

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune care asigură conectivitatea aeriană de bază în ceea ce privește retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniune

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

(2019/C 190/07)

Raportor general: **domnul Jacek KRAWCZYK**

Sesizare	Parlamentul European: 14.1.2019 Consiliu, 14.1.2019
Temei juridic	Articolul 100 alineatul (2) și articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
Decizia Biroului	22.1.2019
Data adoptării în sesiunea plenară	20.2.2019
Sesiunea plenară nr.	541
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri)	77/1/0

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) a subliniat în mod constant importanța și dimensiunea spațiului aerian unic european, catalizator pentru creștere economică și prosperitate și pentru menținerea competitivității Europei pe plan internațional. Odată cu intrarea în vigoare a deciziei Regatului Unit (UK) de a renunța la statutul de membru al Uniunii Europene (Brexit), niciunul dintre sectoarele economice ale Regatului Unit nu va mai face parte din piața unică europeană; sectorul său aviatic nu va mai beneficia de pe urma spațiului aerian unic european și nici nu va mai contribui la acesta.

1.2. Evaluarea impactului Brexitului asupra traficului aerian important dintre UE și Regatul Unit va depinde de capacitatea Regatului Unit și a instituțiilor UE de a adopta rapid măsurile de reglementare corespunzătoare pentru a asigura niveluri ridicate de concurență între sectoarele aviației din UE și din Regatul Unit.

1.3. În scenariul din ce în ce mai probabil al „retragerii în lipsa unui acord”, legislația UE, în special Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului⁽¹⁾, ar înceta să se aplice serviciilor aeriene dintre Regatul Unit și UE. Acest lucru creează insecuritate juridică, pune în pericol stabilitatea planificării și reprezintă un risc pentru continuitatea serviciilor între Regatul Unit și UE.

1.4. Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune care asigură conectivitatea aeriană de bază în ceea ce privește retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniune (numit în continuare „regulamentul”) reprezintă o soluție temporară și un plan de contingență pentru reducerea impactului unui Brexit brusc. Măsurile propuse sunt singura modalitate realistă de a atenua posibilele consecințe negative grave preconizate în sectorul aviației, în cazul în care acordul de retragere nu este ratificat înainte de 29 martie 2019.

1.5. Regulamentul va oferi mai mult timp Comisiei și guvernului Regatului Unit pentru a negocia un acord global privind serviciile aeriene (ASA), care ar deveni astfel cadrul de reglementare dintre UE și Regatul Unit pentru sectorul aviatic. El va asigura, de asemenea, menținerea, între timp, a conectivității aeriene de bază între UE și Regatul Unit.

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate (JO L 293, 31.10.2008, p. 3).

1.6. Negocierile privind un acord de servicii aeriene între UE și Regatul Unit vor trebui să se desfășoare fără întârziere, astfel încât să se restabilească temeiul juridic pentru o concurență solidă în domeniul transportului aerian între transportatorii ambelor părți. CESE este pregătit să prezinte contribuțiile necesare ale părților interesate ale societății civile organizate din UE-27. În interesul economiei europene, al cetățenilor și al lucrătorilor săi, CESE încurajează UE și Regatul Unit să adopte, cât mai curând posibil, un acord global privind serviciile aeriene, ca temei juridic unic pentru o piață a aviației deschisă și competitivă.

1.7. În urma prezentării de către Regatul Unit, în temeiul articolului 50, a unei cereri de renunțare la statutul de membru al UE, Comisia Europeană a elaborat o strategie de negociere coerentă și a pus-o în aplicare în mod consecvent și transparent, cu sprijinul deplin și unanim al tuturor instituțiilor UE ⁽²⁾. CESE felicită Comisia Europeană, Parlamentul European și statele membre pentru unitatea de care au dat dovadă. Urmărirea unei abordări unitare este în interesul cetățenilor UE. Acest lucru este valabil, de asemenea, în ceea ce privește sectorul aviației civile.

1.8. CESE sprijină ideea regulamentului propus, ca măsură de urgență pentru asigurarea conectivității aeriene de bază, având în vedere faptul că regulamentul nu poate fi considerat o extindere a Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 și nici ca un acord unilateral de retragere. Drepturile prevăzute în propunerea de regulament sunt, pe bună dreptate, limitate în timp și ca scop. Limitarea oportunităților comerciale la servicii între UE și Regatul Unit aferente celei de a treia și celei de a patra libertăți este logică și coerentă. Alte oportunități comerciale pentru companiile aeriene din UE și din Regatul Unit trebuie să facă obiectul negocierilor asupra unui viitor acord privind serviciile aeriene între cele două părți.

1.9. Pentru a asigura conectivitatea de bază și concurența loială, regulamentul propus conține mai multe criterii și proceduri, cum ar fi un plafon al frecvențelor în funcție de sezoanele IATA de vară și de iarnă ⁽³⁾, conceptul de „echivalență” a drepturilor ⁽⁴⁾ și dreptul Comisiei Europene de a reduce, modifica sau revoca drepturile ⁽⁵⁾. CESE recomandă ca, pentru a reflecta mai bine condițiile actuale de pe piață, perioada de referință să se încheie la 29 martie 2019 (sezoanele IATA de vară și de iarnă din 2018/2019, în întregime).

1.10. Având în vedere consecințele economice și sociale ale acestui scenariu pesimist, este esențial ca Comisia Europeană să elaboreze un mecanism transparent de monitorizare detaliată. Un astfel de mecanism ar trebui să prevadă, de asemenea, o cooperare strânsă între Comisie și partenerii sociali și organizațiile societății civile, înainte de perioada de tranziție și în timpul acesteia, dar și în cursul negocierii unui nou acord privind serviciile aeriene. Monitorizarea trebuie să vizeze și protecția pasagerilor și a lucrătorilor, precum și respectarea standardelor de mediu.

1.11. În opinia CESE, lucrătorii din sectorul aviatic din Regatul Unit ar trebui să își păstreze drepturile conferite de legislația UE, referitoare, printre altele, la timpul de lucru al echipajului, la agenții de muncă temporară, la limitările timpului de zbor, la transferul de întreprinderi etc., pentru a menține condiții de concurență echitabile în raport cu transportatorii din Uniune.

2. Observații generale

2.1. Temeiul juridic pentru furnizarea de servicii aeriene în interiorul UE

Astfel cum s-a subliniat în expunerea de motive ⁽⁶⁾, statele suverane organizează transportul aerian prin intermediul unor acorduri bilaterale privind serviciile aeriene. Cu toate acestea, în urma liberalizării transportului aerian în interiorul UE, libertatea transportatorilor aeriени din statele membre de a furniza servicii aeriene intracomunitare se bazează exclusiv pe Regulamentul (CE) nr. 1008/2008. Regulamentul stabilește, de asemenea, normele privind acordarea de licențe transportatorilor respectivi. În absența unui acord de retragere, serviciile dintre Regatul Unit și statele membre vor ieși de sub incidența regulamentului începând cu 30 martie 2019 și nu va mai exista niciun temei juridic conform căruia transportatorii respectivi să poată furniza servicii aeriene între Regatul Unit și statele membre. În plus, transportatorii din Regatul Unit și-ar pierde licențele de operare în Uniune.

⁽²⁾ COM(2018) 556 final/2; COM(2018) 880 final

⁽³⁾ COM(2018) 893 final, articolul 3 alineatul (2).

⁽⁴⁾ COM(2018) 893 final, articolul 4.

⁽⁵⁾ COM(2018) 893 final, articolele 4 și 5.

⁽⁶⁾ COM(2018) 895 final.

