

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Tymczasowe złagodzenie zasad wykorzystywania czasów na start lub lądowanie w związku z COVID-19”

[COM(2022) 334 final]

(2022/C 486/26)

Sprawozdawca generalny: **Thomas KROPP**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 12.7/2022 Parlament Europejski, 19.7.2022 Rada, 4.8.2022
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2022
Sesja plenarna nr	572
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	143/1/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zauważa, że lotnictwo zapewnia wewnątrzunijne i międzynarodowe połączenia transportowe, których istnienie jest zasadniczym warunkiem rozwoju handlu i turystyki, a tym samym również dobrobytu gospodarczego w Europie. Sektor lotnictwa nadal boryka się z wiążącymi się ze sobą skutkami kilku kryzysów globalnych, takich jak pandemia COVID-19, zamknięcie przestrzeni powietrznej kilku europejskich partnerów handlowych (zwłaszcza Chin), trwająca wojna w Ukrainie, gwałtowny wzrost inflacji, rosnące prawdopodobieństwo światowej recesji oraz niedobór siły roboczej w kilku sektorach gospodarki, zwłaszcza w samym lotnictwie. Inne regiony świata uważnie przyglądają się, w jaki sposób europejskie lotnictwo radzi sobie z tymi wyzwaniami. Sąsiadujące z UE węzły lotnicze w Stambule, Dubaju, Dosze i Londynie odniosą korzyści z osłabionej konkurencyjności europejskich węzłów lotniczych i europejskich międzynarodowych przewoźników sieciowych. W związku z tym EKES konsekwentnie utrzymuje, że wszelkie środki regulacyjne mające skutki dla lotnictwa nie powinny wpływać na konkurencyjność Europy na arenie międzynarodowej. Byłoby to szkodliwe dla środowiska i pracowników zatrudnionych w Europie, gdyby przepływ pasażerów został przekierowany z połączeń międzynarodowych w Europie i docierał do międzynarodowych punktów docelowych za pośrednictwem węzłów lotniczych poza UE. Proponowane zmiany w rozporządzeniu w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie należy również postrzegać w tym szerszym kontekście.

1.2. W rozporządzeniu (EWG) nr 95/93 („rozporządzenie w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie”) (¹) określono procedury i zasady przydzielania czasu na start lub lądowanie w unijnych portach lotniczych. W art. 10 tego rozporządzenia zapisano, że przewoźnicy lotniczy muszą wykorzystać co najmniej 80 % przyznanego im przydziałów czasu na start lub lądowanie w danym regularnym okresie, aby zachować swoje uprawnienia do tych samych czasów na start lub lądowanie w tym samym okresie w kolejnym roku.

1.3. Z uwagi na nieoczekiwanie duży zasięg i długi czas trwania pandemii od czasu jej wybuchu Komisja dwukrotnie zmieniła rozporządzenie w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie, aby skutecznie zawiesić stosowanie zasady „wykorzystaj lub strac” oraz aby przekazać Komisji uprawnienia do uwzględnienia niespodziewanych dalszych zmian. Te przepisy łagodzące zasady wykorzystywania czasów na start lub lądowanie wygasną 29 października 2022 r., a uprawnienia przekazane Komisji wygasły już 21 lutego 2022 r. W celu odzwierciedlenia realiów rynkowych pilnie potrzebny jest dalszy przegląd i dodatkowe dostosowania.

(¹) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 14 z 22.1.1993, s. 1).

