

**PROVEDBENA ODLUKA KOMISIJE (EU) 2022/2358****od 1. prosinca 2022.****o francuskoj mjeri kojom se utvrđuje ograničenje korištenja prava prometovanja zbog ozbiljnih problema vezanih uz zaštitu okoliša u skladu s člankom 20. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća***(priopćeno pod brojem dokumenta C(2022) 8694)***(Vjerodostojan je samo tekst na francuskom jeziku)****(Tekst značajan za EGP)**

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici <sup>(1)</sup>, a posebno njezin članak 20.,

nakon savjetovanja s odborom iz članka 25. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1008/2008,

budući da:

**I. POSTUPAK**

- (1) Dopisom od 17. studenoga 2021. <sup>(2)</sup> Francuska je u skladu s člankom 20. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 („Uredba”) obavijestila Komisiju o svojoj namjeri da uvede privremeno ograničenje podložno uvjetima za korištenje prava prometovanja zbog ozbiljnih problema vezanih uz zaštitu okoliša („početna mjera”).
- (2) Informacije koje je Francuska prvotno dostavila uključivale su: (1) članak 145. Zakona br. 2021-1104 od 22. kolovoza 2021. o borbi protiv klimatskih promjena i jačanju otpornosti na njihove učinke („*Zakon o klimi i otpornosti*” ili „*Zakon*”) <sup>(3)</sup>; (2) pročišćenu verziju članka L. 6412-3 francuskog zakonika o prometu na temelju zakona br. 2021-1104; (3) nacrt odluke kojim se utvrđuju uvjeti za primjenu zabrane („nacrt odluke”) te (4) dodatne elemente kojima se opisuju kontekst, sadržaj i opravdanje mjere u skladu s člankom 20. stavkom 2. Uredbe.
- (3) Komisija je zaprimila dvije pritužbe (jednu od zračnih luka i jednu od zračnih prijevoznika) <sup>(4)</sup> u kojima se tvrdi da članak 145. Zakona ne ispunjava uvjete iz članka 20. stavka 1. Uredbe i da stoga nije u skladu s pravom EU-a.
- (4) Podnositelji pritužbe konkretno tvrde da bi članak 145. Zakona bio nedjelotvoran i nerazmjeran u odnosu na cilj koji se želi postići, da bi stvarao diskriminaciju među zračnim prijevoznicima i da njegovo trajanje ne bi bilo vremenski ograničeno. Podnositelji pritužbe također tvrde da procjena učinka koju su provela francuska nadležna tijela ne bi bila dovoljno detaljna i u tom kontekstu uputili su na mišljenje francuskog Državnog vijeća <sup>(5)</sup> te da, osim toga, sektor zračnog prometa već podliježe drugim mjerama kojima se nastoji postići isti cilj, kao što je sustav EU-a za trgovanje emisijama (ETS) i da će uskoro biti podvrgnut drugim novim zakonodavnim mjerama poput onih predloženih u paketu „Spremni za 55 %” <sup>(6)</sup>. Početna mjera dodaje se i obvezi, u skladu s člankom 147. istog zakona, za sve zračne prijevoznike koji posluju u Francuskoj da kompenziraju svoje emisije na domaćim linijama.

<sup>(1)</sup> SL L 293, 31.10.2008., str. 3.<sup>(2)</sup> Registrirano pod referentnim brojem Ares (2021) 7093428.<sup>(3)</sup> Ovjereni elektronički izdanje službenog glasila Francuske Republike br. 0196 od 24. kolovoza 2021. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgxO5Kgl0zSu1fmt64dDetDQxhvJZNMc=><sup>(4)</sup> CHAP(2021)03705 od 6. listopada 2021. i CHAP(2021)03855 od 20. listopada 2021.<sup>(5)</sup> <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><sup>(6)</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti”, COM(2021) 550 final.