Cu toate că statele membre pot aproba programele de zbor transmise de companiile aeriene desemnate pentru un sezon de zbor pe bază de curtoazie și reciprocitate, aceste aprobări *ad hoc* nu permit o stabilitate a planificării și ar da naștere unor sarcini administrative aproape imposibil de gestionat în cazul zborurilor între Regatul Unit și statele membre ale UE, precum și unei probleme juridice destul de controversate, care constă în a stabili dacă UE și-ar păstra drepturile exclusive de a negocia condițiile unui acord UE-Regatul Unit privind serviciile aeriene, în absența căruia statele membre nu ar putea aproba în mod legal niciun fel de zboruri. Prin urmare, în ceea ce privește serviciile aeriene dintre UE și Regatul Unit, este esențial să se creeze un temel juridic pentru ca serviciile să poată funcționa după 29 martie 2019.

2.2. Acordul de retragere și consecințele lui asupra sectorului aviatic

UE și Regatul Unit au negociat un acord de retragere care conține măsuri necesare pentru a facilita tranziția Regatului Unit de la statutul de stat membru la cel al unei țări terțe, care nu este membră a UE. Acest acord ar viza toate sectoarele economice. În cursul perioadei de tranziție, Regatul Unit va fi supus atât legislației UE existente, cât și legislației UE care intră în vigoare în timpul perioadei respective; cu toate acestea, Regatul Unit nu va avea un rol activ în procesele decizionale din UE, inclusiv cele desfășurate de agenții ale UE, cum ar fi AESA. Această situație ar continua până la încheierea unui nou acord privind serviciile aeriene între Regatul Unit și UE–27.

2.2.1. Acorduri internaționale încheiate de UE

Este posibil ca, după Brexit, Regatul Unit să trebuiască să reproducă peste 750 de acorduri internaționale încheiate de UE în numele statelor membre. Printre acestea se numără mai multe acorduri legate de aviație, în special acordul global UE-SUA privind serviciile aeriene, de care Regatul Unit va înceta să beneficieze. Atunci când va înceta să mai fie stat membru al UE, Regatul Unit nu va mai beneficia de niciunul dintre acordurile privind serviciile aeriene încheiate de UE în temeiul unei competențe *exclusive*. De asemenea, în toate cazurile în care un acord încheiat pe baza unei competențe *mixte* conferă beneficii „statelor membre ale UE”, Regatul Unit nu va mai fi beneficiar al respectivului acord. În acordul de retragere, UE se angajează să notifice toate părțile internaționale la acordurile UE privind serviciile aeriene că trebuie să trateze Regatul Unit ca stat membru al UE în perioada de tranziție. Totuși, este la latitudinea părții terțe să stabilească dacă va proceda așa; acordul de retragere nu obligă părțile terțe să continue să acorde avantaje Regatului Unit după 29 martie 2019.

2.2.2. Serviciile de întreținere, reparații și revizie, industria aviatică, instalațiile de reparații, precum și standardele de siguranță sunt aspecte abordate într-un alt aviz al CESE, TEN/688, pe tema „Siguranța aviației după Brexit”.

3. Regulamentul propus

3.1. Context

Pentru a atenua posibilele întreruperi grave ale traficului aerian dintre UE și Regatul Unit în cadrul scenariului fără un acord de retragere ratificat, Comisia Europeană a adoptat două propuneri de regulament:

- Propunerea privind normele comune care asigură conectivitatea aeriană de bază în ceea ce privește retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniune [COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD)], care face obiectul acestui aviz; și
- Propunerea privind anumite aspecte ale siguranței aviației, având în vedere retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană [COM(2018) 894 final – 2018/0434 (COD)] (7).

Măsurile adoptate abordează chestiuni urgente în anumite domenii specifice ale dreptului Uniunii, în absența unui acord de retragere. Numărul limitat de măsuri propuse trebuie privit ca un efort excepțional de a proteja interesul vital al Uniunii Europene și al cetățenilor săi în eventualitatea unui astfel de scenariu.

