



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 15.11.2007
COM(2007) 704 final

COMUNICARE A COMISIEI

**Comunicare privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 793/2004 privind normele
comune de alocare a sloturilor pe aeroporturile comunitare**

COMUNICARE A COMISIEI

Comunicare privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 793/2004 privind normele comune de alocare a sloturilor pe aeroporturile comunitare

(Text cu relevanță pentru SEE)

1. INTRODUCERE

La 21 aprilie 2004, Consiliul a adoptat Regulamentul (CE) nr. 793/2004 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 95/93 al Consiliului privind normele comune de alocare a sloturilor pe aeroporturile comunitare. Scopul acestei revizuirii a fost consolidarea regulamentului în vederea asigurării unei gestionări și utilizări cât mai eficiente a capacităților limitate ale aeroporturilor supraaglomerate din Comunitate. Sistemul de alocare a sloturilor deja existent nu a fost modificat substanțial.

În temeiul articolului 14a alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 95/93, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 793/2004, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului o comunicare cu privire la aplicarea respectivului regulament, în termen de trei ani de la data intrării sale în vigoare. Comunicarea se referă în special la aplicarea articolelor 8, 8a și 10. Prezenta Comunicare respectă această obligație.

La 23 ianuarie 2007, Comisia a deschis o procedură de consultare destinată să regrepeze observațiile părților interesate cu privire la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 793/2004. Comisia a primit 44 de contribuții din partea următoarelor grupuri:

- autorități naționale
- autorități regionale și locale
- asociații și organizații ale părților interesate
- transportatori aerieni
- aeroporturi
- coordonatori de sloturi orare
- alte organisme (Eurocontrol).

2. ASPECTE PRINCIPALE

Din contribuțiile părților interesate se desprinde următoarea situație:

- (1) Statele membre și alte părți interesate subliniază faptul că Regulamentul (CE) nr. 793/2004 este în vigoare de numai trei ani. Dată fiind această perioadă relativ scurtă, tendințele constante sunt dificil de identificat, evaluarea pertinentă a efectelor fiind greu de realizat.
- (2) Transportatorii aerieni atrag atenția asupra faptului că principala problemă care stă la baza insuficienței actuale de sloturi orare în aeroporturile supraaglomerate este insuficiența capacității aeroportuare. În locul tratării simptomelor precum lipsa sloturilor orare, transportatorii aerieni susțin sporirea capacității aeroportuare materiale.

- (3) Aeroporturile recunosc rezultatele pozitive ale regulamentului, dar, ținând seama de lipsa critică de capacități preconizată pentru următorii ani, subliniază necesitatea de a continua ameliorarea modului de utilizare a capacităților prin intermediul unor noi reguli și orientări locale. Un număr important de aeroporturi au formulat recomandări specifice în acest sens.
- (4) În ceea ce privește procesul de alocare a sloturilor, astfel cum este redefinit de Regulamentul (CE) nr. 793/2004, statele membre și toate părțile interesate sunt de părere că a fost îmbunătățit în mod semnificativ, deși impactul său asupra eficacității utilizării aeroporturilor este dificil de măsurat.
- (5) Obligația statelor membre de a prevedea sancțiuni sau măsuri echivalente pentru a face față utilizării abuzive a sloturilor are un efect important asupra comportamentului transportatorilor aerieni. De când există sancțiuni, transportatorii aerieni respectă într-o măsură mult mai mare diversele dispoziții privind alocarea și utilizarea efectivă a sloturilor în aeroporturi, astfel încât nu a mai fost necesar să se impună sancțiuni sau măsuri echivalente
- (6) Deși coordonatorii de sloturi consideră că regulamentul aduce o serie importantă de ameliorări în comparație cu Regulamentul (CEE) nr. 95/93 și că a funcționat suficient de bine, i se mai pot aduce încă numeroase îmbunătățiri, în special în ceea ce privește noii transportatori, normele locale și rolul și poziția coordonatorului. .

În cele ce urmează sunt prezentate reacțiile mai specifice la diversele aspecte evocate în documentul de consultare al Comisiei. Atunci când se face trimitere la „regulament”, respectiva trimitere se înțelege exclusiv ca trimitere la Regulamentul (CE) nr. 793/2004.

3. NOII TRANSPORTATORI

Regula noului transportator pare să aibă un efect limitat asupra concurenței în aeroporturile comunitare și asupra utilizării optime a capacităților limitate.