1.4. Na podstawie prognoz Eurocontrol Komisja zakłada, że rynek lotniczy stopniowo powróci do poziomu sprzed pandemii, jednak założenie to może być nadmiernie optymistyczne⁽²⁾. EKES uważa, że wniosek, choć przyświecają mu dobre zamiary, nie zawiera niezbędnych zabezpieczeń pozwalających uniknąć niezamierzonych zakłóceń konkurencyjności Europy.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje główną ideę nowego wniosku Komisji dotyczącej utrzymania jak największej konkurencyjności na rynku lotniczym. Jednakże analiza rynku przeprowadzona przez Komisję oraz jej przewidywania co do rozwoju rynku w najbliższych trzech sezonach nie są wystarczająco solidne, aby wyjaśnić, a nawet uzasadnić sugerowany powrót do zasady 80:20. EKES nie podziela rozumowania Komisji, zgodnie z którym rynek lotniczy wraca do „normalnego” poziomu działalności. Jeśli spojrzeć na dane przedstawione przez Komisję, niższy próg, taki jak na przykład 70:30, byłby bardziej odpowiedni do czasu ustabilizowania się rynku.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by rozszerzyć zakres uzasadnionego niewykorzystywania czasów na start lub lądowanie również na sytuacje niepokojów politycznych i klęsk żywiołowych, jeżeli okoliczności te prowadzą do jasno określonych ograniczeń dla lotnictwa. Nie jest jednak przekonany, czy proponowane zmiany obecnych rozwiązań dotyczących uzasadnionego niewykorzystania czasów na start lub lądowanie są uzasadnione. Procedury przewidziane przez Komisję niepotrzebnie zwiększają poziom złożoności. Odstępstwa od obecnych procedur de facto nie mogą już być kwalifikowane jako środki nadzwyczajne, co prowadzi do niepewności prawnej w czasie, gdy cały sektor pilnie potrzebuje stabilnych ram regulacyjnych.

1.7. EKES popiera propozycję zwiększenia przejrzystości przydzielania czasu na start lub lądowanie poprzez wzmocnienie roli Europejskiego Stowarzyszenia Koordynatorów Portów Lotniczych oraz nałożenie na koordynatorów obowiązku publikowania informacji o tym, do których miejsc docelowych mają zastosowanie wyjątki.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane środki mające na celu złagodzenie bieżących i przewidywalnych skutków rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę dla lotnictwa europejskiego. Założenia Komisji, zgodnie z którymi normalne przepisy mogą zostać wdrożone cztery miesiące po zakończeniu działań wojennych, wydają się jednak zbyt optymistyczne.

1.9. EKES, choć w pełni popiera intencje Komisji, uważa, że mimo oczywistych ograniczeń czasowych uzasadnione byłoby przeprowadzenie oceny skutków, aby lepiej ocenić skutki proponowanych zmian w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie. Wobec braku takiego uzasadnienia w postaci oceny skutków Komisja opiera się na prognozach Eurocontrol, które niekoniecznie odzwierciedlają złożoność obecnych zmian na rynku.

1.10. Ocena skutków jest konieczna nie tylko, by móc uzasadnić zmiany w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie. Jak EKES już zauważył⁽³⁾, działania UE powinny być ściśle skoordynowane ze Światową Radą ds. Przydziałów Czasu na Start lub Lądowanie (WASB), aby uniknąć różnych podejść do tej samej kwestii w różnych regionach świata.

1.11. Trwające kryzysy światowe należy postrzegać w kontekście ich skumulowanego wpływu na lotnictwo międzynarodowe. Biorąc pod uwagę obecne trudności związane z ograniczeniem tego oddziaływania, EKES uważa, że Komisja powinna dokonać przeglądu wniosku w celu ograniczenia do minimum zmian w obowiązujących przepisach, tak aby zachować ich charakter „przepisów nadzwyczajnych”. Aktualna sytuacja nadzwyczajna w żadnym razie nie uległa poprawie, w związku z czym przepisy dotyczące sytuacji nadzwyczajnej powinny zostać przedłużone przynajmniej na okres przewidziany przez Komisję, ale planowanie zmian takich, jak zaproponowane przez Komisję, wydaje się przedwczesne.

2. Uwagi ogólne

2.1. Jak Komisja podkreśla w uzasadnieniu, wyzwaniem regulacyjnym w kontekście rozporządzenia w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie jest zapewnienie wykorzystania nabytych przydziałów. Komisja dwukrotnie zmieniła rozporządzenie w celu dostosowania zasady „wykorzystaj lub strać”. Przekazano jej również uprawnienia do zmiany progu wykorzystania czasów na start lub lądowanie w razie utrzymującego się spadku popytu.

⁽²⁾ Artykuł dotyczący zamiaru niemieckiej linii lotniczej Lufthansa, by dalej zredukować zdolności przewozowe w związku z trwającym kryzysem: <https://www.airliners.de/lufthansa-streicht-winterflugplan/65956>.

⁽³⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 37, pkt 1.5.

2.2. Te przepisy łagodzące zasady wykorzystywania czasów na start lub lądowanie wygasną 29 października 2022 r., a uprawnienia przekazane Komisji wygasły już 21 lutego 2022 r. W odniesieniu do podstawowej zasady „wykorzystaj lub strać” Komisja proponuje obecnie przywrócenie standardowego wskaźnika wykorzystania czasów na start lub lądowanie, wynoszącego 80 %, od 29 października 2022 r. Jako uzasadnienie podano, że w czerwcu 2022 r. Eurocontrol prognozował, że w sezonie zimowym 2022–2023 ruch lotniczy osiągnie 90 % poziomu z 2019 r.

2.3. Zdaniem EKES-u to rozumowanie nie jest przekonujące. W wyniku rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę nastąpił znaczny wzrost liczby lotów wojskowych, a także przekierowanych przelotów – żadne z nich nie są uwzględniane w kontekście przydzielania czasu na start lub lądowanie. Ponadto konieczne jest rozróżnienie między lotniczym transportem towarowym, który nie zmniejszył się znacząco w okresie kryzysu, a przepływem pasażerów, który się zmniejszył. W ramach rynku pasażerskiego trzeba dokonać dalszego zróżnicowania: w wyniku wdrożenia certyfikatów covidowych, ruch wewnątrzunijny znacznie szybciej powrócił do poziomów sprzed pandemii, ale przeloty krajowe i długodystansowe są na innych etapach powrotu do normalności. Oczekuje się, że w przypadku lotów biznesowych powrót do wcześniejszych poziomów zabierze znacznie więcej czasu niż w przypadku lotów niebiznesowych⁽⁴⁾. W żadnym wypadku nie jest pewne, że loty w celach wycieczkowych trwale powrócą do poziomów sprzed pandemii; część wzrostu można przypisać skumulowanemu popytowi na wakacje po dwóch latach COVID-19. Główni europejscy przewoźnicy sieciowi nie wprowadzili jeszcze na powrót swoich dużych długodystansowych statków powietrznych Airbus 380 do swojej floty, właśnie dlatego, że linie lotnicze borykają się z wysokimi kosztami paliwa i nie spodziewają się znacznego i stałego wzrostu popytu na loty. Dane przekazane przez zainteresowane strony wskazują, że oczekuje się, iż przewozy lotnicze wzrosną do 90 % poziomu z 2019 r., ale popyt na przewozy pasażerskie tylko do 78 %. Jeżeli wskaźnik wypełnienia miejsc w samolotach jest niższy, można oczekiwać, że linie lotnicze będą na przykład łączyć różne loty danego dnia w celu utrzymania rentownych lotów⁽⁵⁾. Na popyt wpłynie rosnąca stopa inflacji i rosnące ryzyko recesji w kilku krajach. W związku z tym prognozy nie powinny opierać się na regionach, w których odbudowa postępuje najlepiej, ale powinny odzwierciedlać również szczególnie dotknięte kryzysem segmenty rynku.

2.4. Mając na uwadze powyższe czynniki, EKES sądzi, że odbudowa rynku lotniczego może być trudniejsza niż zakłada Komisja. Poszczególne segmenty rynku nadal odbudowują pozycję w różnym tempie: cargo brakuje 6 % do poziomu z 2019 r., tanim przewoźnikom – 9 %, przewoźnikom sieciowym – 21 %. Jest to tym istotniejsze, że prognozy odnoszą się do całych serii czasów na start lub lądowanie, co oznacza, że wykorzystanie serii czasów na start lub lądowanie (np. w godzinach szczytu) musi przekraczać próg 80 %. W okresach sprzed pandemii wskaźnik wykorzystania czasów na start lub lądowanie wynosił 95 %, a najniższy wskaźnik wykorzystania wynosił 80 %. Jeżeli Eurocontrol prognozuje średni wskaźnik wykorzystania na poziomie 90 %, trzeba założyć, że seria czasów na start lub lądowanie (średnio) nie osiągnie 80 %. Z tych powodów powrót do progu 80:20 jest przedwczesny. Właściwsze wydaje się przyjęcie wskaźnika 70:30 do czasu pojawienia się solidniejszych danych potwierdzających trwałą odbudowę rynku. Należy również zauważyć, że problemy, z którymi borykają się europejskie porty lotnicze, wyraźnie pokazują, że skutki pandemii COVID-19 nie zostały jeszcze zniwelowane. Główne węzły lotnicze w UE, takie jak Frankfurt, oraz węzły lotnicze poza UE, takie jak Londyn Heathrow, ograniczyły liczbę przylotów i odlotów, co spowodowało odwołanie ogromnej liczby lotów w ramach dążenia do złagodzenia presji na działalność lotniczą na tych lotniskach. Przyczyną tej presji jest szereg różnych zmiennych, takich jak niedobór pracowników. Świadczy to o tym, że nie można jeszcze osiągnąć progów sprzed pandemii w odniesieniu do wskaźnika wykorzystania czasów na start lub lądowanie⁽⁶⁾.

2.5. Poziom 70:30 byłby zgodny z progami i argumentami przyjętymi przez rząd Zjednoczonego Królestwa⁽⁷⁾. Choć było to bardzo krytykowane przez sektor lotniczy, EKES uważa, że oznaczałoby uzasadniony kompromis między powrotem do status quo ante a przyznaniem, że nadal potrzebna jest (wprawdzie ograniczona) ochrona przydziałów czasu na start lub lądowanie z uwagi na obecne poważne wyzwania, przed którymi stoi sektor. Ponadto dostosowuje to próg określony w rozporządzeniu UE w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie do polityki krajów sąsiednich oraz zapewnia równe warunki działania dla unijnych węzłów lotniczych i portu lotniczego Londyn Heathrow, największego w Europie węzła międzynarodowego.

⁽⁴⁾ <https://www.airliners.de/prognose-globaler-geschaeftsreiseverkehr-erholt-deutlich/65958>

⁽⁵⁾ Artykuł dotyczący liczby pasażerów na lotnisku w Monachium i prognoz w tym zakresie wskazujący, że powrót do poziomu ruchu sprzed pandemii zabierze więcej czasu niż wcześniej zakładano: <https://www.airliners.de/wachsendes-passagieraufkommen-bayerns-flughafen-weit-entfernt-corona-niveau/65950>.

⁽⁶⁾ Komisja wspomina w uzasadnieniu o niedoborze siły roboczej w kluczowych portach lotniczych, ale stwierdza, że jest to zjawisko krótkoterminowe. Jest to wątpliwe, ponieważ niedobór siły roboczej dotyczy wielu sektorów gospodarki, nie tylko lotnictwa. Nie ma powodów, by sądzić, że problem ten zostanie rozwiązany w lotnictwie w najbliższej przyszłości.

⁽⁷⁾ Rząd Zjednoczonego Królestwa 24 stycznia 2022 r. dostosował wskaźnik wykorzystania czasów na start lub lądowanie do poziomu 70:30, na okres obowiązywania od 27 marca 2022 r., jako krok idący w kierunku powrotu do normalnych zasad, chroniący jednak sektor przed przyszłą niepewnością, jak stwierdził brytyjski minister transportu Grant Shapps.

2.6. Ponadto Komisja proponuje, by w okresie od 29 października 2022 r. do 26 marca 2024 r. mogła w dowolnym momencie niezależnie dostosować aktem delegowanym wskaźnik wykorzystania czasów na start lub lądowanie do poziomu od 0 % do 70 %, pod warunkiem że dane Eurocontrol wskażą, że tygodniowy ruch lotniczy w każdym z czterech kolejnych tygodni utrzymuje się poniżej poziomu 80 % natężenia ruchu lotniczego w porównaniu z odpowiednimi tygodniami w 2019 r. oraz że spadek natężenia ruchu prawdopodobnie się utrzyma. Komisja proponuje również, aby w przypadku wprowadzenia przez organy publiczne ograniczeń mających na celu przeciwdziałania sytuacji epidemiologicznej, klęskom żywiołowym lub niepokojom politycznym oraz pod warunkiem że ograniczenia te mają negatywny wpływ na ruch lotniczy, linie lotnicze mogły korzystać z „uzasadnionego niewykorzystania czasów na start lub lądowanie”.

2.7. EKES popiera wysiłki Komisji zmierzające do zapewnienia, by mogła w elastyczny i przejrzysty sposób sięgać po akty delegowane w jasno określonych wyjątkowych okolicznościach w celu dostosowania obliczania wskaźników wykorzystania czasów na start lub lądowanie, a tym samym dostosowania progów ochrony przydziałów czasu na start lub lądowanie. Nowy wniosek pod wieloma względami nie pozwala jednak zrealizować tego celu.

2.7.1. W przeciwieństwie do Komisji EKES uważa, że linie lotnicze powinny mieć możliwość korzystania z wyjątków dotyczących uzasadnionego niewykorzystania czasów na start lub lądowanie w przypadkach, gdy władze publiczne zalecają zrezygnować z podróży. Nawet jeśli ostrzeżenia dotyczące podróży nie mają bezpośredniego wpływu prawnego, niewątpliwie wpływają na popyt na podróże lotnicze, co powinno zostać odpowiednio odzwierciedlone.

2.7.2. Ponadto EKES uważa, że wymóg monitorowania tygodniowego ruchu lotniczego przez cztery kolejne tygodnie przed podjęciem jakichkolwiek działań zaradczych jest nadmiernie uciążliwy i może niepotrzebnie opóźnić interwencje regulacyjne. Czterotygodniowa faza monitorowania wydaje się nieuzasadniona i arbitralna. O wiele ważniejsze jest zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego.

2.7.3. EKES zaleca, by zasada dotycząca uzasadnionego niewykorzystania czasów na start lub lądowanie miała zastosowanie na lotnisku wylotu i na lotnisku przylotu; są one nieodłącznie powiązane jako para portów lotniczych w przywracaniu poprzedniego zestawu przydziałów czasu na start lub lądowanie na danych trasach. Obecnie Komisja nie przewiduje tego jako wymogu obowiązkowego.

2.7.4. Komisja nie uzasadniła wystarczająco, dlaczego należy zmienić sposób obliczania wskaźnika wykorzystania czasów na start lub lądowanie: art. 10 ust. 4 rozporządzenia przewiduje, że chronione przydziały czasu na start lub lądowanie liczy się jako przydziały wykorzystane, natomiast obecnie Komisja proponuje ich pominięcie. Komisja zakłada, bez dalszego uzasadnienia, że normalne zasady dotyczące przydziałów czasu na start lub lądowanie mogą zostać przywrócone 16 tygodni po ponownym otwarciu ukraińskiej przestrzeni powietrznej. Wydaje się to zbyt optymistyczne w świetle trwających działań wojennych, stopnia zniszczenia infrastruktury oraz niepewności co do treści i trwałości porozumienia między stronami. Szesnaście tygodni jawi się jako arbitralna liczba, która nie powinna stanowić podstawy decyzji regulacyjnej o „powrocie do normalności”.

2.8. EKES konsekwentnie opowiadał się za tym, by Komisja dążyła do jak największego dostosowania rozporządzenia w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie do praktyk i polityk międzynarodowych. Wszystkie zainteresowane strony uczestniczą w konsultacjach na temat sposobu dostosowania przepisów dotyczących przydzielania czasu na start lub lądowanie do kryzysów, z którymi boryka się rynek.

2.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane przez Komisję ulepszenia dotyczące współpracy między koordynatorami przydziałów czasu na start lub lądowanie. Większa przejrzystość procesu pozwala uniknąć niepotrzebnej dezorientacji wśród uczestników rynku.

Bruksela, dnia 21 września 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego