanje, ali se nekateri letalski prevozniki izogibajo tem predpisom, da bi delavce s slabše plačanimi pogodbami poslali v države z višjimi življenjskimi stroški.

V študiji Ricardo je bilo navedeno mnenje, da se direktiva o napotitvi delavcev⁵⁷ načeloma uporablja za nadnacionalno opravljanje storitev agencij za zagotavljanje začasnega dela ali

⁵⁴ Sprejemljivi načini usklajevanja (AMC 145.A.30(d) kadrovskih zahtev), ki jih je agencija EASA izdala v skladu z Uredbo Komisije (EU) št. 1321/2014 o stalni plovnosti zrakoplovov in letalskih izdelkov, delov in naprav ter o potrjevanju organizacij in osebja, ki se ukvarjajo s temi nalogami (UL L 362, 17.12.2014, str. 1).

⁵⁵ Glej tudi oddelek 3.

⁵⁷ Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21.1.1997, str. 1) (in Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in

agencij za napotitve. V njej sta bila obravnavana dva dodatna primera, ki bi lahko spadala na področje uporabe te direktive: zakup zrakoplova s posadko in začasna napotitev letalskih posadk na operativni sedež zunaj domače baze.

V njej je tudi navedeno, da je začasna uporaba posadke zunaj domače baze v letalstvu razmeroma redka. 6 % kabinskega osebja in 12 % pilotov je navedlo, da so v neke vrste začasni napotitvi v drugo državo članico. 18 od 24 letalskih prevoznikov je dejalo, da posadke ne napotijo zunaj domače baze. Poleg tega je študija potrdila, da zakup zrakoplova s posadko ni pogost pojav. Le štirje od 23 letalskih prevoznikov so poročali, da v okviru zakupne pogodbe uporabljajo delavce, ki začasno delajo iz baze, ki ni njihova domača baza⁵⁸.

Tudi pogovori z deležniki potrjujejo, da se direktiva o napotitvi delavcev v primeru letalske posadke na splošno ne uporablja. Hkrati so nekateri anketiranci v študiji opozorili na slabo ozaveščenost deležnikov, vključno z nacionalnimi organi, o pravicah, ki se uporabljajo v državi članici, kamor so začasno napoteni, in na dejstvo, da jih delodajalci niso obvestili o teh pravicah. Deležniki so poudarili tudi težave z izvrševanjem predpisov, ki se začenjajo s tem, kdo je odgovoren za njihovo izvrševanje.

Operacije zakupa zrakoplova s posadko dodajajo še eno plast k pravni zapletenosti za letalske posadke, saj pomenijo zakup zrakoplova s posadko, ki se upravlja v imenu drugega letalskega prevoznika (zakupnika). Te operacije lahko vključujejo zrakoplov in letalsko posadko iz držav nečlanic EU. V terenski raziskavi, opravljeni v študiji Ricardo, so izpostavljeni pomisleki predstavnikov delavcev glede morebitne uporabe ureditev zakupa zrakoplova s posadko, da bi se zaobšle stavke ali predpisi socialnega in delovnega prava, ki se uporabljajo⁵⁹.

Direktiva o napotitvi delavcev se uporablja za letalske družbe, agencije za zagotavljanje začasnega dela in druge vrste posrednikov, ki začasno napotijo delavce („napoteni delavci“) v drugo državo članico v okviru zagotavljanja čezmejnih storitev v zadevni državi članici.

Letalska posadka, ki je dejansko napotena na začasno delo v drugi državi članici, kar je lahko primer v okviru zakupa zrakoplova s posadko, bi po definiciji veljal za napotenega delavca, če bi med celotnim obdobjem zakupa obstajalo delovno razmerje med letalsko posadko in zakupodajalcem. To je treba oceniti v vsakem primeru posebej. Letalske posadke, ki so premeščene v drugo bazo (tj. napotene v novo domačo bazo), se ne bi štele za napotene, razen če izpolnjujejo posebne pogoje, v ta namen določene v direktivi o napotitvi delavcev.

