

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Lotnictwo: otwarta i połączona Europa«”**

[COM(2017) 286 final]

oraz

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony konkurencji w transporcie lotniczym, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 868/2004”

[COM(2017) 289 final – 2017/0116 (COD)]

(2018/C 197/09)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017 Parlament Europejski, 15.6.2017 Rada, 19.6.2017
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	4.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.1.2018
Sesja plenarna nr	531
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	115/1/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny potwierdza swoje stanowisko przyjęte w opinii „Pakiet lotniczy I”⁽¹⁾, że nadrzędnym celem strategii UE w dziedzinie lotnictwa przedstawionej przez Komisję Europejską w grudniu 2015 r. (unijna strategia w dziedzinie lotnictwa) „ma być poprawienie klimatu inwestycyjnego, aby zachęcić do większych europejskich inwestycji w unijny przemysł lotniczy, zwiększyć konkurencyjność tego sektora i wzmocnić jego rolę w gospodarce, a przez to wspierać ogólny wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy”.

1.2. EKES podkreśla istotne znaczenie jakości wdrażania unijnej strategii w dziedzinie lotnictwa dla sukcesu lotnictwa cywilnego w UE. Szybko zmieniające się warunki wewnętrzne i zewnętrzne, rozwój rynków w wielu kierunkach, rosnąca presja na ludzi i firmy, zwiększająca się konkurencja zarówno w UE, jak i poza nią, nowe przełomowe technologie i szybki postęp cyfryzacji – to tylko niektóre z wyzwań, z jakimi należy się zmierzyć podczas wdrażania unijnej strategii w dziedzinie lotnictwa. Jak przewidział EKES w swojej opinii „Pakiet lotniczy I”⁽²⁾, strategia ta podniosła polityczną rangę lotnictwa cywilnego w ramach programu UE i należy ją podtrzymać. W tym kontekście EKES wyraża uznanie dla Komisji za wytrwałe promowanie programu dekarbonizacji sektora transportu lotniczego, przyjętego i wdrażanego na poziomie światowym. Bardziej niż kiedykolwiek należy też propagować potrzebę skutecznego sektorowego dialogu społecznego na szczeblu zarówno unijnym, jak i krajowym. EKES ponownie odsyła do swojej opinii w sprawie dumpingu socjalnego w lotnictwie cywilnym⁽³⁾ i wzywa Komisję do rozważenia skutecznych środków rozwiązania zaistniałej sytuacji.

⁽¹⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86.

⁽²⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86.

⁽³⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 110.

1.3. EKES popiera dwutorowe podejście Komisji do zapewnienia uczciwej konkurencji międzynarodowej polegające z jednej strony na zwiększeniu skuteczności instrumentu wykorzystywanego jednostronnie w celu ochrony wspólnotowych interesów UE w dziedzinie lotnictwa (wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony konkurencji w transporcie lotniczym, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 868/2004, zwany dalej wnioskiem Komisji zmieniającym rozporządzenie 868/2004), a z drugiej strony na postulowaniu uprawnień do negocjowania z państwami trzecimi nowych umów o dostępie do rynku, w połączeniu z porozumieniem co do sposobu utrzymania uczciwej konkurencji. EKES jest nadal przekonany, że równe warunki konkurencji można trwale osiągnąć jedynie, jeśli państwa trzecie również przestrzegają podstawowych zasad ochrony pracy zgodnie z normami MOP, a także ochrony konsumentów i norm środowiskowych. We wniosku Komisji zmieniającym rozporządzenie 868/2004 zajęto się kilkoma niedociągnięciami rozporządzenia (WE) nr 868/2004 w jego obecnej formie, jednak nawiązanie działającego dialogu społecznego powinno stać się integralną częścią wspólnie uzgadnianej klauzuli dotyczącej uczciwej konkurencji w międzynarodowych umowach dotyczących usług lotniczych zawieranych przez Unię Europejską. EKES w pełni popiera wysiłki Komisji zmierzające do uzyskania dalszych uprawnień w celu rozpoczęcia rozmów w sprawie nowych kompleksowych umów dotyczących lotnictwa i wzywa do szybkiego i efektywnego zakończenia trwających negocjacji.

1.4. Wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów w sprawie praw własności i kontroli zapewniają większą przejrzystość w odniesieniu do odpowiednich przepisów rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 i są pomocne dla państw członkowskich i innych zainteresowanych stron w trwającym procesie wdrażania. Jednak w opinii Komitetu wytyczne te nie uwzględniają w wystarczającym stopniu zachodzących zmian rynkowych oraz przełomowych i strukturalnych wyzwań, z jakimi europejskie lotnictwo będzie się mierzyć w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Aby zadbać o solidne wdrożenie unijnej strategii w zakresie lotnictwa, EKES zaleca sporządzenie oceny wpływu na podstawie szeregu scenariuszy, co utworzyłoby drogę popartemu informacjami rozpatrywaniu kwestii własności i kontroli.

1.5. Komitet popiera proponowane wytyczne interpretacyjne dotyczące obowiązku użyteczności publicznej zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008, zauważając jednocześnie, że długoterminowy rozwój rynku – wiążący się z rosnącą potrzebą lepszej sieci połączeń państw członkowskich na peryferiach UE lub z małymi rynkami krajowymi – będzie wymagać dalszej pogłębionej analizy ekonomicznej i społecznej, jak lepiej zapewnić trwałe połączenia między ich głównymi portami lotniczymi a najważniejszymi celami podróży w UE w celu lepszego zaspokojenia potrzeb pasażerów. Konieczne będą dalsze dyskusje polityczne na ten temat, uwzględniające też indeks jakości połączeń opracowywany przez menedżera sieci, opublikowany obecnie na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

1.6. Komitet uważa, że rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 wymaga kompleksowego przeglądu. Biorąc pod uwagę jego fundamentalne znaczenie dla sektora, ważne jest, aby podczas przeglądu uwzględnić informacje zwrotne od wszystkich zainteresowanych stron – w tym przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego – i by umożliwić urzeczywistnienie długoterminowej wizji unijnego lotnictwa cywilnego, określonej w strategii UE w dziedzinie lotnictwa. W najlepszym interesie UE leży zaproponowanie przez obecną Komisję przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1008/2008, o ile Komisja przeprowadzi szeroko zakrojoną analizę i potwierdzi to w drodze konsultacji społecznych.

1.7. EKES jest zdania, że na szczeblu UE menedżer sieci ⁽⁴⁾ zapoczątkował już proces łagodzenia zakłóceń ATM. Ponadto partnerzy społeczni dysponują już narzędziami ograniczenia skutków, jako że są one wzajemnie wdrażane. EKES ponownie stwierdza, że prawo do strajku jest podstawowym prawem pracowników i nie wchodzi w zakres traktatów UE ⁽⁵⁾. Zgodnie z zasadą pomocniczości to do państw członkowskich należy określenie, w jaki sposób prawo to jest wykonywane. Ponadto partnerzy społeczni opracowali zestaw środków, które mogą być wspólnie wdrażane w celu zmniejszenia ryzyka konfliktów zbiorowych („Toolbox” ⁽⁶⁾). EKES z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę jako odpowiednie i skuteczne podejście, pozwalające w jak największym stopniu uniknąć zakłóceń w ruchu lotniczym. Ostatecznie skorzystają na nim pasażerowie i obywatele Europy.

⁽⁴⁾ Menedżer sieci jest dyrekcją w EUROCONTROL odpowiedzialną za planowanie przepustowości sieci. Musi zapewnić, że przepustowość ruchu lotniczego jest udostępniana i wykorzystywana w najlepszy możliwy sposób w codziennej działalności sieci ogólnoeuropejskiej. W tym celu ściśle współpracuje z państwami członkowskimi i ich krajowymi instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej.

⁽⁵⁾ Art. 153 ust. 5 TFUE.

⁽⁶⁾ ATCEUC, CANSO i ETF (2016): Toolbox for successful social dialogue in air traffic management [Pakiet narzędzi pomyślnego dialogu społecznego w zarządzaniu ruchem lotniczym], dostępny na stronie: <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

1.8. Włączenie do debaty politycznej poglądów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na temat politycznych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków owych inicjatyw ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego wdrożenia strategii UE w dziedzinie lotnictwa. Jak już to kilkakrotnie stwierdzono, EKES jest gotów aktywnie uczestniczyć w tym procesie. Bardzo ważne jest także, by prace ustawodawcze nad wnioskiem zmieniającym rozporządzenie 868/2004 Parlament Europejski i Rada postępowały szybko, w celu skutecznego wyeliminowania zakłóceń międzynarodowej konkurencji.

1.9. EKES potwierdza swoje stanowisko przyjęte w opinii „Pakiet lotniczy I”⁽⁷⁾ i zaleca, aby „włączeniu zainteresowanych stron we wdrażanie strategii towarzyszyło usystematyzowane i konkretne wyjaśnienie sposobu, w jaki strategia będzie wdrażana”. Nadal potrzebny jest plan działania bardziej szczegółowo określający „w jaki sposób Komisja zamierza dotrzeć do zainteresowanych stron w celu zapewnienia ich tak istotnego zaangażowania. Mobilizacja wszystkich podmiotów sektora lotnictwa pracujących wspólnie nad realizacją strategii stanowi duże wyzwanie, ale jest konieczna”.

2. Wprowadzenie

2.1. Komunikat Komisji „Lotnictwo: otwarta i połączona Europa” (COM(2017) 286) opublikowany 8 czerwca 2017 r. nawiązuje do wprowadzonej przez Komisję Europejską w grudniu 2015 r. „Europejskiej strategii w dziedzinie lotnictwa”⁽⁸⁾, ustanawiającej program na rzecz ukierunkowanej i skoncentrowanej dyskusji w społeczności lotnictwa cywilnego o niezbędnych elementach całościowej polityki lotniczej i o tym, jak najlepiej ją wdrożyć.

2.1.1. Strategia UE w dziedzinie lotnictwa „[...] ma na celu przyspieszenie wzrostu europejskiej gospodarki, wzmocnienie jej bazy przemysłowej oraz umocnienie światowego przywództwa Europy w lotnictwie, przy jednoczesnym rozwiązywaniu problemów dotyczących ochrony środowiska i klimatu, przyczyniając się bezpośrednio w ten sposób do realizacji strategicznych priorytetów Komisji”⁽⁹⁾. Biorąc pod uwagę aspekty ekonomiczne, prawne, środowiskowe, polityczne i społeczne lotnictwa, Komisja przyjmuje całościowe podejście do lotnictwa i zaproponowała cele, aby sprostać wyzwaniom na rynku UE, jak również na międzynarodowych rynkach lotniczych. Konkretniejsze rezultaty wdrożenia unijnej strategii w dziedzinie lotnictwa nie są jeszcze widoczne.

2.2. W ostatnich latach EKES bardzo aktywnie angażował się w kształtowanie polityki UE w dziedzinie lotnictwa cywilnego. Zorganizował liczne wysłuchania publiczne, konferencje oraz dwustronne i wielostronne wydarzenia w celu zwiększenia zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w różne polityki dotyczące lotnictwa cywilnego w UE. W tym celu stworzył silną sieć zainteresowanych podmiotów z sektora społeczeństwa obywatelskiego w UE, aby aktywnie reagować na przyszłe propozycje Komisji, a także umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu zaangażowanie się w tę bardzo ważną i delikatną sprawę.

2.2.1. W dniu 2 marca 2015 r. Komisja postanowiła zasięgnąć opinii Komitetu w sprawie zintegrowanej polityki UE w dziedzinie lotnictwa. W końcowym wniosku Komisji uwzględniono liczne zalecenia zawarte w opinii EKES-u w tej sprawie⁽¹⁰⁾ (wrzesień 2015 r.). Następnie, po przedstawieniu strategii UE w dziedzinie lotnictwa, Komitet udzielił silnego poparcia dla wniosku Komisji w swojej opinii „Pakiet lotniczy I”⁽¹¹⁾ (luty 2016 r.).

2.3. Bieżący komunikat Komisji dotyczy kwestii bardzo złożonych, z których każda ma liczne konsekwencje polityczne, prawne i gospodarcze. Komisja wymieniła te kwestie wraz z innymi w załączniku⁽¹²⁾ do strategii w dziedzinie lotnictwa – jako integralne elementy planu działania w celu osiągnięcia głównych celów strategicznych.

2.4. Spośród czterech środków zaproponowanych w komunikacie jeden jest wnioskiem ustawodawczym. Pozostałe trzy są wytycznymi o niewiążącym charakterze prawnym. Łącznie są to:

— nowy wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony konkurencji w transporcie lotniczym, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 868/2004,

⁽⁷⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86.

⁽⁸⁾ COM(2015) 598 final.

⁽⁹⁾ COM(2017) 286 final, s. 2.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 169.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86.

⁽¹²⁾ COM(2015) 598 final.

- wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów w sprawie własności i kontroli europejskich przewoźników lotniczych zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008,
- wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów w sprawie obowiązku użyteczności publicznej zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008,
- dokument roboczy służb Komisji „Praktyki sprzyjające ciągłości ruchu lotniczego”⁽¹³⁾.

3. Wniosek ustawodawczy: nowe rozporządzenie zastępujące rozporządzenie (WE) nr 868/2004 (projekt zmiany)

3.1. Opublikowane przez Komisję wraz z komunikatem dokumenty wskazują na potrzebę lepszej ochrony unijnych linii lotniczych przed praktykami konkurentów spoza UE, które uznaje się za zakłócające uczciwą konkurencję na rynku. Główne organizacje sektora lotnictwa UE zwróciły się do Komisji o podjęcie zdecydowanych działań w celu rozwiązania tego, co uważają za brak właściwego podejścia do przewoźników spoza UE z krajów, w których brak odpowiednich zasad dotyczących uczciwej konkurencji. Partnerzy społeczni wysunęli podobne żądania ze względu na brak poszanowania porównywalnych standardów socjalnych i standardów pracy. Komisja przyjęła słuszne stanowisko w sprawie tych postulatów, przedstawiając nowy projekt rozporządzenia.

3.2. W sytuacjach, w których zagrożone są konkurencja oraz sieć połączeń w UE, Unia musi być w stanie podejmować skuteczne działania, by zapobiegać zakłóceniom konkurencji na międzynarodowych rynkach lotniczych oraz szkodom dla interesów sektora lotniczego UE, zaś prawa i interesów konsumentów powinny być zapewniane i wzmocnione zgodnie z prawodawstwem UE w sprawie praw konsumentów i pasażerów. Rozwiązaniu tego problemu w drodze jednostronnego działania Unii miało służyć przyjęcie rozporządzenia (WE) nr 868/2004.

3.3. Rozporządzenie (WE) nr 868/2004 okazało się mieć wiele poważnych niedociągnięć⁽¹⁴⁾: wykorzystuje ono narzędzia, procedury i kryteria wynikające z prawa handlowego, podczas gdy międzynarodowy rynek lotniczy jest regulowany przez umowy dotyczące usług lotniczych. Rozporządzenie (WE) nr 868/2004 zostało też skrytykowane z powodu nieodpowiednich sankcji; uznano je za „bezzębny tygrys”.

3.4. Za zmianą lub zastąpieniem rozporządzenia (WE) nr 868/2004 opowiedziała się też Rada i Komisja. Parlament Europejski również wezwał do zmiany tego rozporządzenia.

3.5. Opinie zainteresowanych stron zasięgnięto w drodze konsultacji dotyczących wniosku w sprawie ulepszenia ochrony przed subsydiowaniem i nieuczciwymi praktykami cenowymi. Strony te były również konsultowane w ramach konsultacji publicznych w sprawie opracowania przez Komisję projektu strategii UE dotyczącej lotnictwa. W wyniku tych konsultacji Komisja zaproponowała zintegrowane podejście jako najlepszy sposób rozwiązania stwierdzonych problemów. Uwzględnienie trzech uzupełniających się elementów (negocjacje międzynarodowe, klauzule w międzynarodowych umowach o transporcie lotniczym dotyczące uczciwej konkurencji i zmiana rozporządzenia (WE) nr 868/2004) wzmocnia je wzajemnie i prowadzi do synergii, co umożliwia skuteczne zagwarantowanie sieci połączeń lotniczych Unii oraz ułatwia zapewnienie swobodnej, uczciwej konkurencji między wszystkimi przewoźnikami lotniczymi.

3.6. Oczekuje się, że podejście to przyniesie korzyści gospodarcze, gdyż umożliwi ono unijnym przewoźnikom lotniczym konkurowanie na uczciwych zasadach z przewoźnikami z państw trzecich; przyniesie również korzyści dla portów lotniczych w UE i pasażerów dzięki zwiększeniu liczby lotów i poszerzeniu oferty.

3.7. We wniosku Komisji zmieniającym rozporządzenie 868/2004 proponuje się nadanie Komisji uprawnień do zdecydowanego działania jako wiodąca instytucja UE zapewniająca przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych przez państwa trzecie w ramach ugruntowanego prawa UE oraz zasad przejrzystości, pomocniczości i proporcjonalności. Proponowane zmiany upraszczają proces i zachęcają zainteresowane strony do rozwiązywania sporów w drodze wzajemnego rozstrzygnięcia sporów, jeśli jest to możliwe. O ile wniosek Komisji zostałby przyjęty, faktycznie rozwiązywałby słabości obowiązującego obecnie rozporządzenia (WE) nr 868/2004.

⁽¹³⁾ SWD(2017) 207 final.

⁽¹⁴⁾ Badanie przeprowadzone dla Komisji w kwietniu 2013 r. „268/2004 – A Case for Better Regulation” [268/2004 – Powód dla lepszego stanowienia prawa].

3.7.1. Jednak niektóre kwestie pozostają niejasne, szczególnie środki, jakie Komisja może podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań międzynarodowych przez państwa trzecie⁽¹⁵⁾.

3.7.2. Kolejnym problemem zgłoszonym przez zainteresowane strony jest nieprzewidzenie działań w sytuacjach, gdy strona trzecia nie przestrzega podstawowych zasad ochrony pracowników określonych w normach MOP lub nie przestrzega się norm ochrony konsumentów lub norm środowiskowych. Ze względu na całościowe podejście przyjęte przez Komisję należy podkreślić, że konieczne jest zapewnienie zrównoważonego podejścia, które uwzględni z jednej strony dostęp do wolnego rynku na wzór WTO, a z drugiej strony zrównoważoną międzynarodową konkurencję w interesie pracowników i konsumentów.

3.7.3. Wniosek Komisji zmieniający rozporządzenie 868/2004 przewiduje drugi sposób eliminacji zakłóceń. Jeżeli istnieją dowody *prima facie*, że są stosowane nieuczciwe praktyki, które szkodzą jednej linii lub kilku liniom lotniczym UE, Komisja mogłaby interweniować i wskazywać na taki nieuczciwy proceder rynkowy. Składać skargi mogą również państwa członkowskie i linie lotnicze.

3.7.4. Aby wniosek Komisji zmieniający rozporządzenie 868/2004 działał jako katalizator dla dobrowolnego rozwiązywania konfliktów, istotne jest, aby wszelkie nakładane sankcje były znaczące dla strony trzeciej. Wniosek Komisji przewiduje zatem takie środki jak zawieszenie koncesji, zawieszenie świadczenia usług lub innych praw państwa trzeciego, pod warunkiem że nie prowadzi to do naruszenia umowy o komunikacji lotniczej zawartej z danym państwem trzecim lub innych zobowiązań międzynarodowych⁽¹⁶⁾.

3.8. Można zatem stwierdzić, że wniosek Komisji w jego obecnej wersji skutecznie uwzględni główne zastrzeżenia zgłoszone wobec rozporządzenia (WE) nr 868/2004. Aby wniosek Komisji zmieniający rozporządzenie 868/2004 osiągnął pożądaną skuteczną, zniechęcając państwa trzecie lub przewoźników z państw trzecich do naruszania konkurencji w lotnictwie międzynarodowym, może być konieczne dalsze doprecyzowanie środków, które Komisja mogłaby wdrażać w tym celu oraz doprecyzowanie szerszego podejścia, jakie należy brać pod uwagę, określając pojęcie nieuczciwej konkurencji.

3.9. Mimo poparcia dla podejścia Komisji można by jednak uściślić pewne szczegóły, aby zapewnić skuteczność zmienionego rozporządzenia: należałoby skrócić okres dochodzenia i uniemożliwić wstrzymywanie dochodzenia bez dostatecznej przyczyny, takiej jak np. porozumienie ze stronami w sprawie środków zaradczych i wdrożenia takich środków. Powinien istnieć również instrument umożliwiający tymczasowe złagodzenie.

3.10. Aby chronić unijny przemysł lotniczy przed nieuczciwą konkurencją ze strony podmiotów z państw trzecich, EKES nalega, aby w nowym rozporządzeniu zmieniającym obecnie obowiązujące wyjść poza poprawę ochrony przed subsydiowaniem i nieuczciwymi praktykami cenowymi i uznać potrzebę rozwiązania w odpowiedniej międzynarodowej formie kwestii warunków pracy naruszających konwencje MOP.

4. Wnioski o charakterze niestawodawczym

4.1. Wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów w sprawie praw własności i kontroli

4.1.1. W swojej najnowszej opinii w sprawie unijnej strategii dotyczącej lotnictwa⁽¹⁷⁾ EKES zgodził się, że nadrzędnym celem strategii powinno być wspieranie ogólnego wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Aby europejskie linie lotnicze mogły się rozwijać, potrzebują dostępu do inwestycji – w tym inwestycji zagranicznych. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że niektóre rządy spoza UE używają inwestycji jako narzędzia strategicznego w sposób potencjalnie niezgodny z duchem i literą rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.

⁽¹⁵⁾ Przykładem takiej nieuczciwej praktyki może być sytuacja, w której ważne, silne gospodarczo państwo trzecie *de facto* odmawia przewoźnikom unijnym dostępu do ważnych ze względów komercyjnych czasów na start lub lądowanie na swoich głównych lotniskach.

⁽¹⁶⁾ COM(2017) 289, art. 13.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 86.

4.1.2. Zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi inwestycji zagranicznych w przedsiębiorstwa lotnicze inwestycja nie może przekroczyć 49 % własności⁽¹⁸⁾. Dodatkowo skuteczna kontrola nad przedsiębiorstwem musi pozostawać w rękach państw członkowskich Unii Europejskiej lub ich obywateli⁽¹⁹⁾. W ostatnich latach przepis ten doprowadził do przeglądu kilku inwestycji zagranicznych przez organy państw członkowskich wydające licencje i przez Komisję⁽²⁰⁾.

4.1.3. Wytuczne interpretacyjne dotyczące przepisów w sprawie własności i kontroli nie zmieniają obowiązujących przepisów dotyczących tych dwóch kwestii, wyjaśniają jednak różne ważne aspekty proceduralne. Ponadto ustalają, które schematy inwestycyjne są możliwe do przyjęcia, jeśli linie lotnicze mają nadal operować na podstawie koncesji wydanych w UE.

4.1.4. Kilka przypadków strategicznych przejęć mniejszościowych przez linie lotnicze spoza UE doprowadziło do dość kontrowersyjnej debaty na temat tego, czy naruszają one przepisy dotyczące własności i kontroli zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008. Świadczą one o zasadniczych zmianach zachodzących w lotnictwie międzynarodowym⁽²¹⁾. Mimo że EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane wytuczne interpretacyjne dotyczące przepisów w sprawie własności i kontroli, to uważa, że należy nie tylko rozważyć sposób interpretowania obecnych przepisów, ale także ocenić, czy nie jest konieczna ich zmiana w świetle obecnych i przewidywalnych trendów rynkowych. W tym kontekście jedną z najważniejszych dróg jest przyznawanie możliwości inwestycyjnych na zasadzie wzajemności. Aby ocenić wpływ zmian rynkowych na europejską konkurencyjność w perspektywie średnio- i długoterminowej, EKES zaleca opracowanie oceny skutków na podstawie szeregu scenariuszy. Utorowałyby to drogę do świadomego rozważenia kwestii własności i kontroli.

4.2. Wytuczne interpretacyjne dotyczące przepisów w sprawie obowiązku świadczenia usługi publicznej (wytuczne dotyczące obowiązku świadczenia usługi publicznej)

4.2.1. W UE uznaje się potrzebę zajęcia się przypadkami, w których na określonych trasach i na skutek szczególnych warunków niewystarczający popyt lub niedoskonałość rynku uniemożliwiają udostępnienie wystarczającej liczby lotów, by zaspokoić potrzeby lokalnych społeczności. W takich przypadkach obowiązek świadczenia usługi publicznej – dopuszczony tylko na bardzo szczególnych warunkach określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008 – może zagwarantować w szczególności dobre skomunikowanie regionów peryferyjnych lub rozwijających się z resztą Europy.

4.2.2. Obowiązek świadczenia usługi publicznej jest generalnie wykorzystywany przez państwa członkowskie w celu zapewnienia połączeń regionom o słabo rozwiniętej infrastrukturze wewnątrz kraju. Obowiązki świadczenia usługi publicznej podlegają ocenie konieczności, która uwzględnia wymogi proporcjonalności⁽²²⁾, możliwość wykorzystania innych środków transportu, taryfy lotnicze i warunki, a także łączny efekt działalności wszystkich przewoźników lotniczych operujących lub zamierzających operować na danej trasie⁽²³⁾.

4.2.3. Istniejące przepisy dotyczące obowiązku świadczenia usługi publicznej nie zawsze były wdrażane w sposób spójny, co mogło zakłócić zarówno sieć połączeń, jak i konkurencję na niektórych trasach. Ze strony państw członkowskich pojawiły się pytania dotyczące treści przepisów proceduralnych wytucznych dotyczących obowiązku świadczenia usługi publicznej.

4.2.4. Wytuczne te przedstawiają proponowaną metodykę, jakiej powinna przestrzegać Komisja przy ocenie każdego obowiązku świadczenia usługi publicznej. Dotyczą one wszystkiego, począwszy od ustanowienia obowiązku świadczenia usługi publicznej i związanych z nim procedur, aż do wyjaśnień dotyczących wyłącznych koncesji na usługi i rekompensat (w odniesieniu do przepisów o pomocy państwa).

4.2.5. Wytuczne dotyczące obowiązku świadczenia usługi publicznej przyczynią się do bardziej przejrzystego i bardziej spójnego wdrażania oraz egzekwowania obowiązujących przepisów rozporządzenia (WE) nr 1008/2008. EKES zwraca się jednak do Komisji o dokładne zapoznanie się z jego opinią „Stosowanie przepisów dotyczących pomocy państwa w kontekście rekompensat z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (decyzja 2012/21/UE i ramy wspólnotowe)”⁽²⁴⁾, w której EKES apeluje o mniej uciążliwy wymóg dla rządów krajowych i samorządów lokalnych przy spełnianiu obowiązku świadczenia usługi publicznej i zgłaszaniu tego obowiązku, szczególnie tam, gdzie oczywista jest

⁽¹⁸⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008, art. 4 lit. f) (Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3).

⁽¹⁹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008, art. 4 lit. f) (Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3).

⁽²⁰⁾ SWD(2017) 207 final, s. 4.

⁽²¹⁾ Przykład: nabycie pakietu mniejszościowego Air Berlin przez Etihad Airways jako część strategii mającej na celu stworzenie silnego partnerstwa między kilkoma europejskimi liniami lotniczymi i Etihad Airways.

⁽²²⁾ Obowiązek w stosunku do potrzeb w zakresie rozwoju gospodarczego regionu.

⁽²³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008, art. 16 ust. 3 (Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3).

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 45.

potrzeba interwencji publicznej w celu wspierania niezbędnych społecznie, ale nieopłacalnych usług lotniczych (np. w celu stworzenia sieci połączeń z odległymi obszarami, wyspami itp.). Jednocześnie przy udzielaniu wsparcia publicznego powinno się brać pod uwagę poszanowanie standardów socjalnych.

4.2.6. Państwa członkowskie na peryferiach UE lub posiadające małe rynki krajowe doświadczają coraz większych trudności nie tylko w zapewnianiu połączeń krajowych, ale także połączeń między swoim głównym portem lotniczym a najważniejszymi celami podróży w UE i poza nią. Problemem jest zatem nie tylko jasność regulacji, ale także ekonomiczny i polityczny sposób zapewnienia wystarczającej łączności z peryferyjnymi celami podróży w Europie, by lepiej zaspokoić potrzeby pasażerów. Państwa członkowskie, których to dotyczy, są zainteresowane trwałymi i niezawodnymi usługami lotniczymi w celu zapewnienia długoterminowej stabilności planowania, niezależnie od ewentualnych kosztów utraconych korzyści wynikających dla przewoźnika.

4.2.7. Indeks jakości sieci połączeń powinien dostarczyć informacji, czy takie szersze podejście do obowiązku świadczenia usługi publicznej, być może gwarantujące większe tempo wzrostu gospodarczego, byłoby uzasadnione. W perspektywie długoterminowej można się spierać, czy przepisy zawarte w wytycznych dotyczących obowiązku świadczenia usługi publicznej mogą pozostać istotne i skuteczne na szybko zmieniającym się rynku lotniczym.

4.3. Ciągłość zarządzania ruchem lotniczym

4.3.1. Zasadniczą rolę w zapewnianiu niezawodnej sieci połączeń lotniczych odgrywają usługi nawigacji lotniczej, gwarantujące bezpieczne przepływy ruchu lotniczego. W najbardziej ruchliwych okresach roku europejski system zarządzania ruchem lotniczym musi zarządzać ponad 30 tys. lotów dziennie. Zasadniczą rolę w dostarczaniu takich usług zarządzania ruchem lotniczym odgrywa personel. W całej Europie w sektorze zatrudnionych jest 56 300 osób: 17 370 kontrolerów i 38 930 innych pracowników w służbie żeglugi powietrznej. Praca w tym sektorze wymaga nie tylko najnowocześniejszych technologii, lecz także bardzo wysokich umiejętności zawodowych i osobistych. Efektywność i odporność systemu zarządzania ruchem lotniczym ostatnio znacznie się poprawiły i był on w stanie wchłonąć wzrost ruchu o 68 % w ciągu dwudziestu lat, z 5,8 mln lotów w 1995 r. do 9,74 mln w 2014 r. Ta poprawa efektywności z zachowaniem najwyższych standardów bezpieczeństwa była możliwa tylko dzięki zdecydowanemu zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron łańcucha wartości sektora lotniczego w jednolitą europejską przestrzeń powietrzną.

4.3.2. W trakcie wysłuchania publicznego w sprawie ciągłości zarządzania ruchem lotniczym w otwartej i połączonej Europie zorganizowanego przez EKES menedżer sieci przedstawił proces, który wprowadzono w celu zminimalizowania wpływu wszystkich rodzajów zakłóceń w Europie. Środki te wymagają udziału instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, linii lotniczych i państw członkowskich. Okazały się bardzo skutecznym sposobem ograniczenia wpływu zakłóceń na pasażerów.

4.3.3. Jedną z możliwych przyczyn zakłóceń są akcje protestacyjne w sektorze lotnictwa. Prawo do strajku jest podstawowym prawem pracowników i nie wchodzi w zakres traktatów UE⁽²⁵⁾. Na państwach członkowskich spoczywa zatem obowiązek określenia, w jaki sposób można korzystać z prawa do strajku, i większość z nich posiada konkretne przepisy ustawowe lub wykonawcze określające warunki korzystania z prawa do strajku przez personel zarządzania ruchem lotniczym oraz w każdej innej części łańcucha wartości w lotnictwie UE.

4.3.4. Dobrym przykładem skutecznego podejścia do ustanowienia mechanizmów, które zminimalizują ryzyko zakłóceń, jest uzgodniony przez partnerów społecznych pakiet narzędzi pomyślnego dialogu społecznego w zarządzaniu ruchem lotniczym⁽²⁶⁾. Środki te są wdrażane na podstawie wzajemnego porozumienia. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek partnerów społecznych, by powiększyć grono sygnatariuszy i wyraża gotowość do uczestniczenia w takiej inicjatywie.

5. Inne propozycje

5.1. Aby zwalczać praktyki negatywnie wpływające na konkurencję – oprócz wniosku zmieniającego rozporządzenie 868/2004 – Komisja zachęca do włączenia daleko idących przepisów dotyczących konkurencji do kompleksowych porozumień lotniczych z państwami trzecimi⁽²⁷⁾. Nalega, aby Rada nadała jej nowe uprawnienia do rozpoczęcia negocjacji w sprawie kolejnych umów tego rodzaju z Bahrajnem, Chinami, Kuwejtem, Meksykiem, Omanem i Arabią Saudyjską. Komisja nalega również – i słusznie – na niezwłoczne podpisanie unijnej kompleksowej umowy lotniczej z Ukrainą.

⁽²⁵⁾ Art. 153 ust. 5 TFUE.

⁽²⁶⁾ <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

⁽²⁷⁾ SWD(2017) 182 final, pkt 3.4.4.

5.2. Pierwsza kompleksowa umowa tego rodzaju (umowa o transporcie lotniczym, ATA) zawarta między UE a Stanami Zjednoczonymi (2007 r.) w odniesieniu do nieuczciwej konkurencji ustanawia współpracę między organami regulującymi konkurencję, tworząc ramy dla koordynacji. Artykuł 14 ATA dotyczy działań w odniesieniu do państwowych dotacji i wsparcia⁽²⁸⁾, a także zawiera postanowienia przyznające Wspólnemu Komitetowi ATA prawo do rozwiązywania potencjalnych sporów – w tym przez odwołanie się do neutralnej procedury arbitrażowej. Główną wartością dodaną takich kompleksowych umów jest konwergencja przepisów wielu kluczowych obszarów (normy bezpieczeństwa, certyfikaty i licencje, a także wrażliwy obszar bezpieczeństwa). W tym kontekście odnosi się ona także do pomocy państwa i wsparcia państwa.

5.3. Do tej pory kompleksowa umowa lotnicza została zawarta z Kanadą. Umowa z Brazylią jest obecnie przedmiotem renegocjacji, a UE zakończyła negocjacje z Izraelem, Jordanią, Marokiem, Mołdawią i Gruzją. Negocjacje trwają z Australią i Nową Zelandią. Po przyznaniu uprawnień przez Radę w 2016 r. rozpoczęto negocjacje ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej, z Katar, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi i Turcją. W każdym przypadku kwestia klauzul o uczciwej konkurencji stanowi część negocjacji⁽²⁹⁾.

5.4. Z zastrzeżeniem, że Komisja pomyślnie ukończy negocjacje umów o transporcie lotniczym, do których aktualnie posiada uprawnienia, EKES przyjmuje do wiadomości wysiłki Komisji mające na celu uzyskanie dalszych uprawnień w celu otwarcia nowych kompleksowych umów dotyczących lotnictwa i wzywa do szybkiego i skutecznego prowadzenia już rozpoczętych negocjacji. Jednak niepokój budzą praktyki w zakresie pracy, stosowane w niektórych krajach i ich liniach lotniczych, gdyż mogą one wywierać negatywny wpływ na uczciwą konkurencję na międzynarodowym rynku transportu lotniczego. W związku z tym EKES wzywa Komisję do zadbania o to, by operatorzy europejscy byli traktowani uczciwie i zapewniane były równe warunki konkurencji. EKES zaleca, by Rada i Komisja uznały potrzebę negocjowania odpowiednich wiążących klauzul społecznych we wszystkich umowach lotniczych zawieranych przez UE z państwami trzecimi.

Bruksela, dnia 17 stycznia 2018 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁸⁾ Umowa o transporcie lotniczym między UE a USA podpisana w dniach 25 i 30 kwietnia 2007 r., art. 14.

⁽²⁹⁾ SWD(2017) 182 final, pkt 2.2.1.3.