

IZVEDBENI SKLEP KOMISIJE (EU) 2022/2358**z dne 1. decembra 2022****o francoskem ukrepu določitve omejitve uveljavljanja prometnih pravic zaradi resnih okoljskih problemov v skladu s členom 20 Uredbe (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta***(notificirano pod dokumentarno številko C(2022) 8694)***(Besedilo v francoskem jeziku je edino verodostojno)****(Besedilo velja za EGP)**

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti ⁽¹⁾ in zlasti člena 20 Uredbe,

po posvetovanju z odborom iz člena 25(1) Uredbe (ES) št. 1008/2008,

ob upoštevanju naslednjega:

I. POSTOPEK

- (1) Francija je z dopisom z dne 17. novembra 2021 ⁽²⁾ v skladu s členom 20(2) Uredbe (ES) št. 1008/2008 (v nadaljnjem besedilu: Uredba) Komisijo obvestila o svoji nameri, da uvede začasno omejitev ob upoštevanju pogojev uveljavljanja prometnih pravic zaradi resnih okoljskih problemov (v nadaljnjem besedilu: prvotni ukrep).
- (2) Informacije, ki jih je Francija prvotno predložila, so vključevale: (1) člen 145 Zakona št. 2021-1104 z dne 22. avgusta 2021 o boju proti podnebnim spremembam in krejitvi odpornosti na njihove učinke („Loi Climat et Résilience“; v nadaljnjem besedilu: Zakon) ⁽³⁾; (2) konsolidirano različico člena L. 6412-3 Zakonika o prometu, ki je sledil Zakonu št. 2021-1104; (3) osnutek odloka o določitvi pogojev za uporabo prepovedi (v nadaljnjem besedilu: osnutek odloka) ter (4) dodatne elemente, ki opisujejo ozadje, vsebino in utemeljitev prvotnega ukrepa v skladu s členom 20(2) Uredbe.
- (3) Komisija je prejela dve pritožbi (eno so predložila letališča, drugo pa letalske družbe) ⁽⁴⁾, v katerih se zatrjuje, da člen 145 Zakona ne izpolnjuje pogojev iz člena 20(1) Uredbe in je zato nezdržljiv z zakonodajo EU.
- (4) Pritožniki zlasti trdijo, da bi bil člen 145 Zakona neučinkovit in nesorazmeren glede na predvideni cilj, da bi diskriminiral med letalskimi prevozniki ter da njegovo trajanje ne bi bilo časovno omejeno. Trdijo tudi, da ocena učinka, ki so jo izvedli francoski organi, ni dovolj podrobna, pri čemer se v zvezi s tem sklicujejo na mnenje francoskega državnega sveta ⁽⁵⁾, ter še, da za sektor zračnega prevoza že veljajo drugi ukrepi, namenjeni istemu cilju, kot je sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS), kmalu pa bodo zanj veljali drugi novi zakonodajni ukrepi, kot so ukrepi, predlagani v svežnju „Pripravljeni na 55“ ⁽⁶⁾. Prvotni ukrep bi bil tudi dodan obveznosti v skladu s členom 147 istega zakona za vse letalske prevoznike, ki delujejo v Franciji, da izravnajo svoje emisije na domačih progah.

⁽¹⁾ UL L 293, 31.10.2008, str. 3.

⁽²⁾ Evidentirano pod številko ARES (2021) 7093428.

⁽³⁾ Verodostojna elektronska izdaja *Uradnega lista Republike Francije* št. 0196 z dne 24. avgusta 2021 <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgxO5Kgl0zSu1fmt64dDetDQxhvJZNMc>.

⁽⁴⁾ CHAP(2021)03705 z dne 6. oktobra 2021 in CHAP(2021)03855 z dne 20. oktobra 2021.

⁽⁵⁾ <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-lutte-contre-le-dereglement-climatique-et-ses-effets>

⁽⁶⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij, „Pripravljeni na 55“: uresničevanje podnebnega cilja EU za leto 2030 na poti do podnebne nevtralnosti (COM(2021) 550 final).