În special, Comisia Europeană subliniază că acestea nu ar trebui nici să reconstituie avantajele care decurg din statutul de membru al UE, nici să fixeze condițiile perioadei de tranziție preconizate. Măsurile vor fi adoptate unilateral de UE (cu posibilitatea de a le revoca în orice moment) și li se aplică limite de timp specifice fiecărui sector în parte. În plus, ar trebui să se respecte repartizarea consacrată a competențelor, iar măsurile naționale trebuie să fie în conformitate cu legislația UE. În cele din urmă, acestea nu ar trebui să funcționeze ca o soluție la lipsa măsurilor de pregătire sau a unor acțiuni întreprinse în timp util.

(7) Avizul CESE privind siguranța aviației după Brexit, TEN/688 (a se vedea pagina 37 din prezentul Jurnal Oficial).

3.2. Măsuri propuse

3.2.1. Propunerea de regulament urmărește să asigure conectivitatea aeriană de bază între Regatul Unit și UE pentru o perioadă de 12 luni. Propunerea conferă operatorilor din Regatul Unit drepturi de trafic pentru a survola teritoriul UE fără a ateriza, pentru a face escale pe teritoriul Uniunii în alte scopuri decât cele de trafic și pentru a asigura conexiuni directe între Regatul Unit și UE, oferind servicii de pasageri și de marfă, regulate sau neregulate⁽⁸⁾. Este de remarcat faptul că se propune plafonarea capacității sezoniere totale, care nu trebuie să depășească numărul total de frecvențe în timpul sezonelor IATA de iarnă și de vară ale anului 2018⁽⁹⁾.

3.2.2. Drepturile acordate transportatorilor din Regatul Unit depind și de respectarea principiului „echivalenței drepturilor”, ceea ce înseamnă, în esență, că Comisia Europeană va monitoriza dacă transportatorilor din Uniune li se acordă drepturi *de iure* și *de facto* echivalente cu cele pe care le vor primi transportatorii din Regatul Unit în temeiul regulamentului propus. În caz contrar sau dacă nivelul drepturilor variază de la un operator la altul, este la latitudinea Comisiei Europene să impună restricții suplimentare de capacitate, să solicite statelor membre să refuze, să suspende sau să retragă autorizațiile de operare sau să adopte alte măsuri corespunzătoare⁽¹⁰⁾. Aceleași restricții pot fi aplicate de către Comisie în cazurile în care se constată că nu se asigură o concurență loială, de exemplu în cazul în care Regatul Unit acordă subvenții transportatorilor lor sau dacă transportatorii din UE sunt discriminați⁽¹¹⁾.

3.2.3. În plus, regulamentul propus conține cerințe pentru obținerea autorizațiilor de operare din partea statelor membre⁽¹²⁾, pentru transmiterea planurilor operaționale și a orarelor de zbor autorităților din statele membre vizate⁽¹³⁾, condițiile de refuz, revocare, suspendare sau limitare a autorizației⁽¹⁴⁾, precum și prevederi pentru asigurarea recunoașterii în continuare a certificatelor de navigabilitate, a certificatelor de competență și a licențelor eliberate de Regatul Unit⁽¹⁵⁾.

4. Observații specifice

4.1. Înghețarea capacității

4.1.1. Părțile interesate din Europa au avut puncte de vedere divergente în ceea ce privește necesitatea de a impune un plafon pentru capacitatea care urmează să fie oferită⁽¹⁶⁾. Argumentul principal pentru eliminarea plafonului este creșterea preconizată a pieței cu 6 % în anii următori.

4.1.2. CESE este de acord totuși cu Comisia că scopul prezentului regulament nu este de a extinde aplicabilitatea Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 și de a asigura o piață unică europeană a transporturilor aeriene pe deplin funcțională. Deoarece regulamentul se referă la frecvențe și, prin urmare, la capacitatea oferită, el intervine, într-adevăr, în dinamica pieței. Cu toate acestea, ca urmare a Brexitului și în absența altor măsuri aprobate, cum ar fi un acord de retragere, sunt necesare măsuri urgente. Regulamentul trebuie privit așadar în contextul în care, din motive politice, este imposibilă adoptarea unui acord de retragere adecvat, care să extindă temeiul juridic pentru un anumit interval de timp și să impună Regatului Unit să adopte măsuri ca stat terț; în absența unui acord, toate sectoarele economice, și, în special, cel aviatic, vor suferi perturbări majore.

4.1.3. Prin urmare, capacitatea care ar fi oferită prin regulament nu reflectă o piață funcțională, ci o măsură de urgență ce trebuie aplicată cu celeritate. În lipsa acestui regulament, operatorii de transport din Regatul Unit s-ar confrunța cu un risc grav, acela de a li se retrage licențele de operare în UE. Prin regulament se poate asigura conectivitatea aeriană de bază. În plus, plafonul oferă certitudine statelor membre, în măsura în care niciunul dintre ele nu ar putea aproba frecvențe suplimentare, iar baza pe care ar putea fi luate măsuri de remediere este, de asemenea, clară. Plafonarea frecvențelor subliniază atât caracterul temporar, cât și natura urgentă a regulamentului. Pentru a reflecta mai bine condițiile actuale de pe piață, perioada de referință ar trebui să se încheie la 29 martie 2019 (sezonul IATA de vară și de iarnă din 2018/2019, în întregime). Regulamentul va intra în vigoare în intervalul necesar pentru a conveni asupra unui nou acord privind serviciile aeriene, de maximum 12 luni.

⁽⁸⁾ COM(2018) 893 final, articolul 3 alineatul (1).

⁽⁹⁾ COM(2018) 893 final, articolul 3 alineatul (2).

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 893 final, articolul 4.

⁽¹¹⁾ COM(2018) 893 final, articolul 5.

⁽¹²⁾ COM(2018) 893 final, articolul 6.

⁽¹³⁾ COM(2018) 893 final, articolul 7.

⁽¹⁴⁾ COM(2018) 893 final, articolul 8.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 893 final, articolul 9.

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD)

4.1.4. CESE susține o plafonare limitată în timp a frecvențelor, subliniind caracterul de urgență, provizoriu și specific al măsurii. Cu toate acestea, în interesul economiei europene și al lucrătorilor ei, CESE încurajează UE și Regatul Unit să adopte, cât mai curând posibil, un acord global privind serviciile aeriene, ca teme juridic unic pentru o piață deschisă și competitivă în sectorul aviatic.

4.2. *Prelungirea acordurilor de partajare de coduri și de închiriere de aeronave*

4.2.1. CESE este de părere că includerea unor clauze de continuare a funcționării acordurilor de partajare a codurilor și de închiriere de aeronave ar depăși scopul regulamentului. Aceste acorduri comerciale nu pot fi considerate ca încadrându-se în categoria de măsuri pentru stabilirea unei conectivități de bază între două părți. Temeiul juridic pentru astfel de acorduri de cooperare comercială îl reprezintă Regulamentul (CE) nr. 1008/2008; în cazul în care se dorește ca acordurile de acest tip să continue, ele vor trebui incluse într-un viitor acord global privind serviciile aeriene între UE și Regatul Unit.

4.3. *Prelungirea operațiunilor (de transport de mărfuri) aferente celei de a cincea libertăți*

4.3.1. Regulamentul stabilește normele pentru elementul de conectivitate central: un serviciu de transport aerian între două țări, cu drepturi de trafic aferente celei de-a treia și celei de a patra libertăți. Regulamentul include, de asemenea, drepturi tehnice și drepturi de trafic aferente primei și celei de-a doua libertăți. Niciun drept care depășește sfera conectivității de bază dintre două țări nu poate intra sub incidența prezentului regulament, care nu caută să ofere noi oportunități comerciale și nici să extindă temeiul juridic pentru toate operațiunile curente. CESE consideră că nu ar fi în concordanță cu scopul și justificarea propunerii de regulament să se extindă drepturile de trafic comercial acordate cu titlu provizoriu dincolo de drepturile aferente celei de-a treia și celei de a patra libertăți.

4.4. *Implicații asupra cerințelor referitoare la proprietate și control*

4.4.1. CESE este de părere că cerințele privind proprietatea și controlul din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 nu ar trebui să fie modificate din cauza Brexitului. În cazul în care o companie aeriană din UE riscă să își piardă licența de exploatare după Brexit, regulamentul propus ar trebui să prevadă o perioadă suplimentară suficient de lungă, care să permită respectivei companii să își adapteze structura de proprietate, astfel încât să fie aprobată de Comisia Europeană.

4.5. *Derogare de la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 868/2004 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽¹⁷⁾ operațiunilor de transport aerian ale operatorilor din Regatul Unit în UE*

4.5.1. CESE consideră că Regulamentul (CE) nr. 868/2004 ar trebui menținut ca instrument fără excepții, deoarece altfel s-ar crea un precedent pentru aplicarea viitoare a acestui instrument de protecție comercială. În plus, derogarea nu este necesară, deoarece regulamentul în sine prevede măsuri care pot fi activate, în cazul în care Comisia consideră că sunt necesare, pentru neutralizarea unor acțiuni discriminatorii împotriva transportatorilor din UE.

4.6. *Clauza de echivalență*

4.6.1. Au fost exprimate preocupări cu privire la clauza de echivalență, care permite Comisiei să solicite statelor membre să revoce sau să limiteze drepturile transportatorilor din Regatul Unit de a presta servicii. Această clauză este, într-adevăr, deschisă interpretării și nu există garanții că toate statele membre vor interpreta această clauză în mod similar. Principalul său avantaj este de a evita penalizarea automată a companiilor aeriene, reducând astfel nivelul obligației de a interveni pe piață. Dată fiind natura temporară a regulamentului, este mai pertinentă o abordare pragmatică, pentru a se evita o serie de măsuri de retorsiune, care altfel ar apărea automat.

⁽¹⁷⁾ Regulamentul (CE) nr. 868/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 aprilie 2004 privind protecția împotriva subvenționării și practicilor tarifare neloiale ale țărilor nemembre, care cauzează prejudicii operatorilor de transport aerian comunitari prin furnizarea de servicii aeriene similare (JO L 162, 30.4.2004, p. 1).

4.6.2. CESE recunoaște avantajele echivalenței *de facto* sau *de iure* a drepturilor, astfel cum sunt descrise la articolul 4 din propunerea de regulament, ca mijloc de asigurare a unei concurențe loiale și a unor condiții de concurență echitabile pentru companiile aeriene care oferă servicii între UE și Regatul Unit. În absența unui acord de retragere, companiile aeriene din Regatul Unit nu ar mai fi obligate să respecte dispozițiile UE privind, de exemplu, protecția consumatorilor, schema de comercializare a certificatelor de emisii sau orientările privind ajutorul de stat. Cu toate acestea, este nu numai în interesul companiilor aeriene, ci și în cel al cetățenilor UE să înțeleagă mai bine în ce cazuri anumite servicii ar putea fi reziliate pentru a se stabili echivalența „de fapt sau de drept” a beneficiilor.

4.6.3. Prin urmare, CESE recomandă Comisiei Europene să asigure punerea în aplicare armonizată a acestei clauze, furnizând eventual exemple mai specifice de situații care ar putea duce la măsuri de retorsiune din partea UE.

4.7. În opinia CESE, lucrătorii din sectorul aviatic din Regatul Unit ar trebui să își păstreze drepturile conferite de legislația UE, în special de directiva privind timpul de lucru, de directiva privind agenții de muncă temporară, de regulamentul privind limitările timpului de zbor, de directiva privind comitetul european de întreprindere, de directiva privind transferul de întreprinderi etc., pentru a menține condiții de concurență echitabile în raport cu transportatorii din Uniune.

Bruxelles, 20 februarie 2019.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER
