

II

(Communications)

COMMUNICATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

COMMISSION EUROPÉENNE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Lignes directrices de la Commission européenne: faciliter les opérations de fret aérien pendant l'épidémie de COVID-19

(2020/C 100 I/01)

Résumé

- Le fret aérien représente environ 35 % du commerce mondial en valeur. C'est une composante essentielle du transport de marchandises, complétant à la fois le transport terrestre et le transport maritime, notamment pour les marchandises sensibles au facteur temps. Depuis le déclenchement de l'épidémie de COVID-19, des restrictions ont été imposées aux vols et/ou aux mouvements de passagers et de personnel du secteur des transports en vue d'endiguer la pandémie, causant de graves perturbations dans les chaînes d'approvisionnement européennes et mondiales.
- Il est vital pour l'économie et pour la lutte contre la COVID-19 que les services de fret aérien soient assurés de manière continue et sans interruption. Les chaînes d'approvisionnement européennes et mondiales dépendent de leur fonctionnement sans entrave. Il faut, par conséquent, que le fret aérien permette d'acheminer de manière continue des produits de première importance tels que les denrées alimentaires, les fournitures médicales et les équipements de protection individuelle (EPI), ainsi que d'autres produits essentiels au fonctionnement des chaînes d'approvisionnement sensibles.
- La situation sans précédent causée par l'épidémie de COVID-19 peut nécessiter une coopération entre la communauté de l'aviation européenne et internationale, y compris les prestataires de services de transport de fret aérien et de transport express, pour assurer l'approvisionnement en produits dont la disponibilité est limitée et en permettre une distribution équitable.
- Dans le cadre des efforts globaux déployés par l'UE pour maintenir les flux de transport essentiels, en particulier les plus sensibles, les États membres doivent faciliter les opérations de fret aérien pendant la durée de l'épidémie de COVID-19. La Commission européenne invite, dès lors, les États membres à mettre en œuvre les mesures opérationnelles prévues par les présentes lignes directrices, étant entendu que ces mesures exceptionnelles seront temporaires et limitées à la durée de la crise liée à la COVID-19.

Les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels ⁽¹⁾, adoptées par la Commission européenne le 16 mars 2020, insistent sur le principe selon lequel toutes les frontières intérieures de l'UE devraient rester ouvertes au transport de marchandises et les chaînes d'approvisionnement pour les biens de première nécessité tels que les denrées alimentaires, y compris le bétail, les équipements médicaux, les EPI et les substances d'origine humaine doivent être garanties. Il est dans l'intérêt de tous, dans la situation d'urgence que nous connaissons, que la libre circulation des biens reste assurée. Il faut pour cela que les États membres respectent et mettent pleinement en œuvre les présentes lignes directrices à tous les points de passage des frontières intérieures. Par ailleurs, la communication sur la mise en œuvre des voies réservées ⁽²⁾, adoptée par la Commission le 23 mars 2020, vise à susciter un processus de coopération dans toute l'UE afin d'assurer l'acheminement rapide, sans aucun retard, de toutes les marchandises, y compris, mais pas uniquement, des produits de première nécessité tels que les denrées alimentaires et les fournitures médicales. Enfin, dans sa déclaration conjointe sur l'application du droit de la concurrence pendant la crise du Coronavirus ⁽³⁾, le Réseau européen de la concurrence a constaté que la situation extraordinaire causée par la COVID-19 pouvait rendre nécessaire une coopération entre les entreprises afin de garantir l'approvisionnement en produits dont la disponibilité est limitée et en permettre une distribution équitable à tous les consommateurs. Dans les circonstances actuelles, il s'abstiendra de toute intervention active contre les mesures nécessaires et temporaires mises en place pour éviter une pénurie d'approvisionnement. Cependant, dans sa déclaration conjointe, le Réseau européen de la concurrence précise également qu'il n'hésitera pas à prendre des mesures à l'encontre des transporteurs de fret aérien qui profitent de la situation actuelle pour créer des ententes ou abuser de leur position dominante, y compris en matière de tarification.

⁽¹⁾ C(2020) 1753 final.

⁽²⁾ C(2020) 1897 final.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf

La présente communication s'inscrit dans le droit fil des documents précités et les États membres sont invités à en assurer la pleine mise en œuvre. Les présentes lignes directrices sont destinées à aider les États membres à maintenir et à faciliter les opérations de fret aérien, notamment le transport par voie aérienne des biens de première nécessité comme les denrées alimentaires et les fournitures médicales, en particulier des marchandises sensibles au facteur temps. Elles invitent les États membres à mettre en place les mesures opérationnelles et organisationnelles nécessaires, étant entendu que ces mesures exceptionnelles seront temporaires et limitées à la durée de la crise liée à la COVID-19, jusqu'à la levée des restrictions exceptionnelles imposées au trafic et au transport aériens.