Nedavne spremembe direktive o napotitvi delavcev⁶⁰, ki določa načelo enakega plačila za enako delo na istem mestu, morajo države članice prenesti do 30. julija 2020 in se od tega datuma uporabljajo. Olajšale bodo nadnacionalno opravljanje storitev in spoštovanje pravic napotenih delavcev. Pomemben sklop sprememb je razširitev načela enakega obravnavanja, kakor je opisano v razdelku 4.2.2⁶¹, razširjeno na delavce, napotene prek agencij za

Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES (UL L 159, 28.5.2014, str. 11, „direktiva o izvrševanju“).

⁵⁸ Številke je treba razlagati previdno, saj so zakupi zrakoplova s posadko običajno le začasni, včasih le za en sam let.

⁵⁹ Zaradi majhnega vzorca anketirancev ni bilo mogoče preskusiti in preveriti teh trditev, poudarjenih v študiji Ricardo.

⁶⁰ Spremembe uvedene z Direktivo (EU) 2018/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 173, 9.7.2018, str. 16).

⁶¹ Člen 5 Direktive 2008/104/ES).

zagotavljanje začasnega dela ali agencij za napotitve, vključno z letalsko posadko, medtem ko bo ohranjena možnost za države članice gostiteljice, da se odločijo uporabiti tudi druge zaposlitvene pogoje, ki v zadevni državi veljajo za delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela.

Učinkovitejša uporaba in izvrševanje direktive o napotitvi delavcev pri zadevnih nacionalnih organih v položajih, ki spadajo na področje uporabe te direktive, bo pomagala izboljšati delovne pogoje za letalske posadke in pravno varnost ter zagotoviti enake konkurenčne pogoje v Evropskem gospodarskem prostoru. Cilj **direktive o izvrševanju** je zagotoviti, da vsa podjetja ustrezno izvršujejo in spoštujejo predpise o napotitvi delavcev. V členu 4 zadevne direktive so navedeni dejanski elementi, ki jih je mogoče upoštevati pri celoviti oceni vsakega posameznega primera, da bi se opredelili primeri resnične napotitve ter preprečile zlorabe in izogibanje predpisom.

Tudi ustanovitev **evropskega organa za delo**⁶² bo pomagala zagotoviti pravično, preprosto in učinkovito izvrševanje predpisov EU o mobilnosti delavcev. Pričakuje se, da bo ta vzpostavljen in bo začel delovati leta 2019, polno operativno zmogljivost pa naj bi dosegel do leta 2023. Komisija predlaga, naj bi bila vloga tega organa podpirati sodelovanje med državami EU pri čezmejnem izvrševanju zadevnega prava EU, vključno pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu, s čimer bi se omogočila stalnost dela, ki ga je opravila evropska platforma za boj proti neprijavljenemu delu. To vključuje olajševanje skupnih inšpekcijskih pregledov. Organ naj bi posredoval in pomagal pri iskanju rešitev v primeru čezmejnih sporov med nacionalnimi organi. Posameznikom in delodajalcem naj bi tudi olajševal dostop do informacij o njihovih pravicah in dolžnostih ter do ustreznih storitev.

UKREP

Komisija bo še naprej delala z državami članicami prek strokovnega odbora za napotitve delavcev, da bi se izboljšala uporaba direktive o napotitvi delavcev in direktive o izvrševanju, ter bo zlasti pomagala pri prenosu in uporabi revidirane direktive, predvsem z namenom izboljšanja enakega obravnavanja in preprečevanja čezmejnih goljufij.

Komisija poziva države članice, naj z ustreznimi sredstvi zagotovijo izvrševanje obstoječih predpisov, ki ščitijo napotene delavce na nacionalni ravni in zagotovijo tudi nadaljnjo usklajitev s pravom EU, kot ga razlaga Sodišče EU.