Statele membre consideră că este dificil de stabilit în ce măsură a creat regulamentul noi oportunități pentru noii transportatori, deoarece autoritățile statelor membre pot identifica numărul de noi transportatori care își desfășoară activitatea în aeroporturi cu sloturi coordonate, dar nu sunt în măsură să stabilească dacă același număr și-ar fi desfășurat activitatea în lipsa unei reguli a noului transportator. Unele state membre consideră că definiția termenului de „nou transportator” (operator) este prea complicată și nu oferă o imagine clară a conceptului și, prin urmare, poate da naștere unor interpretări diferite.

Unele state membre recunosc utilitatea regulii noului transportator, care le permite transportatorilor aerieni naționali să obțină sloturi în aeroporturi din alte state membre. Regula noului transportator a fost la fel de utilă și în contextul relațiilor cu țările terțe: le-a oferit transportatorilor aerieni din țările terțe posibilitatea de a obține sloturi în aeroporturi comunitare supraaglomerate.

Cu toate acestea, regula poate fi considerată prea restrictivă: dacă administrațiile acordă prioritate noilor transportatori la atribuirea de sloturi din grupare, atunci transportatorilor care își desfășoară deja activitatea, dar la scară mică, la plecarea de pe un aeroport supraaglomerat le este greu să își extindă activitatea și să concureze cu transportatorii deja stabiliți pe o

anumită rută. O astfel de extindere a activității ar putea fi considerată o metodă de promovare a concurenței cel puțin la fel de eficientă ca încurajarea noilor transportatori.

În altă ordine de idei, experiența altor state membre arată că nu neapărat lipsa sloturilor îi împiedică pe transportatorii aerieni să intre pe piața unui anumit aeroport, ci în primul rând lipsa de interes a noilor transportatori față de sloturile disponibile.

Unul dintre statele membre explică faptul că, de multe ori, sloturile alocate în temeiul regulii noului transportator nu au fost utilizate sau au fost utilizate numai pentru o perioadă foarte scurtă de timp. Respectivul stat a concluzionat că noii transportatori nu au constituit o concurență sporită pentru transportatorii existenți. În locul acestei reguli, statul membru este în favoarea introducerii unei reguli locale, care să acorde prioritate transportatorilor aerieni și serviciilor aeriene pe baza unor criterii precum dimensiunea aeronavelor utilizate, noile destinații și frecvențele pe rute cu mai puțin de trei zboruri dus-întors pe zi. Două state membre remarcă faptul că regula noului transportator a contribuit la crearea unor rute noi și că majoritatea sloturilor atribuite noilor transportatori au fost utilizate pentru zboruri pe distanțe scurte și medii.

Aeroporturile susțin că dispozițiile privind noul transportator nu au avut aproape niciun efect asupra concurenței dintre transportatorii aerieni, deoarece au permis o prezență neglijabilă în aeroporturi, fapt care a condus la o serie de mici activități care nu prezintă un interes efectiv pe piață. Acest aspect este accentuat de numărul relativ mic de sloturi disponibile atractive din grupare. Aplicarea strictă a regulii noului transportator poate împiedica utilizarea eficientă a capacității limitate. Drept alternativă, se propune continuarea dezvoltării regulilor locale ca instrumente de optimizare a utilizării capacității. În această formulă, statele membre ar avea posibilitatea de a renunța la regula noului transportator și de a opta, în schimb, pentru aplicarea unor reguli locale.

Transportatorii aerieni observă că este dificil de realizat o evaluare corectă a impactului regulii noului transportator. Aceștia susțin că, în Europa, concurența dintre transportatorii aerieni este suficient de puternică și că supraaglomerarea aeroporturilor nu i-a împiedicat pe noii transportatori să constituie o concurență reală pentru transportatorii existenți atât pe aeroporturile principale, cât și pe cele secundare. Un transportator aerian susține că, în ultimii zece ani, în 32 de aeroporturi coordonate din UE, transportatorii cu tarife reduse (*low cost*) au lansat noi servicii aeriene sau au sporit numărul serviciilor oferite. Această afirmație tinde să demonstreze eficacitatea regulii noului transportator. Cu toate acestea, trebuie notat faptul că nu există nicio relație evidentă între o astfel de evoluție și regulament, care a fost adoptat numai în anul 2004.

Unii coordonatori susțin că este posibil ca regula noului transportator să nu fie clară pentru toți transportatorii cu sediul în Comunitate, cu atât mai puțin pentru cei din țările terțe. În general, coordonatorii nu consideră că sunt calificați pentru a stabili dacă regula noului transportator a încurajat sau nu concurența pe rutele intracomunitare, deoarece nivelul concurenței în cadrul unui aeroport depinde de o gamă largă de factori. O serie mai vastă de reguli, care să reglementeze noii transportatori, ar putea permite evitarea situațiilor în care o aplicare strictă a regulii împiedică realizarea altor obiective prevăzute de regulament, cum ar fi utilizarea optimă a capacităților limitate.