- (5) S obzirom na preliminarnu ocjenu Komisija je 15. prosinca 2021. odlučila preuzeti početnu mjeru na daljnje ispitivanje u skladu s člankom 20. stavkom 2. Uredbe („Odluka Komisije od 15. prosinca 2021.“). Odlučila je i da se početna mjera ne može provesti sve dok Komisija ne provede svoju provjeru <sup>(7)</sup>.
- (6) Dopisom od 7. siječnja 2022. službe Komisije zatražile su dodatne informacije od francuskih tijela kako bi mogle ocijeniti spojivost početne mjere s uvjetima utvrđenima u članku 20. stavku 1. Uredbe.
- (7) Dopisom od 9. svibnja 2022. Francuska je dostavila dodatne elemente o sadržaju i opravdanju mjere u skladu s člankom 20. Uredbe. Dopisom od 21. lipnja 2022. Francuska je dostavila ažurirane informacije o svojoj obavijesti koja sadržava izmijenjeni nacrt odluke bez odstupanja („konačni nacrt odluke“) te dodatne elemente kojima se uzimaju u obzir dvojbe Komisije i njezinih službi u pogledu spojivosti s uvjetima utvrđenima u članku 20. stavku 1. Uredbe (zajedno „mjera“).

## II. ČINJENICE

### II.1. Opis mjere

- (8) Francuska je 22. kolovoza 2021. donijela Zakon br. 2021-1104 o borbi protiv klimatskih promjena i jačanju otpornosti na njihove učinke.
- (9) Na temelju članka 20. Uredbe člankom 145.I Zakona zabranjuju se usluge redovnog javnog zračnog prijevoza putnika na svim zračnim linijama unutar francuskog državnog područja za koje postoji i nekoliko izravnih dnevnih željezničkih veza u trajanju od manje od dva i pol sata.
- (10) U skladu s člankom 145. stavcima II. i IV. Zakona primjena zabrane ocjenjuje se nakon tri godine od datuma njezina stupanja na snagu.
- (11) Člankom 145. stavkom I. drugim podstavkom Zakona zahtijeva se donošenje naknadne odluke uzimajući u obzir mišljenje francuskog Državnog vijeća kako bi se odredili uvjeti primjene prvog stavka, „*osobito značajke dotičnih željezničkih veza, koje moraju osigurati dostatnu uslugu i načini na koje se od te zabrane može odstupiti kada se uslugama zračnog prijevoza uglavnom obavlja prijevoz putnika na povezanim letovima ili se može smatrati da pružaju zračni prijevoz bez emisija ugljika. Njome se utvrđuje i razina emisija CO<sub>2</sub> po putniku koju usluge koje se smatraju uslugama bez ugljika moraju poštovati*“.
- (12) Konačnim nacrtom odluke utvrđuju se uvjeti za primjenu zabrane.
- (13) U skladu s člankom 1. konačnog nacrta odluke zabrana se primjenjuje na one usluge redovnog javnog zračnog prijevoza putnika za koje se željezničkom vezom u oba smjera omogućuje putovanje kraće od dva i pol sata:
- „1° između željezničkih postaja koje opslužuju iste gradove kao i predmetne zračne luke; ako je među dvjema predmetnim zračnim lukama zračna luka s većim prometom izravno opsluživana vlakom velikih brzina, željeznički kolodvor koji se koristi mora biti onaj koji opslužuje tu zračnu luku;
- 2° bez presjedanja između te dvije željezničke postaje;
- 3° nekoliko puta dnevno s dovoljnom učestalošću i odgovarajućim voznim redovima;
- 4° i više od osam sati prisutnosti na licu mjesta tijekom dana.”
- (14) Konačni nacrt odluke ne uključuje odstupanja u pogledu veza i usluga koje se mogu smatrati dekarboniziranima iz uvodne izjave 11. Odluke Komisije od 15. prosinca 2021.

<sup>(7)</sup> Provedbena odluka Komisije od 15. prosinca 2021., C(2021)9550

(15) U skladu s člankom 2. konačnog nacрта odluke, odluka stupa na snagu dan nakon objave u trajanju od tri godine.

(16) Francuska nadležna tijela o mjeri su navela sljedeće <sup>(8)</sup>:

„1. U izračun alternativnog trajanja putovanja željeznicom uvedena je diferencijacija, uzimajući u potpunosti u obzir intermodalnu prirodu određenih zračnih luka:

- ako je u smislu prometa najvažnija zračna luka na liniji izravno opslužena uslugom željeznice velikih brzina, postaja koja se koristi za izračun alternativne željezničke usluge je ona koja opslužuje tu zračnu luku;
- u svim ostalim slučajevima postaja koja se koristi za izračun alternativne željezničke usluge je postaja koja opslužuje isti grad kao i predmetna zračna luka.

Konkretno, od osam utvrđenih linija željeznica velikih brzina opslužuje samo dvije zračne luke: Pariz-Charles de Gaulle i Lyon-Saint-Exupéry.

Zračna luka Pariz-Charles de Gaulle peta je zračna luka s najvišom stopom presjedanja u Europi (30 %, izvor IATA 2019) i njezina infrastruktura omogućuje pristup željeznicom velikih brzina. Francuska tijela stoga smatraju da se, za razliku od zračne luke Pariz-Orly, koja je zračna luka za izravne letove (7 % linija iz istog polazišta), mora uzeti u obzir intermodalna priroda zračne luke Pariz-Charles de Gaulle i njezin položaj kraj kolodvora koji povezuje mrežu željeznica velikih brzina, te ju smatrati zasebnim odredištem prilikom analize alternativnih željezničkih putovanja iz Bordeauxa, Lyona, Nantesa ili Rennesa.

Slično tome, zračna luka Lyon-Saint-Exupéry opremljena je kolodvorom za željeznicu velikih brzina koji se mora smatrati zasebnim odredištem prilikom analize različitih linija, konkretno linije Marseille-Lyon.

2. Osim toga, francuska nadležna tijela odlučila su utvrditi dodatne uvjete pod kojima se željeznička usluga smatra zadovoljavajućom <sup>(9)</sup>, a to su dovoljna učestalost i odgovarajući vozni red u skladu s tekstem članka 16. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o obvezama javnih usluga. Ta definicija mora omogućiti osiguranje sukladnosti s člankom 20. te uredbe, stavljajući definiciju mjere u okvir precizne definicije pojma „dostatna usluga”.

(17) Francuska nadležna tijela dalje navode <sup>(10)</sup> da „U praksi, situacija na osam linija navedenih u izvornoj obavijesti bila bi sljedeća:

- „– tri linije između zračne luke Pariz-Orly i zračnih luka Bordeaux, Nantes i Lyon bit će zabranjene za sve prijevoznike;
- linije između zračne luke Pariz-Charles de Gaulle, s jedne strane, i zračnih luka Bordeaux odnosno Nantes, s druge strane, isključene su iz područja primjene mjere jer putovanje vlakom do kolodvora u zračnoj luci Pariz-Charles de Gaulle traje dulje od dva i pol sata (putovanja u trajanju od najmanje tri i pol sata odnosno tri sata);
- linije između zračne luke Pariz Charles-de-Gaulle, s jedne strane, i zračnih luka Rennes i Lyon, s druge strane, te linija Lyon – Marseille isključene su iz mjere s obzirom na trenutačnu ponudu željezničkih usluga. Naime, iako se željeznicom može postići vrijeme putovanja kraće od dva i pol sata, nije moguć pristup zračnoj luci Pariz Charles de Gaulle (ili zračnoj luci Lyon Saint Exupéry u slučaju linije Lyon – Marseille) dovoljno rano u jutarnjim satima ili odlazak iz nje dovoljno kasno navečer;
- buduće poboljšanje željezničkih usluga s dovoljnom učestalošću i odgovarajućim voznim redom, posebno za potrebe presjedanja, moglo bi omogućiti zabranu tih zračnih linija.”

Osim toga, francuska su tijela u svoj odgovor uključila prilog u kojem se detaljno navodi kako se kriteriji iz konačnog nacрта odluke primjenjuju na osam prethodno navedenih zračnih linija.

<sup>(8)</sup> U dodatnim informacijama dostavljenima 9. svibnja 2022.

<sup>(9)</sup> U dodatnim informacijama dostavljenima 9. svibnja 2022. francuska su tijela pogrešno navela „Osim toga, francuska nadležna tijela odlučila su utvrditi dodatne uvjete pod kojima se željeznička usluga smatra zamjenjivom”. Tekst je ispravljen nakon provjere s francuskim tijelima.

<sup>(10)</sup> U dodatnim informacijama dostavljenima 21. lipnja 2022.

- (18) Francuska tijela navode i da „Stanje zabranjenih linija i linija na koje bi zabrana mogla utjecati (uglavnom domaće linije koje povezuju Pariz Charles-de-Gaulle, Pariz-Orly i Lyon Saint Exupéry s određitim opsluženima željeznicom velikih brzina) razmotrit će se prije svake sezone letenja.” (tj. pri svakom dostavljenom programu reda letenja). „Osim toga, tijekom razdoblja primjene mjere francusko nadležno tijelo za civilno zrakoplovstvo (DGAC) za javnost će ažurirati popis već zabranjenih linija uz objašnjenje veze između tih zabrana i kriterija iz odluke.”
- (19) Nadalje, francuska tijela naglašavaju i dodatno pojašnjavaju svoju obvezu preuzetu na zahtjev Komisije da će „provesti ocjenu mjere 24 mjeseca nakon njezina stupanja na snagu i prosljediti je službama Europske komisije. Preispitivanjem će se posebno uzeti u obzir učinci mjere na okoliš, među ostalim na klimatske promjene, i na unutarnje tržište usluga zračnog prijevoza.”

## II.2 Odluka Komisije od 15. prosinca 2021.

- (20) Komisija je u svojoj Odluci od 15. prosinca 2021. na temelju svoje preliminarne ocjene smatrala da početna mjera, kako ju je Francuska prijavila 17. studenoga 2021., izaziva zabrinutost u pogledu njezine spojivosti s uvjetima utvrđenima u članku 20. stavku 1. Uredbe u pogledu nediskriminacije, narušavanja tržišnog natjecanja, opravdanosti i razmjernosti.
- (21) Komisija je smatrala da prva dva početna odstupanja od kojih koristi imaju usluge zračnog prijevoza koje prevoze većinu putnika na povezanim letovima predstavljaju rizik od moguće diskriminacije i narušavanja tržišnog natjecanja među zračnim prijevoznicima te da je za treće odstupanje u korist usluga zračnog prijevoza koje bi dosegnule maksimalni prag emisija potrebna daljnja analiza njegovih mogućih učinaka na tržišno natjecanje i moguće diskriminacije među zračnim prijevoznicima.
- (22) Opseg odstupanja također je doveo u pitanje djelotvornost početne mjere u odnosu na cilj koji se želi postići jer bi se ostvarenje cilja zaštite okoliša ograničilo primjenom prvih dvaju odstupanja.

## III. OCJENA MJERE

- (23) Komisija uvodno napominje da se, kao odstupanje od članka 15. Uredbe i prava zračnih prijevoznika iz EU-a na slobodno pružanje usluga zračnog prijevoza unutar EU-a, članak 20. Uredbe mora tumačiti na način kojim se njegovo područje primjene ograničava na ono što je strogo nužno za očuvanje interesâ čija je zaštita omogućena državama članicama.

### **Postoje li ozbiljni problemi povezani sa zaštitom okoliša**

- (24) Komisija podupire mjere za promicanje povećane upotrebe niskougljičnih načina prijevoza uz istodobno osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Jedan je od ciljeva Komisijine strategije za održivu i pametnu mobilnost („strategija mobilnosti”) stvoriti uvjete za prijevoznike da do 2030. svojim korisnicima pruže ugljično neutralne opcije na ukupnim redovnim putovanjima kraćima od 500 km u EU-u.
- (25) Komisija je u svojoj Odluci od 15. prosinca 2021. već potvrdila da je planirani cilj mjere kako ju je prijavila Francuska pridonijeti borbi protiv klimatskih promjena upotrebom vrsta prijevoza s manje emisija CO<sub>2</sub> ako postoje odgovarajuće alternative.
- (26) U svojem odgovoru od 9. svibnja 2022. francuska nadležna tijela navode da „Mjera koju su prijavila francuska nadležna tijela rezultat je rada Građanske konvencije o klimi, koji je doveo do izrade 149 mjera za ubrzavanje borbe protiv klimatskih promjena.” U njima se dalje navodi da „je glavni cilj smanjenja letova, u skladu s brojnim drugim mjerama, borba protiv klimatskih promjena” te da „će sekundarni pozitivni učinci na buku i lokalno onečišćenje prirodno nastati zbog smanjenja zračnog prometa uzrokovanog mjerom.”

- (27) Komisija u prijedlogu Uredbe o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi“) <sup>(11)</sup> prepoznaje da je „*borba protiv klimatskih promjena goruće pitanje*“ te upućuje na Posebno izvješće Međuvladina panela o klimatskim promjenama (IPCC) o utjecajima globalnog zagrijavanja od 1,5 °C iznad razina iz predindustrijskog razdoblja i povezanim putanjama smanjenja globalnih emisija stakleničkih plinova, u kojem se posebno potvrđuje potreba za hitnim smanjenjem emisija stakleničkih plinova <sup>(12)</sup>.
- (28) U europskom zelenom planu poziva se na smanjenje emisija stakleničkih plinova iz prometa za 90 % do 2050. i na postizanje održivosti prometnog sustava u cjelini. Kao što je istaknuto u Strategiji za mobilnost, „*da bi se sustav na taj način promijenio, moramo 1. sve vrste prijevoza učiniti održivijima, 2. održiva alternativna rješenja učiniti široko dostupnima u multimodalnom prometnom sustavu i 3. uvesti odgovarajuće poticaje za tranziciju. [...] To znači da se moraju iskoristiti sve poluge politike.*“
- (29) Za postizanje tog cilja potrebno je promicati održive odluke u području prijevoza, kao što su željeznice velikih brzina. Kao što je istaknuto u Strategiji za mobilnost, za to je potrebno uspostaviti odgovarajuće (željezničke) usluge po konkurentnim cijenama, učestalosti i udobnosti.
- (30) U tom kontekstu Komisija smatra da Francuska ima pravo smatrati da u predmetnoj situaciji postoji ozbiljan problem povezan sa zaštitom okoliša, koji uključuje hitnu potrebu za smanjenjem emisija stakleničkih plinova, te da se mjera kao što je ona koju su predvidjela francuska nadležna tijela može opravdati na temelju članka 20. stavka 1. Uredbe; pod uvjetom da nije diskriminirajuća, da ne narušava tržišno natjecanje među zračnim prijevoznicima, da ne postavlja veća ograničenja nego što je potrebno za uklanjanje problema i da ima ograničeno razdoblje valjanosti koje nije dulje od tri godine, nakon čega bi je trebalo preispitati kako je predviđeno člankom 20. stavkom 1. Uredbe.

#### ***Nediskriminacija i narušavanje tržišnog natjecanja***

- (31) Kad je riječ o nediskriminaciji i utjecaju na tržišno natjecanje, početna mjera sadržavala je dva odstupanja od kojih koristi imaju usluge zračnog prijevoza koje prevoze većinu putnika na povezanim letovima, što bi prema početnoj procjeni Komisije <sup>(13)</sup> predstavljalo rizik od moguće diskriminacije i narušavanja tržišnog natjecanja među zračnim prijevoznicima.
- (32) Na temelju dodatnih informacija koje su dostavila francuska nadležna tijela Komisija smatra da bi takva odstupanja, bez obzira na razmatrani udio putnika na povezanim letovima, predstavljala *de facto* diskriminaciju i dovela do narušavanja tržišnog natjecanja na štetu postojećih ili potencijalnih zračnih prijevoznika na izravnim letovima čiji poslovni model nije usmjeren na putnike na povezanim letovima.
- (33) Povlačenjem tih dvaju odstupanja Francuska je otklonila razloge za zabrinutost u pogledu rizika od moguće diskriminacije i narušavanja tržišnog natjecanja među zračnim prijevoznicima.
- (34) Kriteriji koji se koriste za zabranu u konačnom nacrtu odluke temelje se na trajanju željezničkih veza te učestalosti i prikladnosti vremenskog rasporeda te su stoga objektivne prirode. Zabrana se primjenjuje na sve usluge redovnog javnog zračnog prijevoza putnika za koje se željezničkom vezom u oba smjera omogućuje putovanje kraće od dva i pol sata te ispunjavaju uvjeti iz članka 1. konačnog nacrtu odluke kako je navedeno u uvodnoj izjavi 13. Budući da nijedna usluga zračnog prijevoza neće biti izuzeta od zabrane, mjera ne dovodi do diskriminacije na temelju državljanstva, identiteta ili poslovnog modela zračnog prijevoznika niti do narušavanja tržišnog natjecanja među zračnim prijevoznicima.

#### ***Mjera ne bi trebala postavljati veća ograničenja nego što je to potrebno za rješavanje problema***

- (35) Člankom 20. stavkom 1. Uredbe zahtijeva se da takva mjera ne postavlja veća ograničenja nego što je to potrebno za rješavanje problema.

<sup>(11)</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1999 (Europski propis o klimi), COM(2020) 80 final, 2020/0036 (COD).

<sup>(12)</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 2. Uključeno i u uvodnu izjavu 3. Europskog zakona o klimi, SL L 243, 9.7.2021., str. 1.

<sup>(13)</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 21.

- (36) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 30., problem koji su utvrdila francuska nadležna tijela u ovom slučaju uključuje hitnu potrebu za smanjenjem emisija stakleničkih plinova. U svojoj ocjeni postavlja li mjera veća ograničenja nego što je to potrebno za rješavanje predmetnog problema Komisija će ispitati može li se mjerom ostvariti cilj doprinosa smanjenju emisija stakleničkih plinova i ne prekoračuje li se njome ono što je nužno za njegovo postizanje, uzimajući u obzir pružaju li drugi načini prijevoza odgovarajuće razine usluge kako bi se osigurala potrebna povezivost.
- (37) U tom kontekstu negativni učinci svih ograničenja prometnih prava na europske građane i povezivost moraju se kompenzirati dostupnošću cjenovno pristupačnih, praktičnih i održivijih alternativnih načina prijevoza.
- (38) Uvodno Komisija napominje da se razvija niz zakonodavnih i nezakonodavnih instrumenata kako bi se sektor zračnog prometa dodatno potaknuo da znatno smanji svoje emisije CO<sub>2</sub> i postane održiviji. U okviru paketa „Spremni za 55 %” Komisija je predstavila prijedlog revizije sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS) <sup>(14)</sup> radi jačanja cjenovnog signala za ugljik, prijedlog revizije Direktive o oporezivanju energije <sup>(15)</sup> kojim se ukida obvezno izuzeće za mlazna goriva te novi zakonodavni prijedlog „ReFuelEU Aviation” <sup>(16)</sup>. Cilj je te inicijative dekarbonizirati zrakoplovni sektor propisivanjem obveze uporabe održivih zrakoplovnih goriva (SAF) uz istodobno osiguravanje funkcionalnog zrakoplovnog tržišta. Prijedlozi Komisije za ažuriranje zakonodavstva o jedinstvenom europskom nebu i pravila o upravljanju zračnim prometom <sup>(17)</sup> također imaju velik potencijal za modernizaciju i održivost, čime se pridonosi smanjenju prekomjerne potrošnje goriva i emisija CO<sub>2</sub> uzrokovanih neučinkovitošću letova i fragmentacijom zračnog prostora. Suzakonodavci trenutačno raspravljaju o tim zakonodavnim prijedlozima i oni se još ne primjenjuju. Nakon uvođenja njima bi se trebalo djelotvorno doprinijeti dekarbonizaciji sektora zračnog prometa u mjeri u kojoj predmetna mjera više ne bi trebala biti potrebna.
- (39) Neovisno o tome, kako bi se u međuvremenu pridonijelo smanjenju emisija stakleničkih plinova u sektoru zračnog prometa Komisija napominje da je Francuska odlučila privremeno ograničiti korištenje prava prometovanja za usluge domaćeg javnog linijskog zračnog prijevoza putnika za koje postoji nekoliko izravnih dnevnih željezničkih veza u trajanju od manje od dva i pol sata s dovoljnom učestalošću i odgovarajućim vremenskim rasporedom.
- (40) Kad je riječ o tome pružaju li drugi načini prijevoza odgovarajuću razinu usluge, Komisija napominje da se člankom 1. konačnog nacrtu odluke predviđa detaljniji skup relevantnih i objektivnih zahtjeva kojima se uzima u obzir kvaliteta veze za putnike na izravnim i povezanim letovima. Osim toga, francuska nadležna tijela obvezala su se da će prije svakog razdoblja letenja *ex ante* ocijeniti nudi li željeznička veza odgovarajuću razinu usluge na određenoj liniji (kako je definirana u članku 1. konačnog nacrtu odluke) i nakon toga na odgovarajući način obavijestiti potencijalno zainteresirane prijevoznike na kojim se linijama može nastaviti prometovati. To također znači da bi se zabranjena linija mogla ponovno opsluživati ako se kvaliteta željezničke usluge promijeni i više ne ispunjava uvjete za odgovarajuću razinu usluge, čime se potiče pružanje kvalitetnih željezničkih usluga odgovarajuće razine. Komisija smatra da bi se takvim dinamičnim pristupom kojim se uzima u obzir budući razvoj željezničkih usluga promicala multimodalnost u skladu s ciljevima Strategije za mobilnost i poboljšala povezivost.
- (41) Kad je riječ o ekološkoj koristi mjere, francuska nadležna tijela navode da „*već provedeno*” <sup>(18)</sup> zatvaranje triju linija Orly-Bordeaux, Orly-Lyon i Orly-Nantes dovodi do ukupnog smanjenja emisija CO<sub>2</sub> iz zračnog prijevoza za 55 000 tona.” <sup>(19)</sup>.

<sup>(14)</sup> COM(2021) 552 final od 14.7.2021.

<sup>(15)</sup> COM(2021) 563 final od 14.7.2021.

<sup>(16)</sup> COM(2021) 561 final od 14.7.2021.

<sup>(17)</sup> COM(2020) 577 final i COM(2020) 579 final od 22.9.2020.

<sup>(18)</sup> Komisija napominje da je Air France već odlučio obustaviti poslovanje na tim trima linijama 2020., posebno u kontekstu zajma i državnog jamstva za zajmove koje je odobrila Francuska. Zabrana tih linija stoga neće dovesti do stvarnog smanjenja emisija. Međutim, nemjerljive koristi za okoliš ipak mogu nastati jer će zračni prijevoznici potencijalno zainteresirani za prometovanje na tim linijama biti u tome spriječeni.

<sup>(19)</sup> Procjene DGAC-a na temelju prometa iz 2019.

- (42) Objašnjavaju i da je globalna ponuda mjesta Air Francea na linijama Pariz Charles de Gaulle (CDG)-Bordeaux, CDG-Lyon i CDG-Nantes ostala stabilna od 2019. (od – 1 % do + 3 % ovisno o predmetnoj liniji) i da nije dovela do prijenosa kapaciteta iz zračne luke Orly.
- (43) Francuska nadležna tijela očekuju da će ljudi prije svega prijeći na vlakove velikih brzina, a ne na autobuse ili automobile. Čini se da navedeni podaci koji su dostupni <sup>(20)</sup> upućuju na povijesnu sklonost željezničkim vezama među osobama koje se koriste zračnim vezama. Kako bi dobila procjene mogućeg učinka promjene načina prijevoza na smanjenje emisija, francuska nadležna tijela izračunala su dva ekstremna scenarija za liniju Orly-Bordeaux: prema francuskim nadležnim tijelima mjera bi u najgorem scenariju <sup>(21)</sup> dovela do smanjenja emisija CO<sub>2</sub> za gotovo 50 % (– 48,2 %), a u najboljem scenariju (potpuni prelazak na željeznički prijevoz) do 98,3 % manje emisija.
- (44) Zračne linije CDG-Lyon, CDG-Rennes i Lyon-Marseille trenutačno nisu obuhvaćene područjem primjene mjere jer (još) nije ispunjen jedan ili više uvjeta utvrđenih u članku 1. konačnog nacрта odluke. Međutim, francuska nadležna tijela navode da te tri zračne linije mogu biti obuhvaćene područjem primjene zabrane čim željeznički prijevoznik poboljša uvjete svojih usluga (uglavnom u pogledu predloženih voznih redova). Francuska nadležna tijela procjenjuju da bi zabrana tih triju dodatnih linija mogla dovesti do mogućeg smanjenja emisija za 54 900 tona CO<sub>2</sub>. Za razliku od toga, prema objašnjenjima koja su dostavila francuska nadležna tijela (vidjeti uvodnu izjavu 17.) linije CDG-Bordeaux i CDG-Nantes nisu obuhvaćene i neće biti obuhvaćene područjem primjene mjere bez strukturnih poboljšanja željezničkih usluga.
- (45) Francuska nadležna tijela ističu i mogući pozitivan učinak mjere jer će se njome „spriječiti stvaranje zračnih usluga za izravne linije iz pariške regije prema 60 % od 40 najmnogoljudnijih gradova u kontinentalnoj Francuskoj” s obzirom na to da je „24 od tih gradova dostupno vlakom iz Pariza u manje od dva i pol sata”. Kako bi to potkrijepila, tijela upućuju na slobodu zračnih prijevoznika da djeluju na unutarnjem tržištu i dinamiku rasta u izravnom prometu u razdoblju prije pandemije.
- (46) Do donošenja i provedbe tih djelotvornijih mjera za smanjenje emisija CO<sub>2</sub> u zračnom prometu navedenih u uvodnoj izjavi 38. Komisija smatra da se mjerom, iako sama po sebi ne može ukloniti ozbiljne probleme o kojima je riječ, ipak može kratkoročno doprinijeti smanjenju emisija u sektoru zračnog prometa i borbi protiv klimatskih promjena.
- (47) Nadalje, Komisija napominje da se mjerom predviđa djelomično ograničenje slobode pružanja usluga zračnog prijevoza. Ograničenje je usmjereno samo na one linije na kojima je dostupan održiviji način prijevoza koji pruža odgovarajuću razinu usluge kako je utvrđeno u članku 1. konačnog nacрта odluke.
- (48) Komisija prima na znanje i obveze Francuske navedene u uvodnoj izjavi 18. preispitivanja „situacije zabranjenih linija i linija na koje bi zabrana mogla utjecati [...] prije svake sezone letenja” i u uvodnoj izjavi 19. obveze da „provedu i prosljede službama Europske komisije ocjenu mjere 24 mjeseca nakon njezina stupanja na snagu. Preispitivanjem će se posebno uzeti u obzir učinci mjere na okoliš, među ostalim na klimatske promjene, te na unutarnje tržište usluga zračnog prijevoza.” To bi francuskim tijelima trebalo omogućiti pravilnu provedbu mjere kako ne bi prelazila ono što je potrebno za otklanjanje ozbiljnih problema o kojima je riječ ili, ovisno o slučaju, ukidanje mjere ako se ona više ne smatra nužnom i razmjernom cilju koji se želi postići.

<sup>(20)</sup> Vidjeti „Željeznice velikih brzina: pouke za tvorce politika iz iskustava iz inozemstva”, D Albalade, G Bel – Public Administration Review (2012.). (na koje se upućuje u francuskom dopisu od 17. studenoga 2021.).

<sup>(21)</sup> Hipoteza da putnici u zračnom prometu prelaze na željeznički i cestovni prijevoz u istoj mjeri kao i putnici koji su već putovali tim alternativnim načinima prijevoza kada je postojala zračna ponuda (ne uzimajući u obzir „drugi” razlog). Primijenjeni udjeli temelje se na Istraživanju o mobilnosti građana iz 2019.” Međutim, dodaju da je „za prelazak na ceste potrebno primijeniti najgori scenarij kako bi se prepolovili dobici povezani sa zatvaranjem zračnog prometa.”

- (49) Komisija napominje i da će „tijekom razdoblja primjene mjere francusko nadležno tijelo za civilno zrakoplovstvo (DGAC) za javnost ažurirati popis već zabranjenih linija uz objašnjenje veze između tih zabrana i kriterija iz odluke.” Time će se osigurati potrebna transparentnost prema europskim građanima i relevantnim dionicima te će im se, ovisno o slučaju, omogućiti da osporavaju mjeru na nacionalnoj razini.
- (50) S obzirom na prethodna razmatranja Komisija smatra da se do donošenja i provedbe tih djelotvornijih mjera za smanjenje emisija CO<sub>2</sub> u zračnom prometu navedenih u uvodnoj izjavi 38. mjerom ne postavljaju veća ograničenja nego što je to potrebno za rješavanje problema.

#### **Ograničeno razdoblje valjanosti**

- (51) Člankom 20. stavkom 1. Uredbe zahtijeva se da mjera ima ograničeno razdoblje valjanosti, koje nije dulje od tri godine, nakon čega se preispituje.
- (52) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 10., primjena zabrane ocijenit će se nakon tri godine od datuma njezina stupanja na snagu, što je maksimum dopušten u skladu s člankom 20. stavkom 1. Uredbe.
- (53) Nakon što je Komisija izrazila zabrinutost i u skladu s člankom 20. stavkom 1. Uredbe, razdoblje valjanosti konačnog nacrtu odluke ograničeno je na tri godine (uvodna izjava 15.). Osim toga, Francuska se obvezala da „provede i proslijedi službama Europske komisije evaluaciju mjere 24 mjeseca nakon njezina stupanja na snagu. Preispitivanjem će se posebno uzeti u obzir učinci mjere na okoliš, među ostalim na klimatske promjene, i na unutarnje tržište usluga zračnog prijevoza.” Ako se na temelju te analize predviđi nova mjera, Francuska o njoj obavješćuje Komisiju u skladu s člankom 20. stavkom 2. Uredbe.
- (54) Komisija stoga smatra da mjera ima ograničeno razdoblje valjanosti od tri godine.

#### **IV. ZAKLJUČAK**

- (55) Na temelju ispitivanja prijave i s obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da je predviđena mjera u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 20. stavku 1. Uredbe.

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

##### *Članak 1.*

Mjera koju je Francuska prijavila 17. studenoga 2021. i kako je izmijenjena dopisom od 21. lipnja 2022. u skladu je s člankom 20. stavkom 1. Uredbe.

Francuska preispituje mjeru nakon 24 mjeseca od njezina stupanja na snagu i u skladu s člankom 20. stavkom 2. Uredbe obavješćuje Komisiju o svakoj novoj mjeri predviđenoj kao rezultat takvog preispitivanja.

##### *Članak 2.*

Ova je Odluka upućena Francuskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 1. prosinca 2022.

Za Komisiju  
Adina-Ioana VĂLEAN  
Članica Komisije