- (5) Komisija se je 15. decembra 2021 na podlagi svoje predhodne ocene odločila, da bo prvotni ukrep prevzela v nadaljnje preučevanje v skladu s členom 20(2) Uredbe (v nadaljnjem besedilu: sklep Komisije z dne 15. decembra 2021). Odločila je tudi, da prvotnega ukrepa ni dovoljeno izvesti, dokler ne dokonča preučevanja ⁽⁷⁾.
- (6) Službe Komisije so z dopisom z dne 7. januarja 2022 od francoskih organov zahtevale dodatne informacije, na podlagi katerih bi lahko ocenile združljivost prvotnega ukrepa s pogoji iz člena 20(1) Uredbe.
- (7) Francija je v dopisu z dne 9. maja 2022 navedla dodatne elemente o vsebini in utemeljitvi prvotnega ukrepa v skladu s členom 20 Uredbe. V dopisu z dne 21. junija 2022 je predložila posodobljene informacije v zvezi s svojo priglasitvijo, ki so vsebovale spremenjen osnutek odloka brez odstopanj (v nadaljnjem besedilu: končni osnutek odloka), pa tudi dodatne elemente, s katerimi bi se upoštevali pomisleki Komisije in njenih služb glede njegove združljivosti s pogoji iz člena 20(1) Uredbe (v nadaljnjem besedilu skupaj: ukrep).

II. DEJSTVA

II.1 Opis ukrepa

- (8) Francija je 22. avgusta 2021 sprejela Zakon št. 2021-1104 o boju proti podnebnim spremembam in krepitevi odpornosti na njihove učinke.
- (9) S členom 145.I Zakona na podlagi člena 20 Uredbe so prepovedane storitve rednega javnega potniškega zračnega prevoza na vseh zračnih poteh znotraj francoskega ozemlja, za katere je dnevno na voljo več neposrednih železniških povezav, pri katerih je čas potovanja krajši od dveh ur in pol.
- (10) V skladu s členom 145.II in IV Zakona se bo izvajanje prepovedi ocenilo po treh letih od datuma začetka veljavnosti prepovedi.
- (11) Člen 145.I, drugi odstavek, Zakona določa sprejetje naknadnega odloka ob upoštevanju mnenja francoskega državnega sveta (Conseil d'État), da se natančno opredelijo pogoji za izvajanje prvega odstavka, „zlasti značilnosti zadevnih železniških povezav, ki morajo zagotavljati zadostne storitve, in načini, na podlagi katerih je mogoče odstopati od te prepovedi, kadar se z zračnimi prevozi večinoma opravljajo prevozi potnikov na povezovalnih letih ali se lahko šteje, da zagotavljajo brezogljivi zračni prevoz. Določa tudi raven emisij CO₂ na potnika, ki jo je treba upoštevati pri storitvah, ki se štejejo za brezogljive.“
- (12) Končni osnutek odloka določa pogoje za izvajanje prepovedi.
- (13) V skladu s členom 1 končnega osnutka odloka prepoved velja za tiste storitve rednega javnega potniškega zračnega prevoza, za katere železniška povezava v obe smeri omogoča potovanje, krajše od dveh ur in pol:
- „1. med železniškimi postajami, ki povezujejo ista mesta kot zadevna letališča; kadar se na najpomembnejši povezavi v smislu prometa na obeh zadevnih letališčih neposredno opravlja storitev železniškega prevoza visoke hitrosti, se uporabi železniška postaja, povezana s tem letališčem;
 2. brez prestopanja med vlaki med tema železniškima postajama;
 3. večkrat na dan, dovolj pogosto in s sprejemljivimi voznimi redi;
 4. in ki omogoča več kot osem ur prisotnosti na enem kraju med dnevom.“
- (14) Končni osnutek odloka ne vključuje odstopanj glede povezav in storitev, ki se lahko štejejo za razogljive, iz uvodne izjave 11 Sklepa Komisije z dne 15. decembra 2021.

⁽⁷⁾ Izvedbeni sklep Komisije z dne 15. decembra 2021, C(2021) 9550.

- (15) Odlok bo v skladu s členom 2 končnega osnutka odloka začel veljati dan po objavi za obdobje treh let.
- (16) Francoski organi so v zvezi z ukrepom navedli naslednje ⁽⁸⁾:
- „1. Uvede se diferenciacija pri izračunu trajanja alternativnega železniškega prevoza, pri čemer se v celoti upošteva vloga določenih letališč v zvezi z večmodalnostjo:
- kadar je letališče povezave z največ prometa neposredno povezano s storitvijo železniškega prevoza visoke hitrosti, se za izračun alternativne storitve železniškega prevoza upošteva železniška postaja, ki povezuje to letališče;
 - v vseh ostalih primerih se za izračun alternativne storitve železniškega prevoza upošteva železniška postaja, ki povezuje isto mesto kot zadevno letališče.

Konkretno sta od osmih opredeljenih povezav le dve letališči neposredno povezani s storitvijo železniškega prevoza visoke hitrosti: Paris-Charles de Gaulle in Lyon-Saint-Exupéry.

Letališče Paris-Charles de Gaulle je po deležu prestopnih letov peto letališče v Evropi (30 %, vir IATA iz leta 2019), dostop do letališča pa omogoča infrastruktura v obliki železniških povezav visoke hitrosti. Francoski organi menijo, da je treba v nasprotju s Paris-Orly, ki je letališče od točke do točke (7 % prestopnih letov po navedbi istega vira), večmodalnostno vlogo letališča Paris-Charles de Gaulle, ki jo utrjuje povezovalna postaja z železniškim omrežjem visoke hitrosti v sklopu letališča, upoštevati kot poseben namembni kraj pri analizi alternativnih železniških prevozov iz smeri Bordeauxa, Lyona, Nantesa ali Rennesa.

V istem smislu ima letališče Lyon-Saint-Exupéry železniško postajo za vlake visoke hitrosti, ki jo je treba obravnavati kot poseben namembni kraj pri analizi različnih povezav, zlasti povezave Marseille-Lyon.

2. Francoski organi so se poleg tega odločili, da podrobneje opredelijo pogoje, pod katerimi se železniška storitev obravnava kot sprejemljiva ⁽⁹⁾: povezave morajo biti dovolj pogoste in zadostne ter s primernim časovnim razporedom v skladu s členom 16 Uredbe (ES) št. 1008/2008 v zvezi z obveznostmi javne službe. Ta opredelitev mora omogočiti zagotovitev skladnosti s členom 20 navedene uredbe, saj je opredelitev ukrepa v skladu z natančno opredelitvijo pojma „ustrezne storitve“:
- (17) Francoski organi podrobneje navajajo ⁽¹⁰⁾, da „v praksi, (...)“, bi bilo stanje osmih povezav, navedenih v prvotnem obvestilu, naslednje:
- „— tri povezave med letališčem Paris-Orly in letališči Bordeaux, Nantes in Lyon bodo prepovedane za vse prevoznike;
 - povezave med letališčem Paris-Charles de Gaulle in letališčema Bordeaux in Nantes so izključene s področja uporabe ukrepa, saj traja železniški prevoz do železniške postaje letališča Paris-Charles de Gaulle več kot 2 uri in 30 minut (pri čemer najhitrejši prevoz znaša med 3 urami in 30 minutami ter 3 urami);
 - povezave med letališčem Paris Charles-de-Gaulle ter letališči Rennes in Lyon ter povezava Lyon-Marseille so izključene iz ukrepa glede na zdajšnjo železniško ponudbo. Četudi železniški prevozi lahko omogočijo čas potovanja, krajši od 2 ur in 30 minut, ne omogočajo dovolj zgodnjega jutranjega prihoda na letališče Paris-Charles de Gaulle (ali Lyon Saint Exupéry za linijo Lyon-Marseille) ali dovolj poznega večernega odhoda z letališča;
 - te letalske povezave bodo lahko prepovedane v prihodnosti v primeru izboljšave storitev železniškega prevoza z zadostno pogostostjo in primernim časovnim razporedom, zlasti za prestopanja.“

Francoski organi so v svoj odgovor vključili tudi prilogo, ki vsebuje podrobne informacije o tem, kako se merila iz končnega osnutka odloka uporabljajo za zgoraj navedenih osem letalskih povezav.

⁽⁸⁾ V dodatnih informacijah, predloženih 9. maja 2022.

⁽⁹⁾ V dodatnih informacijah, predloženih 9. maja 2022, so francoski organi pomotoma navedli: „Francoski organi so se poleg tega odločili, da podrobneje opredelijo pogoje, pod katerimi se železniška storitev obravnava kot nadomestljiva.“. Besedilo je bilo popravljen, potem ko je bilo preverjeno pri francoskih organih.

⁽¹⁰⁾ V dodatnih informacijah, predloženih 21. junija 2022.

- (18) Francoski organi prav tako navajajo, da „bo stanje v zvezi s prepovedanimi povezavami in povezavami, na katere bi se prepoved lahko nanašala (predvsem notranjimi povezavami med letališči Paris Charles-de-Gaulle, Paris-Orly in Lyon Saint Exupéry z namembnimi kraji, povezanimi z železniškimi povezavami visoke hitrosti), preučeno pred vsakim obdobjem voznega reda.“, (tj. pred vsako predložitvijo voznih redov). „Poleg tega bo Generalna uprava za civilno letalstvo (v nadaljnjem besedilu: DGAC) v zvezi s trajanjem uporabe ukrepa za javnost posodabljala seznam dejansko prepovedanih povezav, pri čemer bo izrecno navedla povezavo med temi prepovedmi in merili odloka.“
- (19) Poleg tega francoski organi ponavljajo in podrobneje določajo svojo zavezo, dano na zahtevo Komisije, da „izvedejo oceno ukrepa 24 mesecev po začetku veljavnosti in jo posredujejo službam Evropske komisije. Pri tej ponovni preučitvi se bodo upoštevali zlasti učinki ukrepa na okolje, vključno s podnebnimi spremembami, in na notranji trg storitev zračnega prevoza.“.

II.2 Sklep Komisije z dne 15. decembra 2021

- (20) Komisija je v sklepu z dne 15. decembra 2021 na podlagi svoje predhodne ocene ugotovila, da prvotni ukrep, kot ga je Francija priglasila 17. novembra 2021, vzbuja pomisleke glede svoje združljivosti s pogoji iz člena 20(1) Uredbe v smislu nediskriminacije, izkrivljanja konkurence, utemeljitve in sorazmernosti.
- (21) Komisija je menila, da prvi dve začetni odstopanji, ki bi veljali za zračni prevoz z večino potnikov na povezovalnih letih, pomenita tveganje morebitne diskriminacije in izkrivljanja konkurence med letalskimi prevozniki ter da je treba za tretje odstopanje, ki bi veljalo za zračne storitve, ki ne bi presegle najvišje mejne vrednosti emisij, izvesti nadaljnjo analizo glede njegovih možnih učinkov na konkurenco in morebitne diskriminacije med letalskimi prevozniki.
- (22) V zvezi s področjem uporabe odstopanj so se pojavila tudi vprašanja o učinkovitosti prvotnega ukrepa glede na cilj, saj bi bilo prizadevanje za izpolnitev okoljskega cilja omejeno z uporabo prvih dveh odstopanj.

III. OCENA UKREPA

- (23) Komisija najprej opozarja, da je treba člen 20 Uredbe kot odstopanje od člena 15 Uredbe in od pravice letalskih prevoznikov EU do svobodnega opravljanja zračnih prevozov znotraj EU razlagati tako, da je njegovo področje uporabe omejeno na to, kar je nujno potrebno za zaščito interesov, ki jih države članice v skladu z njim lahko zaščitijo.

Ali obstajajo resni okoljski problemi

- (24) Komisija podpira ukrepe za spodbujanje povečane uporabe nizkoogljčnih načinov prevoza ob hkratnem zagotavljanju pravičnega delovanja notranjega trga. Eden od ciljev strategije Komisije za trajnostno in pametno mobilnost (v nadaljnjem besedilu: strategija za mobilnost) je ustvariti pogoje, v katerih bodo lahko prevozniki do leta 2030 svojim strankam na načrtovanih kolektivnih potovanjih, krajših od 500 km, v EU ponudili ogljično nevtralne možnosti.
- (25) Komisija je v sklepu z dne 15. decembra 2021 že priznala, da je predvideni cilj ukrepa, kot ga je priglasila Francija, prispevati k obravnavanju podnebnih sprememb z uporabo manj ogljično intenzivnih načinov prevoza, kadar obstajajo ustrezne alternative.
- (26) Francoski organi v odgovoru z dne 9. maja 2022 navajajo, da „je priglašeni ukrep francoskih organov rezultat dela državljanske konvencije za podnebje, v okviru katerega je bilo zapisanih 149 ukrepov za pospešitev boja proti podnebnim spremembam.“. Nadalje navajajo, da „gre pri zmanjšanju letov v prvi vrsti za ukrepanje proti podnebnim spremembam, in sicer skladno z več drugimi ukrepi“, ob tem pa poudarjajo, da „bodo zaradi zmanjšanja letalskega prevoza, ki ga bo povzročil ukrep, samodejno nastali sekundarni pozitivni učinki na hrup in lokalno onesnaženje.“.

- (27) Komisija v svojem predlogu uredbe o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi Uredbe (EU) 2018/1999 (evropska podnebna pravila) ⁽¹¹⁾ priznava, da je „[b]oj proti podnebnim spremembam [...] pereč izziv“, in se sklicuje na posebno poročilo Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) o posledicah globalnega segrevanja za 1,5 °C nad predindustrijsko raven in povezanem globalnem poteku emisij toplogrednih plinov, ki zlasti potrjuje, da je treba emisije toplogrednih plinov nujno zmanjšati ⁽¹²⁾.
- (28) Evropski zeleni dogovor poziva k 90-odstotnemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v prometu do leta 2050 in zagotavljanju trajnostnosti prometnega sistema kot celote. Kot je poudarjeno v strategiji za mobilnost, moramo „[z]a tako sistemsko spremembo [...] (1) zagotoviti večjo trajnostnost vseh načinov prevoza, (2) omogočiti splošno razpoložljivost trajnostnih alternativ v multimodalnem prometnem sistemu in (3) vzpostaviti prave spodbude za prehod. To pomeni, da je treba izkoristiti vse vzvode politike“.
- (29) Za doseg tega cilja je treba spodbujati izbiro trajnostnih oblik prevoza, kot je železniški prevoz visoke hitrosti. Kot je izpostavljeno v strategiji za mobilnost, to zahteva, da so ustrezne (železniške) storitve na voljo po konkurenčnih cenah ter da so dovolj pogoste in udobne.
- (30) V tem okviru lahko Francija po mnenju Komisije upravičeno meni, da v zadevnem primeru obstaja resen okoljski problem, ki vključuje nujno potrebo po zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, in da bi bil ukrep, kot so ga predvideli francoski organi, lahko upravičen na podlagi člena 20(1) Uredbe, če je nediskriminatoren, ne izkrivlja konkurence med letalskimi prevozniki, ni bolj omejevalen, kot je potrebno za odpravo problemov, ter velja omejeno obdobje, ki ne presega treh let, nato pa bi ga bilo treba pregledati, kot je določeno v členu 20(1) Uredbe.

Nediskriminacija in izkrivljanje konkurence

- (31) Kar zadeva nediskriminacijo in vpliv na konkurenco, je prvotni ukrep vseboval dve odstopanji, ki sta veljali za zračni prevoz z večino potnikov na povezovalnih letih, kar bi po prvotni oceni Komisije ⁽¹³⁾ pomenilo tveganje morebitne diskriminacije in izkrivljanja konkurence med letalskimi prevozniki.
- (32) Komisija na podlagi dodatnih informacij, ki so jih predložili francoski organi, meni, da bi taka odstopanja, ne glede na upoštevani delež potnikov na povezovalnih letih, pomenila dejansko diskriminacijo in bi povzročila izkrivljanje konkurence v škodo obstoječih ali potencialnih letalskih prevoznikov od točke do točke, katerih poslovni model ni osredotočen na potnike na povezovalnih letih.
- (33) Ko je Francija odstopanji umaknila, so bili odpravljeni pomisleki v zvezi z njima glede tveganja morebitne diskriminacije in izkrivljanja konkurence med letalskimi prevozniki.
- (34) Merila, ki se uporabljajo za prepoved v končnem osnutku odloka, temeljijo na dolžini železniških povezav ter pogostosti in primernosti časovnih razporedov, zato so objektivna. Prepoved velja za vse storitve rednega javnega potniškega zračnega prevoza, za katere železniška povezava v obe smeri omogoča potovanje, krajše od dveh ur in pol, in izpolnjuje pogoje iz člena 1 končnega osnutka odloka, kot je navedeno v uvodni izjavi 13. Ker noben zračni prevoz ne bo izvzet iz prepovedi, ukrep ne povzroča diskriminacije na podlagi državljanstva, identitete ali poslovnega modela letalskega prevoznika niti ne povzroča izkrivljanja konkurence med letalskimi prevozniki.

Ukrep ne bi smel biti bolj omejevalen, kot je potrebno za odpravo problemov

- (35) S členom 20(1) Uredbe se zahteva, da tak ukrep ni bolj omejevalen, kot je potrebno za odpravo problemov.

⁽¹¹⁾ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi Uredbe (EU) 2018/1999 (evropska podnebna pravila) (COM(2020) 80 final, 2020/0036 (COD)).

⁽¹²⁾ Glej uvodno izjavo 2. Vključeno tudi v uvodno izjavo 3 evropskih podnebnih pravil (UL L 243, 9.7.2021, str. 1).

⁽¹³⁾ Glej uvodno izjavo 21 zgoraj.

- (36) Kot je navedeno v uvodni izjavi 30, problem, ki so ga v tem primeru opredelili francoski organi, vključuje nujno potrebo po zmanjšanju emisij toplogrednih plinov. Komisija bo pri oceni, ali ukrep ni bolj omejevalen, kot je potrebno za odpravo zadevnega problema, proučila, ali je z ukrepom mogoče doseči cilj, tj. prispevati k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, in ne presega tistega, kar je potrebno za doseg tega cilja, pri čemer bo upoštevala, ali drugi načini prevoza zagotavljajo ustrezne ravni storitev za zagotovitev potrebne povezljivosti.
- (37) V tem okviru je treba negativne učinke vseh omejitev prometnih pravic na evropske državljane in državljanke ter povezljivost izravnati z razpoložljivostjo cenovno dostopnih, priročnih in bolj trajnostnih alternativnih načinov prevoza.
- (38) Komisija najprej opozarja, da se razvijajo različna zakonodajna in nezakonodajna orodja za pomoč in nadaljnjo spodbudo sektorju zračnega prometa, da znatno zmanjša svoje emisije CO₂ in postane bolj trajnosten. V okviru svežnja „Pripravljeni na 55“ je predstavila predlog za revizijo sistema EU za trgovanje z emisijami (ETS) ⁽¹⁴⁾, da bi okrepili signal cene ogljika, predlog za revizijo direktive o obdavčitvi energije ⁽¹⁵⁾, ki odpravlja obvezno izvzetje za reaktivna goriva, in nov zakonodajni predlog, tj. pobudo ReFuelEU za letalstvo ⁽¹⁶⁾. Cilj te pobude je razogljičenje letalskega sektorja z obveznim uvajanjem trajnostnih letalskih goriv ob hkratnem zagotavljanju dobro delujočega letalskega trga. Tudi predloga Komisije za posodobitev zakonodaje o enotnem evropskem nebu in pravil o upravljanju zračnega prometa ⁽¹⁷⁾ imata velik potencial za posodobitev in zagotavljanje trajnostnosti, kar bo pomagalo zmanjšati čezmerno porabo goriva in emisije CO₂ zaradi neučinkovitosti letalskega prometa in razdrobljenosti zračnega prostora. O teh zakonodajnih predlogih trenutno razpravljata sozakonodajalca in se še ne uporabljajo. Ko bodo sprejeti, bi morali učinkovito prispevati k razogljičenju sektorja zračnega prevoza v takšnem obsegu, da zadevni ukrep ne bi bil več potreben.
- (39) Komisija ne glede na to ugotavlja, da se je Francija odločila začasno omejiti uveljavljanje prometnih pravic za notranje storitve rednega javnega potniškega zračnega prevoza, za katere je na voljo več neposrednih dnevnih železniških povezav, krajših od dveh ur in pol, ki so dovolj pogoste in imajo primeren časovni raspored, da bi tako prispevala k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v sektorju zračnega prevoza.
- (40) Komisija v zvezi s tem, ali drugi načini prevoza zagotavljajo ustrezne ravni storitev, ugotavlja, da člen 1 končnega osnutka odloka določa podrobnejši sklop ustreznih in objektivnih zahtev, ki upoštevajo kakovost povezave tako za potnike, ki potujejo od točke do točke, kot tudi za potnike na povezovalnih letih. Poleg tega so se francoski pristojni organi zavezali, da bodo pred vsako letalsko sezono predhodno ocenili, ali železniška povezava ponuja ustrezno raven storitev na določeni progi (kot je opredeljena v členu 1 končnega osnutka odloka), in nato ustrezno obvestili potencialno zainteresirane prevoznike o tem, na katerih progah lahko še naprej opravljajo prevoze. To pomeni tudi, da bi se lahko proga, ki je bila prepovedana, ponovno uporabljala, če bi se kakovost železniških storitev spremenila tako, da ne bi več izpolnjevala pogojev ustrezne ravni storitev, s čimer bi se spodbudilo zagotavljanje kakovostnih železniških storitev, ki ponujajo ustrezne ravni storitev. Komisija meni, da bi tak dinamičen pristop, ki upošteva prihodnji razvoj železniških storitev, spodbujal multimodalnost v skladu s cilji strategije o mobilnosti in koristil povezljivosti.
- (41) Kar zadeva okoljsko korist ukrepa francoski organi navajajo, da „zaradi ukinitve treh povezav Orly-Bordeaux, Orly-Lyon in Orly-Nantes, ki je že udejanjena ⁽¹⁸⁾, so se skupne emisije CO₂ iz naslova letalskega prevoza zmanjšale za 55 000 ton.“ ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 552 final z dne 14. julija 2021.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 563 final z dne 14. julija 2021.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 561 final z dne 14. julija 2021.

⁽¹⁷⁾ COM(2020) 577 final in COM(2020) 579 final z dne 22. septembra 2020.

⁽¹⁸⁾ Komisija ugotavlja, da se je družba Air France že leta 2020 odločila, da bo prenehala opravljati svoje dejavnosti na teh treh progah, zlasti v okviru posojila in državnega poročstva za posojila, ki ju je odobrila Francija. Prepoved storitev na teh progah torej ne bo privedla do dejanskega zmanjšanja emisij. Kljub temu pa se lahko ustvarijo neopredeljive okoljske koristi, saj bodo proge zaprte tudi za letalske prevoznike, ki bi bili morda zainteresirani za opravljanje letov na teh progah.

⁽¹⁹⁾ Ocene DGAC temeljijo na prometu iz leta 2019.

- (42) Pojasnjujejo tudi, da je globalna ponudba sedežev družbe Air France na progah Paris Charles de Gaulle (CDG)-Bordeaux, CDG-Lyon in CDG-Nantes od leta 2019 ostala stabilna (med -1 % in +3 %, odvisno od zadevne proge) in ni privedla do prenosa zmogljivosti z letališča Orly.
- (43) Francoski organi pričakujejo, da se bodo potniki preusmerili predvsem na vlake za visoke hitrosti in ne na avtobuse ali avtomobile. Zdi se, da razpoložljivi podatki ⁽²⁰⁾ kažejo, da potniki ki uporabljajo letalske povezave, od nekdanj dajejo prednost železniškim povezavam. Francoski organi so za oceno morebitnega vpliva prehoda na druge oblike prevoza na zmanjšanje emisij izračunali dva skrajna scenarija za progo Orly-Bordeaux: po navedbah francoskih organov bi ukrep v najslabšem scenariju ⁽²¹⁾ privedel do zmanjšanja emisij CO₂ za skoraj 50 % (-48,2 %), v najboljšem scenariju (popoln prehod na železniški prevoz) pa do zmanjšanja emisij za 98,3 %.
- (44) Letalske proge CDG-Lyon, CDG-Rennes in Lyon-Marseille trenutno niso zajete z ukrepom, ker eden ali več pogojev iz člena 1 končnega osnutka odloka (še) ni izpolnjen. Vendar francoski organi navajajo, da bodo lahko te tri letalske proge zajete s prepovedjo, takoj ko bo prevoznik v železniškem prometu izboljšal pogoje svojih storitev (predvsem v smislu predlaganih vozniških redov). Francoski organi ocenjujejo, da bi lahko prepoved teh treh dodatnih prog privedla do morebitnega zmanjšanja emisij za 54 900 ton CO₂. Nasprotno pa progi CDG-Bordeaux in CDG-Nantes nista – glede na pojasnila francoskih organov (glej uvodno izjavo 17) pa tudi ne bosta – zajeti z ukrepom brez strukturnih izboljšav železniških storitev.
- (45) Francoski organi prav tako poudarjajo morebiten pozitiven učinek ukrepa, saj „bo preprečil ustvarjanje letalskih povezav za prevoz od točke do točke iz pariške regije v 60 % od 40 najbolj poseljenih mest metropole“, ker je „24 od teh mest iz Pariza dostopnih v manj kot 2 urah in 30 minutah“. V podporo temu se sklicujejo na svobodo letalskih prevoznikov, da delujejo na notranjem trgu, in na dinamiko rasti prometa od točke do točke v času pred pandemijo.
- (46) V pričakovanju sprejetja in začetka izvajanja teh učinkovitejših ukrepov za zmanjšanje emisij CO₂ v zračnem prometu, navedenih v uvodni izjavi 38, Komisija meni, da lahko ukrep, čeprav sam po sebi ne more odpraviti zadevnih resnih problemov, kratkoročno prispeva k zmanjšanju emisij v sektorju zračnega prometa in k boju proti podnebnim spremembam.
- (47) Poleg tega Komisija ugotavlja, da ukrep vključuje le manjšo omejitev svobode opravljanja zračnih prevozov. Nanaša se samo na tiste proge, na katerih je na voljo bolj trajnosten način prevoza, ki zagotavlja ustrezno raven storitev, kot je opredeljeno v členu 1 končnega osnutka odloka.
- (48) Poleg tega se je Komisija seznanila s francoskimi zavezami iz uvodne izjave 18, da se pregleda „stanje v zvezi s prepovedanimi povezavami in povezavami, na katere bi se prepoved lahko nanašala [...] pred vsakim obdobjem voznega reda“ in iz uvodne vrstice 19, da se „izvede ocena ukrepa v 24 mesecih po začetku veljavnosti in posreduje službam Evropske komisije. Pri tej ponovni preučitvi se bodo upoštevali zlasti učinki ukrepa na okolje, vključno s podnebnimi spremembami, in na notranji trg storitev zračnega prevoza.“. To bi moralo francoskim organom omogočiti pravilno izvajanje ukrepa, tako da ne bi presegal tistega, kar je potrebno za odpravo zadevnih resnih problemov, ali, odvisno od primera, odpravo ukrepa, če se bo štel, da ni več potreben in sorazmeren z zastavljenim ciljem.

⁽²⁰⁾ Glej delovni dokument „High-speed rail: lessons for policy makers from experiences abroad“ (Železnica visoke hitrosti: spoznanja za oblikovalce politik na podlagi izkušenj iz tujine), D. Albalade, G. Bel – Public Administration Review (2012) (naveden v francoskem dopisu z dne 17. novembra 2021).

⁽²¹⁾ Predpostavka, „po kateri se letalski potniki preusmerijo na železniški in cestni prevoz v enakih deležih kot potniki, ki so s tema alternativnima načinoma prevoza že potovali, kadar je obstajala letalska ponudba (pri čemer je zanemarjen razlog ‚drugo‘). Navedeni deleži so rezultat raziskave o mobilnosti oseb iz leta 2019.“. Vendar dodajajo, da „bi bilo potrebno predpostaviti največjo možno preusmeritev na cestni prevoz, da bi se prepolovile koristi, povezane z ukinitvijo letalskega prevoza.“.

- (49) Komisija se je prav tako seznanila, da „bo DGAC v zvezi s trajanjem uporabe ukrepa za javnost posodabljala seznam dejansko prepovedanih povezav, pri čemer bo izrecno navedla povezavo med temi prepovedmi in merili odloka.“. To bo zagotovilo potrebno preglednost za evropske državljane in državljanke ter ustrezne deležnike in jim omogočilo, da po potrebi izpodbijajo ukrep na nacionalni ravni.
- (50) Komisija glede na zgornje premisleke meni, da ukrep do sprejetja in začetka izvajanja teh učinkovitejših ukrepov za zmanjšanje emisij CO₂ v zračnem prometu, navedenih v uvodni izjavi 38, ni bolj omejevalen, kot je potrebno za odpravo problemov.

Omejeno obdobje veljavnosti

- (51) S členom 20(1) Uredbe se zahteva, da ukrep velja omejeno obdobje, ki ne presega treh let, nato pa se pregleda.
- (52) Kot je navedeno v uvodni izjavi 10, bo uporaba prepovedi ocenjena po treh letih od datuma začetka njene veljavnosti, kar je najdaljše obdobje v skladu s členom 20(1) Uredbe.
- (53) Na podlagi pomislekov, ki jih je izrazila Komisija, in v skladu s členom 20(1) Uredbe je bilo obdobje veljavnosti končnega osnutka odloka omejeno na tri leta (uvodna izjava 15). Poleg tega se je Francija zavezala „izvesti oceno ukrepa 24 mesecev po začetku veljavnosti in jo posredovati službam Evropske komisije. Pri tej ponovni preučitvi se bodo upoštevali zlasti učinki ukrepa na okolje, vključno s podnebnimi spremembami, in na notranji trg storitev zračnega prevoza.“. Če bo na podlagi te analize predviden nov ukrep, ga mora Francija v skladu s členom 20(2) Uredbe priglasiti Komisiji.
- (54) Komisija zato meni, da je obdobje veljavnosti ukrepa omejeno na tri leta.

IV. SKLEPNA UGOTOVITEV

- (55) Komisija na podlagi preučitve priglasitve in glede na zgoraj navedeno meni, da predvideni ukrep izpolnjuje pogoje iz člena 20(1) Uredbe –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Ukrep, kot ga je Francija priglasila 17. novembra 2021 in spremenila z dopisom z dne 21. junija 2022, je v skladu s členom 20(1) Uredbe.

Francija pregleda ukrep po 24 mesecih od začetka njegove veljavnosti in v skladu s členom 20(2) Uredbe Komisiji priglasi morebiten nov ukrep, predviden na podlagi takega pregleda.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Francosko republiko.

V Bruslju, 1. decembra 2022

Za Komisijo
Adina-Ioana VĂLEAN
članica Komisije