În afară de aceasta, un coordonator afirmă că schimburile secundare de sloturi au contribuit în mai mare măsură la o utilizare optimă a sloturilor decât regula noului transportator, deoarece

schimburile au condus la înlocuirea aeronavelor mici utilizate pe rute scurte cu aeronave mari de cursă lungă.

Simplul fapt că noii transportatori pot deține numai un număr limitat de sloturi pentru a putea beneficia de statutul de nou transportator îi împiedică să își extindă serviciile și să își stabilească o rețea viabilă și o masă critică competitivă de activități. Această limitare ar putea conduce la fragmentarea sloturilor între numeroși operatori de mici dimensiuni, având drept consecință consolidarea poziției relative a transportatorilor existenți la nodurile aeriene.

4. ROLUL COORDONATORULUI

Principala problemă legată de rolul coordonatorului este neutralitatea și independența sa funcțională. Există elemente care indică faptul că dispozițiile relevante ale regulamentului nu au fost încă puse în aplicare în mod uniform și coerent în toate statele membre.

Unele state membre au încredințat responsabilitățile coordonatorului de sloturi administratorului aeroportului și au recunoscut că, drept urmare, coordonatorul nu este independent din punct de vedere funcțional de orice parte interesată, după cum prevede regulamentul. Majoritatea statelor membre au procedat la separarea funcțională a coordonatorului de sloturi de orice parte interesată și afirmă că acest lucru contribuie la asigurarea neutralității și independenței acțiunilor sale.

Transportatorii aerieni atrag atenția asupra faptului că independența coordonatorului de sloturi, în special separarea sa funcțională, nu este totuși suficient asigurată în toate statele membre. Comisia este rugată insistent să se asigure, cu titlu prioritar, că dispozițiile relevante ale regulamentului sunt aplicate în mod coerent pe întreg teritoriul Uniunii Europene. Transportatorii cu tarife reduse sunt preocupați de faptul că un coordonator de sloturi ar putea avea o putere prea mare și că adoptarea unei proceduri de recurs ar putea remedia această problemă.

Transportatorii aerieni regionali sunt de părere că utilizarea unei altei limbi decât limba engleză în cadrul comitetului de coordonare a sloturilor afectează buna funcționare a acestuia, recomandând asigurarea, la cerere, a unor servicii de traducere sau adoptarea limbii engleze în cadrul acestor comitete. Un transportator aerian sugerează că un comitet de coordonare pentru fiecare coordonator (în loc de un comitet de coordonare pentru fiecare aeroport) ar putea conduce la o mai bună eficacitate a acestor comitete.

Coordonatorii de sloturi apreciază faptul că regulamentul subliniază importanța independenței funcției lor. Statele membre au realizat progrese semnificative în aplicarea dispozițiilor relevante ale regulamentului, cu toate că nu toți coordonatorii beneficiază încă de statutul de independență totală de care au nevoie. Independența le-ar putea fi consolidată dacă bugetul lor nu ar mai depinde de administratorii aeroporturilor și de transportatorii aerieni. Cu toate acestea, coordonatorii nu prezintă cifre concrete sau alte justificări pentru a dovedi că poziția lor s-a deteriorat din cauza acestor aranjamente financiare.

În general, se consideră că transparența completă a datelor cu privire la orar va conduce la neutralitatea și lipsa discriminării în procesul de alocare a sloturilor, ținând seama de faptul că elementele care justifică deciziile de alocare a sloturilor luate de coordonator vor sta la dispoziția tuturor pentru a putea fi analizate. Se pare că, în anumite state membre, există probleme importante în ceea ce privește transparența datelor orare ale coordonatorilor. Se

remarcă faptul că, în prezent, nu toți coordonatorii din UE introduc datele în baza de date consacrată atribuirii sloturilor și accesibilă în mod gratuit tuturor transportatorilor aerieni.

5. PROCEDURA DE ALOCARE A SLOTURILOR

În funcție de specificul local, orientările locale pot conduce la un grad sporit de flexibilitate, pentru a permite o mai bună utilizare a sloturilor existente în aeroporturile supraaglomerate, cu condiția să respecte dispozițiile regulamentului.

Statele membre consideră că, chiar dacă nu există o definiție general acceptată a conceptului de „utilizare eficace a capacității aeroportuare”, mai multe dispoziții noi sau modificate ale regulamentului au contribuit la utilizarea mai eficace a capacității aeroportuare: noua definiție a ceea ce constituie o „serie de sloturi”, continuarea consolidării regulii care prevede pierderea slotului neutilizat și înăsprirea regulilor cu privire la cazurile de forță majoră.

Aeroporturile au subliniat potențiala valoare adăugată a regulamentului, deoarece permite introducerea unor reguli locale care să amelioreze procedura de alocare a sloturilor grație unei flexibilități sporite. Totuși, la ora actuală, acest avantaj este considerat limitat. Dispozițiile ar putea fi consolidate prin majorarea ratei de utilizare a sloturilor în temeiul regulii care prevede pierderea slotului neutilizat și prin posibilitatea aeroporturilor de a introduce o taxă de rezervare a sloturilor, care să stimuleze transportatorii aerieni să se angajeze efectiv la utilizarea sloturilor alocate. Taxa în cauză ar fi plătită în avans pentru fiecare slot alocat, fiind reținută în caz de neutilizare a slotului.

Transportatorii aerieni subliniază lipsa unei definiții comune a noțiunii de utilizare eficace a capacității aeroportuare. Aceștia propun mai multe definiții, printre care maximizarea numărului de pasageri transportați pentru fiecare slot sau cea mai bună contribuție la dezvoltarea rețelei unui anumit aeroport. Din cauza lipsei unei definiții comune, este dificil de evaluat care sunt efectele regulamentului revizuit. În orice caz, posibilitatea sporită de a aplica orientări locale constituie o ameliorare majoră, la fel și posibilitatea unei flexibilități ad-hoc de adaptare a procedurii de atribuire a sloturilor la specificul local. Trebuie asigurată compatibilitatea unor astfel de reguli locale cu legislația comunitară.

Coordonatorii de sloturi observă faptul că noua definiție a noțiunii de „serie de sloturi” și definiția mai strictă a conceptului de „caz de forță majoră” au avut un impact pozitiv asupra eficacității activităților. Regulamentul a crescut numărul minim de sloturi care trebuie utilizate pentru a obține drepturi istorice de exploatare a unei serii de sloturi, fapt care a contribuit, de asemenea, la reducerea nivelului de fragmentare a orarelor în aeroporturi, chiar dacă numai marginal.

6. CONTROLUL PUNERII ÎN APLICARE

Introducerea unor sancțiuni cu caracter disuasiv sau a unor măsuri echivalente care să prevină utilizarea abuzivă a sloturilor a încurajat o mai bună utilizare a capacității existente.

Un stat membru observă că posibilitatea coordonatorului de sloturi de a retrage un slot de la un transportator aerian care nu îl utilizează în conformitate cu regulamentul are un efect disuasiv puternic, reprezentând o ameliorare clară adusă de regulament.

Aeroporturile sunt nemulțumite de impactul pe care îl au dispozițiile privind controlul punerii în aplicare destinate să încurajeze utilizarea adecvată a aeroporturilor, deoarece, spun ele, nu există niciun interes în a crea proceduri care să conducă la sancțiuni aplicate de autoritățile competente în gestionarea traficului aerian. Aeroporturile consideră că se poate face mai mult în ceea ce privește stabilirea unor instrumente care să asigure aplicarea corespunzătoare a regulamentului. În acest context, se propune o coerență sistematică între sloturile aeroporturilor și planurile de zbor, elaborarea normelor de punere în aplicare fiind, de asemenea, utilă.

De asemenea, aeroporturile afirmă că rareori coordonatorii au recurs la competența de a retrage sloturi de la transportatorii aerieni care, în mod repetat și intenționat, prestau servicii aeriene în afara sloturilor orare alocate. Cu toate acestea, nu s-a precizat dacă acest lucru s-a datorat reticenței coordonatorilor de a-și utiliza competențele de control al punerii în aplicare sau comportamentului corespunzător al transportatorilor aerieni.

Transportatorii salută progresele semnificative realizate, solicitând aplicarea unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive sau a unor măsuri echivalente care să prevină utilizarea abuzivă a mecanismului de alocare a sloturilor. Cu toate acestea, efectele aferente nu sunt exprimate în cifre. Impresia generală este că simpla amenințare cu aplicarea de sancțiuni are un efect disuasiv, reprezentând, astfel, o metodă eficientă de realizare a obiectivului unei utilizări mai eficace a sloturilor. Transportatorii aerieni subliniază faptul că noile sancțiuni ar trebui să fie proporționale.

Un transportator aerian acuză faptul că Regulamentul nu prevede principii comune cu privire la monitorizarea și sancționarea punctualității utilizării sloturilor. Unii coordonatori de sloturi aplică aceste principii în mod coerent, în timp ce alții nu, iar această discrepanță a dat naștere unor confuzii și a condus la tratamentul inegal al transportatorilor aerieni. Același transportator aerian susține că măsurile luate de statele membre împotriva utilizărilor abuzive ar trebui făcute publice, pentru a spori transparența.

Transportatorii aerieni regionali consideră că, atunci când se verifică respectarea regulii care prevede pierderea slotului neutilizat, un anumit număr de circumstanțe independente de voința transportatorului ar trebui considerate cazuri de forță majoră: condițiile meteorologice care afectează într-o mai mare măsură operatorii aeronavelor mici ar trebui recunoscute drept cazuri de forță majoră, anularea zborurilor în urma acțiunilor colective și a grevelor, precum și întârzierile cumulate în decursul unei zile din cauza unor probleme de gestionare a traficului aerian, care conduc, la rândul lor, la anularea de zborurilor.

Coordonatorii de sloturi atrag atenția asupra faptului că nu au recurs încă la competența de a retrage sloturi de la transportatorii aerieni care, în mod repetat și intenționat, prestează servicii aeriene în afara sloturilor orare alocate. Cu toate acestea, la nevoie, existența acestei competențe ajută coordonatorii să convingă transportatorii aerieni să își modifice comportamentul.

Un coordonator menționează că însăși Comisia are o responsabilitate importantă în monitorizarea și asigurarea punerii în aplicare a regulamentului și că aceasta ar trebui să acorde o mai mare importanță îmbunătățirii standardelor de coordonare în întreaga UE. Un altul sugerează că orice coordonator trebuie să fie autorizat să poată solicita autorităților competente în gestionarea traficului aerian să refuze un plan de zbor în cazul utilizării abuzive a sloturilor de către un transportator aerian.

7. CONCLUZII

Regula noului transportator pare să fi avut un efect restrâns asupra concurenței dintre aeroporturile comunitare și asupra utilizării optime a capacităților aeroportuare limitate, deoarece, după cum par să sugereze anumite indicii, regula nu este înțeleasă de toată lumea, motiv care conduce la o prezență neglijabilă în aeroporturile supraaglomerate și la o serie de mici activități care nu constituie o concurență efectivă pe piață.

În funcție de specificul local, orientările locale pot conduce la un grad sporit de flexibilitate, pentru a permite o mai bună utilizare a sloturilor existente în aeroporturile supraaglomerate. Posibilitatea introducerii unor orientări locale ar trebui extinsă, cu condiția ca acestea să respecte dispozițiile regulamentului.

Cu toate că regulamentul a adus unele îmbunătățiri în ceea ce privește utilizarea capacității aeroportuare, aceste îmbunătățiri nu reprezintă o soluție suficientă pentru supraaglomerarea din ce în ce mai accentuată din aeroporturile comunitare. Punerea în aplicare a măsurilor prevăzute în Comunicarea Comisiei „Un plan de acțiune pentru capacitatea, eficacitatea și siguranța aeroporturilor din Europa”, adoptată în octombrie 2007, este necesară în sensul utilizării mai eficace a capacităților aeroportuare limitate, însoțită, poate, de o abordare mai structurată a sistemelor de alocare a sloturilor în funcție de piață.

Părțile interesate sunt preocupate de neutralitatea și independența funcțională a coordonatorilor din aeroporturile comunitare coordonate. Există elemente care indică faptul că dispozițiile relevante ale regulamentului nu au fost încă puse în aplicare în mod uniform și coerent în toate statele membre.

Introducerea unor sancțiuni disuasive sau a unor măsuri cu caracter echivalent care să prevină utilizarea abuzivă a sloturilor a încurajat o mai bună utilizare a capacității existente.

Cu toate că regulamentul a adus o serie de îmbunătățiri importante, destinate să asigure o mai bună utilizare a capacităților limitate, Comisia va trebui să se concentreze acum pe punerea adecvată în aplicare a mai multor aspecte în privința cărora părțile interesate au întâmpinat dificultăți deosebite. De asemenea, Comisia concluzionează că regulamentul existent poate fi ameliorat prin intermediul unui instrument cu caracter interpretativ, care să precizeze sfera de aplicare a anumitor dispoziții. În final, Comisia ar putea lua în considerare alternativa unei revizuirii parțiale a textului, în cazul în care acest lucru se dovedește a fi indispensabil.