4.2.4. Samozaposlitev

Iz študije Ricardo izhaja, da samozaposlitvene ureditve običajno vključujejo letalske prevoznike, ki naročajo storitve samozaposlenih pilotov bodisi neposredno bodisi prek posredniške organizacije. Obstajajo tudi bolj zapletene ureditve. Te lahko na primer vključujejo več posrednikov ali družbo z omejeno odgovornostjo, ki jo ustanovi skupina samozaposlenih pilotov. Študija Ricardo kaže, da samozaposlitev ni pogosto uporabljena oblika zaposlitve pri evropskih letalskih prevoznikih. Videti je, da je med kabinskim osebjem malo samozaposlenih. Med anketiranimi piloti se jih je 9 % opredelilo za samozaposlene

⁶² COM(2018) 131.

osebe⁶³. Od tega jih je 75 % dejalo, da delajo za nizkocenovnega prevoznika, od teh pa 59 % za enega specifičnega prevoznika.

Samozaposlitvene ureditve lahko letalskim prevoznikom ponujajo večjo prožnost, saj jim omogočajo, da se na zelo konkurenčnem trgu odzovejo na spremembe. Analiza odgovorov na anketo kaže, da znaten delež pilotov, ki so se opredelili kot samozaposleni, dela le za enega letalskega prevoznika. Poklicno dejavnost opravljajo pod vodstvom letalskega prevoznika, ki so mu podrejeni, in jih je zato težko obravnavati kot resnično samozaposlene⁶⁴.

Več študij je že obravnavalo, v kolikšni meri je letalska posadka resnično samozaposlena, koliko pa je dejansko v delovnem razmerju (tj. navidezna samozaposlitev)⁶⁵. Predvsem pristojna nacionalna sodišča so tista, ki v vsakem primeru posebej spremljajo take prakse in ocenijo, ali jih je mogoče obravnavati kot resnično ali prikrito samozaposlitev, pri čemer upoštevajo ustrezno pravo EU in nacionalno pravo. Pristopi k samozaposlitvi se med državami članicami razlikujejo tako v smislu opredelitve kot v smislu pravic in obveznosti samozaposlenih delavcev.

Vendar je v skladu s sodno prakso Sodišča EU pri ugotavljanju, ali je stranka pogodbe o zaposlitvi zaposleni za namene uredb Bruselj I in Rim I (in ima tako lahko koristi od njenih zaščitnih predpisov v zvezi z individualno pogodbo o zaposlitvi), pomembno upoštevati naslednje dejavnike: ustvarjanje trajne vezi, prek katere je delavec vključen v določen poslovni organizacijski okvir delodajalca⁶⁶, in podrejeno razmerje zaposlenega delodajalcu⁶⁷.

Kar zadeva prosto gibanje delavcev, sta v ustaljeni sodni praksi Sodišča EU opredeljena pojma „delavec“ in „storitev“ (ki je čezmejna dejavnost, opravljena zunaj delovnega razmerja). Zgolj dejstvo, da oseba opravlja dejavnosti zunaj pogodbe o zaposlitvi, ne pomeni, da ta oseba ni delavec v smislu člena 45 Pogodbe o delovanju EU. To je treba oceniti za vsak primer posebej. Sodišče EU je v sodni praksi uveljavilo naslednji evropski avtonomni pojem delavca: „fizična oseba, ki za določeno časovno obdobje proti plačilu opravlja storitve za drugo osebo in pod njenim vodstvom“. Osebo, ki je dejansko delavec za namene delovnega prava EU, je treba opredeliti kot delavca, poleg tega mora zanjo veljati ustrezno delovno pravo EU. Po drugi strani pa resnično samozaposlenih oseb, ki neodvisno opravljajo storitve, na lastno odgovornost in ob prevzemanju poslovnega tveganja, ne bi smeli obravnavati kot delavce, ker ne izpolnjujejo meril, ki jih je razvilo Sodišče EU⁶⁸.

Komisija je predložila številne pobude, s katerimi želi pomagati pri obravnavanju nekaterih od zgoraj navedenih vprašanj, zlasti navidezne samozaposlitve. Poleg ustanovitve evropskega organa za delo (glej razdelek 4.2.3) predlog Komisije za **direktivo o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih** zagotavlja za vse delavce, vključno s tistimi v prožnih nestandardnih in novih oblikah dela, dodatno zaščito (npr. dostop do preglednih informacij o

⁶³ 8 % jih je reklo, da so bili najeti prek posredniških agencij, 1 % pa je najel neposredno letalski prevoznik.

⁶⁴ 90 % anketiranih samozaposlenih pilotov je navedlo, da niso imeli pravice delati za več kot enega letalskega prevoznika hkrati, 93 % pa jih je dejalo, da niso mogli izbirati, kdaj, kje in za koga želijo delati – kar sta dva močna kazalnika samozaposlitve.

⁶⁵ Glej študijo Ricardo.

⁶⁶ Sodba z dne 15. januarja 1987 v zadevi 266/85, Shenavai; glej tudi sodbo z dne 15. februarja 1989 v zadevi 32/88, Six Constructions.

⁶⁷ Sodba z dne 10. septembra 2015 v zadevi 47/14.

⁶⁸ Sodbe z dne 3. julija 1986 v zadevi 66/85, Deborah Lawrie-Blum; z dne 14. oktobra 2010 v zadevi C-428/09, Union Syndicale Solidaires Isère; z dne 9. julija 2015 v zadevi C-229/14, Balkaya; z dne 4. decembra 2014 v zadevi C-413/13, FNV Kunsten; in z dne 17. novembra 2016 v zadevi C-216/15, Ruhrlandklinik.

njihovem razmerju, nove materialne pravice in izvršilne ukrepe.) Letalska posadka, ki je napačno opredeljena kot samozaposlena, bo spadala na področje uporabe te direktive.

Poleg tega je **evropska platforma za boj proti neprijavljenemu delu**, ki je bila maja 2016 ustanovljena zaradi okrepitve sodelovanja pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu na evropski ravni, že obravnavala vprašanje navidezne samozaposlitve na namenskem seminarju o cestnem prometu (junija 2018) in v študiji o navidezni samozaposlitvi⁶⁹. Predstavniki si izmenjujejo informacije in dobre prakse ter razvijajo tesnejše čezmejno sodelovanje, tudi z namenom preprečevanja čezmejnih goljufij. V vsaki državi je cilj skovati tesnejše vezi med vsemi organi, ki se ukvarjajo z neprijavljenim delom, kot so inšpektorati za delo, davčni organi in organi socialnega zavarovanja.

Komisija v skladu z evropskim stebrom socialnih pravic tudi podpira učinkovit dostop do socialne zaščite za delavce in samozaposlene⁷⁰ ter je v ta namen sprejela predlog⁷¹. Samozaposleni in osebe z netipičnimi pogodbami o zaposlitvi niso vedno dobro zajeti v smislu socialne varnosti, niso zavarovani v primeru brezposelnosti ali nimajo dostopa do pokojninskih pravic.

UKREP

Komisija poziva sozakonodajalca, naj sprejmeta predlog direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji.

Komisija poziva države članice, naj izvajajo priporočilo⁷² o dostopu do socialne zaščite za vse delavce in samozaposlene, ki je bil politično dogovorjen decembra 2018, zlasti za tiste, ki v sistemih socialne varnosti zaradi svojega zaposlitvenega statusa niso ustrezno zajeti.

Evropska platforma za boj proti neprijavljenemu delu bo leta 2019 organizirala seminar za raziskovanje načinov boja proti neprijavljenemu delu v sektorju letalstva, s posebnim poudarkom na navidezni samozaposlitvi letalskih posadk in čezmejnem sodelovanju med pristojnimi organi⁷³.

Komisija poziva države članice, naj z ustreznimi sredstvi zagotovijo izvrševanje obstoječih predpisov o delovnem pravu na nacionalni ravni in zagotovijo tudi nadaljnjo usklajitev s pravom EU, kot ga razlaga Sodišče EU.

4.2.5. Posadke držav nečlanic EU v EU in mednarodni vidiki

Letalski prevozniki z licenco v Evropskem gospodarskem prostoru na določenih rutah iz kulturnih in jezikovnih razlogov tradicionalno uporabljajo posadke iz tretjih držav. Študija Ricardo potrjuje, da to velja zlasti za lete v tretje države in iz njih, manj pa za lete znotraj EGP. Navedeni so konkretni primeri, ko letalski prevozniki uporabljajo posadke iz tretjih držav. Na podlagi zbranih podatkov ni mogoče reči, kako pogosta je ta praksa, niti ali je bila

⁶⁹ „Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment“ (Prakse izvršilnih organov pri odkrivanju in preprečevanju navidezne samozaposlitve) (Heyes in Hastings, 2017).

⁷⁰ IP 18–1624.

⁷¹ COM(2018) 132.

⁷² Politični dogovor je bil dosežen 6. decembra 2018.

⁷³ Delovni program za obdobje 2019–2020, sprejet dne 19. oktobra 2018.

domača baza uporabljene letalske posadke v tretji državi ali EU. Večina anketiranih letalskih družb je navedla, da na rutah znotraj EU nikoli ne uporablja posadk iz tretjih držav.

Zakonik o schengenskih mejah⁷⁴ vsebuje posebne predpise za letalske posadke, ki so v tranzitu čez schengensko državo ali v njej počivajo. Imetniki pilotske licence ali potrdila o članu posadke se lahko vkrcajo ali izkrcajo na letališču postanka ali letališču prihoda, ne da bi jim bilo treba izpolnjevati pogoje za kratkoročno bivanje v državi članici (do treh mesecev).

Vendar se lahko uporabljajo drugi predpisi EU ali nacionalni predpisi, ki urejajo pogoje bivanja in delovne pogoje v zadevni državi. V skladu z zakonodajo EU o zakonitih migracijah je treba članom letalskih posadk iz nečlanic EU, ki imajo bazo v državi članici ter so imetniki dovoljenja za delo in bivanje, zagotoviti enako obravnavanje kot državljanom zadevne države, na primer v smislu delovnih pogojev in socialne varnosti. To je zaščitni ukrep za zmanjšanje nepoštena konkurence, ki je posledica morebitnega izkoriščanja državljanov tretjih držav.

Vendar neobstoj globalnih standardov dela za civilno letalstvo vpliva na učinkovitost delovne zakonodaje EU in držav članic na rutah znotraj EU in zunaj nje. S konvencijo Mednarodne organizacije dela o delovnih standardih v pomorstvu, ki je bila prenesena s pravom EU, so bili zelo uspešno urejeni delovni pogoji in njihovo izvrševanje za globalni sektor pomorskega prometa. V nasprotju s pomorskim prometom pa v Mednarodni organizaciji dela ni soglasja o tem, da bi začeli razpravo o mednarodni konvenciji s področja dela za civilno letalstvo.

Dvostranski sporazumi o zračnem prevozu tradicionalno ne vsebujejo določb o socialnih in delovnih vidikih. EU si je prizadevala, da bi v letalske sporazume s tretjimi državami vključila ambiciozne socialne in delovne klavzule, in bo to počela tudi v prihodnje.

⁷⁴ Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 77, 23.3.2016, str. 1).

UKREP

Komisija preverja ustreznost zakonodaje EU o zakonitem preseljevanju⁷⁵, kar med drugim vključuje oceno položaja zelo mobilnih letalskih posadk iz tretjih držav.

Še naprej se bo zavzemala za visoke socialne in delovne standarde v mednarodnem letalstvu, tako da bo predlagala ambiciozne socialne in delovne klavzule v letalskih sporazumih EU s tretjimi državami.

4.3. Spodbujanje enakosti spolov ter usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja

Delo v sektorju zračnega prevoza ohranja zelo pozitivno podobo⁷⁶ za ženske in moške. Tudi spola sta v letalstvu bolj uravnoteženo zastopana kot pri drugih načinih prevoza. V zračnem prevozu je 40 % delovne sile ženskega spola⁷⁷. Delež žensk med kabinskim osebjem je sicer visok, vendar je po svetu le približno 5 %⁷⁸ pilotk.

V naslednjih desetletjih se pričakuje rast letalskega sektorja, zato mora ostati privlačno delovno mesto za mlade in v poklic pilota pritegniti več žensk.

Komisija je leta 2017 vzpostavila platformo *Ženske v prometu – platforma EU za spremembo*⁷⁹, da bi okrepila zaposlovanje žensk ter enake možnosti žensk in moških v prometnem sektorju. Leta 2019 je Komisija objavila študijo o gospodarskih koristih od višje zaposlenosti žensk v prometu⁸⁰, ki vključuje primere dobre prakse iz letalskega sektorja, s katerimi je ponazorjeno, kako spodbuditi zaposlovanje žensk. Spolni stereotipi so dejansko še vedno pomembni, ko gre za poklic pilota.

V smislu ureditev dela iz študije Ricardo izhaja, da so ženske letalske posadke z večjo verjetnostjo zaposlene neposredno kot prek posrednika. Razlika pa ni toliko vezana na spol, temveč na druge dejavnike, kot so izkušnje, starost in funkcija zaposlenega v podjetju.

Samozaposlitev naj bi sicer načeloma zagotavljala večji nadzor nad opravljenimi urami dela, vendar so piloti s to ureditvijo pojasnili, da velja ravno nasprotno in da delovni čas, ki je krajši od polnega, zanje pomeni nevarnost izgube nadaljnjega dela. Zaradi tega se je število samozaposlenih članov letalske posadke, zadovoljnih s časom, ki ga prebijejo doma, znatno zmanjšalo.

Boljša delitev obveznosti oskrbe med ženskami in moškimi bo pritegnila več žensk na trg dela, tudi v sektor zračnega prevoza. Predlagana **direktiva o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja**⁸¹ je namenjena povečanju izrabe družinskih dopustov pri moških, s čimer prispeva k temu cilju. Poleg tega bodo prožne ureditve delovnega časa, ki bodo

⁷⁵ Na podlagi njenih ugotovitev se bo začel postopek posvetovanja na visoki ravni (glej COM(2018) 635).

⁷⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social_sl.

⁷⁷ Medtem ko je v celotnem prometnem sektorju le 22 % žensk (Eurostatova anketa o delovni sili).

⁷⁸ <https://sesarju.eu/sites/default/files/documents/SESAR%20women%20in%20aviation.pdf>.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_sl. Na tej spletni strani se lahko delijo tudi dobre prakse in mogoče je podpisati deklaracijo o enakih možnostih žensk in moških v prometnem sektorju (do zdaj je bilo zbranih že približno 1 000 podpisov).

⁸⁰ na voljo na spletni strani platforme.

⁸¹ COM(2017) 253 final.

moškim in ženskam omogočile boljše usklajevanje poklicnih dolžnosti z družinskimi obveznostmi, povečale zadovoljstvo na delovnem mestu in prispevale k privlačnosti poklica.

Podatki o dajtvah za materinstvo in očetovstvo, zbrani v študiji Ricardo, potrjujejo, da je malo verjetno, da bodo moški in ženske v alternativnih oblikah zaposlitve⁸² deležni enakih nadomestil in dopusta za materinstvo oziroma očetovstvo kot njihovi neposredno zaposleni kolegi⁸³. Do materinskega oziroma očetovskega dopusta je imela dostop manj kot polovica pilotov, zaposlenih prek posrednika. Za delavke, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, je najbolj pereče vprašanje tveganje, da bodo izgubile delovno mesto, saj pogodbe o zaposlitvi za določen čas po nosečnosti včasih niso obnovljene. Iz študije Ricardo izhaja, da so ta tveganja večja, če so osebe zaposlene pri nekaterih nizkocenovnih letalskih prevoznikih kot pri tradicionalnih prevoznikih.

UKREP

Komisija dejavno spodbuja deležnike v letalstvu, naj prispevajo konkretne ukrepe na platformo *Ženske v prometu – platforma EU za spremembo* za izboljšanje zaposlitvenih in delovnih pogojev, da bi pritegnili ženske in jih zadržali v poklicih letalske posadke.

Komisija bo dejavno podprla dokončanje pogajanj o direktivi o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja⁸⁴, da bi podprla bolj uravnoteženo zastopanost spolov pri delovni sili. Začela bo tudi dve študiji, da bi ji pomagali (1) razviti orodje za učitelje na osnovnih in srednjih šolah za boj proti spolnim stereotipom in povečati ozaveščenost o poklicih v prometu med mladimi; (2) določiti dobre prakse v organizaciji razporedov dela na najboljši družini prijazen način, ki bodo dane na voljo vsem deležnikom.

5. SPODBUJANJE DEJAVNEGA IN CELOVITEGA SOCIALNEGA DIALOGA

Komisija je popolnoma zavezana podpiranju evropskega socialnega dialoga, kot je razvidno v osmem načelu evropskega stebra socialnih pravic⁸⁵ in skupni izjavi v publikaciji Nov začetek za socialni dialog z dne 27. junija 2016⁸⁶. Odbor za evropski socialni dialog v sektorju civilnega letalstva ima tri delovne skupine: za letalske posadke, zemeljsko oskrbo in upravljanje zračnega prometa⁸⁷.

Glavni izzivi, ki jih je opredelil ta odbor, vključujejo neobstoj enakih konkurenčnih pogojev na svetovni ravni, vse bolj konkurenčno okolje in strukturne spremembe v oblikah zaposlitve ter razvoj pobude enotno evropsko nebo⁸⁸.

⁸² Oblike zaposlitve, ki niso neposredne pogodbe in pogodbe za nedoločen čas.

⁸³ V študiji je navedeno, da je 59 % članov kabinskega osebja in 69 % pilotov, neposredno zaposlenih pri letalskem prevozniku, izjavilo, da so imeli dostop do nadomestila za materinstvo oziroma očetovstvo v skladu s pravom, ki se uporablja. Med zaposlenimi prek posrednika je dostop do nadomestila za materinstvo oziroma očetovstvo v skladu s pravom, ki se uporablja, potrdilo 48 % članov kabinskega osebja in 48 % pilotov.

⁸⁴ Predlagano 26. aprila 2017

⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

⁸⁶ ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=sl

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1829>.

⁸⁸ Delo odborov za sektorski socialni dialog je podprto z organiziranjem sestankov in financiranjem projektov po evropskih razpisih za zbiranje predlogov.

V tem okviru je pomembno poudariti, da socialni dialog na evropski ravni pri iskanju dogovorjenih rešitev za sektorske potrebe in interese zahteva reprezentativnost, vzajemno priznavanje socialnih partnerjev in pripravljenost za začetek vzajemno zavezujočih pogajanj. Nerepresentativnost letalskih družb od leta 2017⁸⁹ je oslabila možnost za smiselni evropski socialni dialog.

Omeniti je mogoče tudi druge pozitivne znake širšega posvetovanja evropskih socialnih partnerjev. V skladu s členom 115 nove osnovne uredbe o varnosti glede postopka oblikovanja predpisov in posvetovalnega mehanizma morajo biti v posvetovanje o morebitnih socialnih učinkih regulativnih predlogov Agencije vključeni socialni partnerji EU in drugi ustrezni deležniki.

UKREP

Komisija bo v okviru odbora za evropski socialni dialog še naprej dejavno podpirala in pospeševala socialni dialog med predstavniki letalskih družb in letalskih posadk, vključno z dialogom med evropskimi socialnimi partnerji na področju civilnega letalstva.

Komisija spodbuja socialne partnerje, naj zagotovijo ustrezno zastopanost letalskih družb in letalskih posadk ter kar najboljše izkoristijo to orodje za iskanje prostovoljnih in vzajemno zadovoljivih rešitev za izzive, s katerimi se srečujejo.

Prek študij reprezentativnosti Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer bo še naprej zagotavljala redne ocene organizacij socialnih partnerjev, vključenih v socialni dialog. Študija se bo v letalskem sektorju začela leta 2019.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Komisija je pri pripravi tega poročila črpala iz prispevkov, ki jih je od leta 2015 prejela od vseh zainteresiranih strani, zlasti na konferenci na visoki ravni, ki jo je organizirala v navedenem letu⁹⁰. Komisija se je oprla tudi na ugotovitve študije Ricardo, starejše študije in redno izmenjavo z deležniki v zadnjih treh letih.

Sektor zračnega prevoza je še vedno pomemben in na splošno privlačen delodajalec za letalske posadke, vendar so se v njem zgodile in se še vedno dogajajo globoke strukturne spremembe. Delovni in socialni predpisi se sicer večinoma še vedno urejajo na nacionalni ravni, vendar zdaj obstajajo zakonodaja in postopki na ravni EU, da bi zaščitili letalske posadke, hkrati pa jim zagotovili svobodo gibanja in dela v EU.

V poročilu se kaže potreba po ohranitvi močne socialne agende v podporo zračnemu prevozu. V skupnem interesu vseh vpletenih strani, vključno z letalskimi družbami in njihovim osebjem ter potniki, in v interesu poveztivosti je, da letalstvo v EU ostane konkurenčno in družbeno odgovorno.

⁸⁹ Do leta 2017 so letalske družbe zastopale tri organizacije, ki so predstavljale različne segmente trga, tradicionalne, rekreacijske in regionalne letalske družbe. Odkar je prenehala delovati organizacija tradicionalnih letalskih prevoznikov (Združenje evropskih letalskih prevoznikov (AEA)), je v odboru za socialni dialog ni nadomestila nobena druga. Nekatere letalske družbe, vključno z nizkocenovnimi prevozniki, so v zadnjem času zaprosile za članstvo v odboru za socialni dialog, vendar med pisanjem tega poročila odbor njihovega članstva še ni potrdil.

⁹⁰ https://ec.europa.eu/transport/media/events/event/high-level-conference-2015-social-agenda-transport_en.

Zagotavljanje rezultatov glede te agende ni nekaj, kar bi morala Komisija doseči sama. Države članice, Komisija, druge institucije EU, posamezne letalske družbe ter organizacije letalskih posadk na ravni EU in nacionalni ravni bi si morale v skladu z načeli evropskega stebra socialnih pravic prizadevati skupaj doseči družbeno odgovoren zračni prevoz, v katerem so okrepljene varnost, trajnostna rast in konkurenčnost ter obenem zaščitene socialne pravice.

Boljše izvrševanje predpisov EU in nacionalnih predpisov je bistveno v vseh oblikah zaposlitve letalskih posadk. S tem se ukvarjajo predvsem države članice, njihovi zadevni organi in nacionalna sodišča. Ustrezno izvrševanje je ključnega pomena za preprečevanje navideznih samozaposlitev in drugih praks, ki pomenijo zlorabo ali izogibanje prava, ki se uporablja, ter zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev. Komisija ostaja zavezana podpori držav članic pri njihovih nalogah.

HORIZONTALNI UKREPI

V letu 2019 bo Komisija organizirala delavnico na visoki ravni za vse zainteresirane strani, da bi pregledala napredek na področju socialne agende za letalske posadke, ki je bil dosežen od leta 2015, in pomagala opredeliti možne poti naprej.

Ustanovila bo *ad hoc* skupino strokovnjakov iz držav članic, ki se ukvarjajo z vprašanji letalstva in delovnega prava, da bi opredelila dobre prakse, ki zagotavljajo enake konkurenčne pogoje in kakovostne delovne pogoje. Ta skupina bo med drugim pristojna tudi za pregled ukrepov, navedenih v tem poročilu, pri čemer bo po potrebi v svoje delo vključila socialne partnerje, ter za svetovanje Komisiji in državam članicam o tem, kako je delovno pravo mogoče ustrezno izvrševati v letalstvu.