1. Introduction

1.1 Impact de la COVID-19

1. L'épidémie de COVID-19 pèse lourdement sur le secteur aéronautique international et européen. Le trafic aérien a baissé de plus de 80 % et presque tous les vols de passagers sont annulés. Cette situation s'explique par une nette diminution de la demande de voyages, mais aussi par les mesures de confinement imposées par les États, telles que les restrictions de déplacements et les interdictions de vol.

1.2 Importance du fret aérien

2. Le maintien des chaînes d'approvisionnement européennes est assuré par un vaste réseau de services de transport de marchandises, qui implique tous les modes de transport. Il est d'une importance stratégique majeure pour l'UE que les services de fret aérien continuent à être assurés de manière ininterrompue. Ces services jouent un rôle essentiel dans la fourniture rapide de biens de première nécessité, de médicaments, de matériel et fournitures médicaux, d'organes ou d'autres substances d'origine humaine. D'une manière plus générale, le fret aérien assure le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales pour bon nombre des matériaux les plus sensibles au facteur temps et de grande valeur, et il constitue un complément critique au transport de marchandises par voie terrestre ou maritime.
3. La moitié environ de l'ensemble du fret aérien est transportée dans la soute des avions de transport de passagers. Or, en raison de l'épidémie de COVID-19, la quasi-totalité de ces appareils est clouée au sol. Même si les vols transportant exclusivement du fret continuent d'être exploités à des niveaux similaires à ceux de l'année dernière à la même époque, ils ne permettent pas de compenser la perte de la capacité de chargement habituellement transportée par les avions de transport de passagers. Les expéditeurs, y compris le secteur médical, font état d'un manque de capacités et d'une augmentation soudaine des tarifs de fret aérien.
4. En outre, les compagnies aériennes de transport de fret et de transport express rencontrent des difficultés d'ordre pratique à exercer leurs activités dans certains aéroports en raison de restrictions appliquées de manière indifférenciée aux vols ou au personnel. Ces problèmes mettent en péril le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement critiques.

1.3 Restrictions imposées au fret aérien

5. Pour que les mesures de confinement prises pour lutter contre la propagation de la COVID-19 soient efficaces, il ne faut pas restreindre les mouvements d'aéronefs, mais bien les mouvements de passagers. Par conséquent, le meilleur moyen d'éviter de perturber le fret aérien, y compris le transport de biens de première nécessité, consiste à restreindre de manière temporaire les mouvements de passagers plutôt que les vols.
6. L'exploitation de types précis de vols, tels que les vols de convoyage, les vols transportant du fret critique pour le système (médicaments, EPI ou tests de dépistage), les vols transportant de l'aide dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union, les vols d'État, ou encore les vols effectués dans le cadre des opérations spéciales visées à l'article 4 du règlement d'exécution (UE) n° 923/2012 de la Commission (comme les vols médicaux), devrait, en principe, être autorisée à tout moment. Un nombre significatif d'États membres n'ont pas clairement exempté les vols de fret aérien des restrictions nationales imposées au secteur de l'aviation.
7. La Commission européenne considère que, d'une manière générale, les restrictions de vols intra-UE qui interdisent les vols de fret aérien dans l'absolu ou qui rendent impossible de facto l'exploitation de ces vols, par exemple en raison de restrictions appliquées de manière injustifiée au personnel navigant effectuant des vols de fret aérien, seraient disproportionnées. En particulier, de telles restrictions de vols ne rempliraient pas les conditions énoncées à l'article 21 du règlement (CE) n° 1008/2008^(*). Toute restriction incompatible avec le droit de l'Union doit être levée.

^(*) L'article 21 du règlement (CE) n° 1008/2008 autorise les États membres à imposer des restrictions aux vols intra-UE, dans certaines conditions strictes, sur la base d'une évaluation au cas par cas des notifications individuelles faites par les États membres. La position exprimée par la Commission européenne concernant les vols de fret aérien est sans préjudice de l'évaluation individuelle effectuée au titre de l'article 21 de l'intégralité des restrictions mises en œuvre par les États membres.

8. Les pays tiers devraient également s'abstenir d'imposer des restrictions inutiles aux opérations de fret aérien, dans un souci commun d'assurer la continuité de la chaîne d'approvisionnement pour les biens de première nécessité, y compris les produits hautement spécialisés et critiques tels que les fournitures médicales. La Commission européenne rappelle que les restrictions imposées par les pays tiers aux opérations de fret aérien doivent être conformes aux règles internationales pertinentes établies dans les accords applicables. La Commission européenne, après avoir procédé aux consultations nécessaires, prendra toutes les mesures concrètes pour veiller à ce que les pays tiers respectent leurs obligations internationales, notamment à l'égard des transporteurs aériens de l'Union, et pour promouvoir l'application de ces principes par les pays tiers et les organisations internationales.

2. Assurer la continuité des opérations de fret aérien

Mesures opérationnelles recommandées

9. Compte tenu de l'importance du fret aérien et du fret aérien d'urgence, en particulier dans la lutte contre la COVID-19, et dans le cadre des efforts globaux déployés par l'UE pour assurer la continuité des transports essentiels et pour préserver le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement à l'échelle de l'UE, la Commission européenne invite les États membres à mettre en œuvre une série de mesures opérationnelles visant à faciliter le transport de fret aérien et à réduire les coûts supplémentaires, étant entendu que ces mesures exceptionnelles seront temporaires et limitées à la durée de la crise liée à la COVID-19.
10. Au nombre de ces mesures, il faudrait notamment:
- a. pour le transport en provenance de l'extérieur de l'UE, octroyer sans délai tous les permis et autorisations nécessaires, y compris, lorsque cela est légalement possible, des droits de trafic temporaires pour des opérations de fret aérien supplémentaires, même lorsqu'elles sont effectuées avec des aéronefs de transport de passagers;
 - b. supprimer temporairement ou appliquer de manière flexible les interdictions de vols de nuit ou les restrictions de créneaux horaires dans les aéroports pour les opérations essentielles de fret aérien;
 - c. faciliter l'utilisation d'aéronefs de transport de passagers pour les opérations destinées au seul transport de fret, y compris pour repositionner les équipages de conduite effectuant des opérations de fret aérien, le personnel médical et toute personne intervenant dans le transport de marchandises, quel que soit le mode de transport;
 - d. veiller à ce que le personnel navigant effectuant des opérations de fret aérien ainsi que le personnel chargé de la manutention et de l'entretien soient qualifiés de personnel critique en cas de confinement ou de couvre-feu;
 - e. veiller au maintien, dans la mesure du possible, d'une capacité de transport de fret suffisante en cas de fermeture d'aéroports régionaux pour des raisons économiques ou envisager de maintenir des aéroports ouverts pour le seul transport de fret aérien et, en tout état de cause, veiller à ce que les aéroports ouverts conservent des capacités de manutention du fret aérien suffisantes pour assurer le traitement et la livraison en temps utile;
 - f. exempter des restrictions de déplacements les membres asymptomatiques du personnel affecté au transport de marchandises, y compris du personnel navigant;
 - g. exempter du confinement les membres asymptomatiques du personnel navigant, du personnel chargé du fret et du personnel de l'aéroport travaillant au sol, si des protocoles sanitaires adéquats sont en place;
 - h. permettre des exemptions ad hoc accélérées pour faire face à des situations non prévues telles que des opérations d'urgence soudaines et imprévues;
 - i. permettre au personnel au sol de travailler en toute sécurité et de manière efficace, en fournissant aux membres du personnel des orientations sur les précautions sanitaires à prendre dans un environnement de fret aérien, en les soutenant par des livraisons appropriées de produits d'hygiène;
 - j. encourager les compagnies aériennes de transport de fret et de transport express à réserver, à titre exceptionnel, une capacité pour les livraisons de biens de première nécessité, en particulier des fournitures médicales et d'urgence, et à appliquer des tarifs d'expédition raisonnables à ces livraisons.
11. Toutes les mesures énoncées plus haut devraient s'appliquer aux citoyens de l'UE et aux ressortissants de pays tiers de manière équivalente s'ils sont essentiels pour assurer la libre circulation des marchandises à destination de l'UE et à l'intérieur de celle-ci.
12. En ce qui concerne les mesures d'urgence, il est rappelé aux États membres qu'ils doivent respecter les dispositions de l'article 21 du règlement (CE) n° 1008/2008, notamment en ce qui concerne l'information de la Commission et des autres États membres. Au-delà de ces obligations, les États membres sont invités à notifier préalablement à la Commission européenne et à tous les autres États membres toutes les mesures couvertes par la présente communication, et à les rendre publiques de manière à ce que toutes les parties prenantes du transport de fret aérien soient informées suffisamment à l'avance pour adapter leurs opérations en conséquence.

13. La déclaration conjointe du Réseau européen de la concurrence du 23 mars 2020 souligne que les autorités de concurrence de l'UE «*s'abstiendront de toute intervention active contre les mesures nécessaires et temporaires mises en place pour éviter une pénurie d'approvisionnement*». La déclaration commune précise également que les autorités de concurrence n'hésiteront pas à prendre des mesures à l'encontre des transporteurs de fret aérien qui profitent de la situation actuelle pour créer des ententes ou abuser de leur position dominante. Les compagnies aériennes de transport de fret et de transport express qui estiment nécessaire de coopérer afin de garantir l'approvisionnement en produits rares et auraient des doutes quant à la compatibilité de ces initiatives de coopération avec le droit de la concurrence de l'UE et de l'EEE sont invitées à demander des orientations informelles à la Commission européenne, à l'Autorité de surveillance AELE ou aux autorités nationales de concurrence concernées.

3. Conclusion

14. La Commission européenne invite tous les États membres à mettre en œuvre de toute urgence les mesures énoncées aux points 8 à 11.

15. En étroite coopération avec les États membres, la Commission européenne examinera toutes les mesures concrètes pour encourager les pays tiers à appliquer ces principes, notamment en collaboration avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), les partenaires internationaux dans le domaine de l'aviation et l'industrie du transport aérien international.

16. La Commission européenne continuera à suivre la situation et fournira, le cas échéant, de nouvelles orientations.
