



TRANSPORTUL AERIAN: NORMELE PIETEII

Înființarea pieței unice a aviației la sfârșitul anilor '90 a transformat în profunzime industria transportului aerian și a contribuit în mod semnificativ la creșterea puternică din sectorul transportului aerian în Europa în ultimii douăzeci de ani.

TEMEI JURIDIC

Articolul 100 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

OBIECTIVE

Înființarea unei piețe unice a transportului aerian în Europa, asigurarea funcționării sale corespunzătoare și extinderea acesteia la anumite țări terțe, în măsura în care este posibil.

REALIZĂRI

De-a lungul timpului, transportul aerian s-a dezvoltat sub auspiciile și controlul autorităților naționale. În Europa, aceasta a însemnat, în mare măsură, transportatori naționali în situație de monopol, precum și aeroporturi aflate în proprietatea statului sau gestionate de către acesta. Transportul aerian internațional, bazat pe acorduri bilaterale între state, s-a extins în consecință, impunând un control strict în special al accesului la piață, precum și al sistemelor de proprietate ale operatorilor de transport. Fragmentarea în piețe naționale și absența unei concurențe adevărate au devenit din ce în ce mai nepotrivite, odată cu ridicarea nivelului de trai și, prin urmare, cu cererea tot mai mare în domeniul transportului aerian. Începând cu mijlocul anilor '70, aviația civilă a trebuit să treacă de la o economie administrată la o economie de piață. Prin urmare, legea privind dereglementarea companiilor aeriene din 1978 a liberalizat complet piața Statelor Unite.

Același lucru s-a întâmplat în Europa pe parcursul unui proces care a durat un deceniu, în urma Actului Unic European din 1986 și a finalizării pieței interne: o serie de măsuri de reglementare ale UE au transformat treptat piețele aeriene naționale protejate într-o piață unică competitivă a transportului aerian (de fapt, aviația a devenit primul mod de transport – și, într-o mare măsură, încă singurul – care beneficiază de o piață unică pe deplin integrată). În special primul „pachet” (1987), precum și cel de-al doilea (1990), au început să flexibilizeze normele referitoare la tarife și capacități. În 1992, „al treilea pachet” [și anume Regulamentele (CEE) nr. 2407/92, 2408/92 și 2409/92 ale Consiliului, în prezent înlocuite de Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului] a eliminat toate restricțiile comerciale care mai rămăseseră



pentru companiile aeriene europene care își desfășoară activitatea pe teritoriul UE, creând astfel „piața unică a aviației europene”. Aceasta din urmă a fost extinsă ulterior la Norvegia, Islanda și Elveția. Ea ar putea să fie extinsă în continuare la câteva state vecine prin Acordul privind stabilirea unui spațiu aerian comun european, cu condiția ca aceste țări să pună în mod progresiv în aplicare toate normele pertinente ale UE, ceea ce nu se întâmplă deocamdată^[1].

Cel de al „treilea pachet” a înlocuit „transportatorii aerieni comunitari” cu operatorii de transport aerian naționali și a stabilit ca principiu de bază faptul că orice transportator aerian comunitar poate fixa în mod liber tarifele pentru transportul de pasageri și de marfă și poate avea acces la orice rută în interiorul UE fără permis sau autorizație (cu excepția unor rute speciale pentru care statele membre pot impune obligații de serviciu public, în anumite condiții și pentru o perioadă de timp limitată).

De asemenea, „cel de al treilea pachet” a stabilit cerințele pe care trebuie să le respecte operatorii de transport aerian comunitari pentru a începe sau a continua operațiunile, în principal:

1. Aceștia sunt deținuți și controlați efectiv de statele membre și/sau de resortisanți ai statelor membre, iar sediul principal al activității lor se află într-un stat membru;
2. Situația lor financiară este bună. Operatorii dispun de o asigurare de răspundere civilă corespunzătoare în cazul unor accidente.
3. Operatorii dispun de capacitatea profesională și organizatorică necesară pentru a asigura siguranța operațiunilor în conformitate cu reglementările în vigoare. Această capacitate este atestată prin eliberarea unui „certificat de transportator aerian”.

În paralel cu crearea pieței unice a aviației, au fost adoptate norme comune în vederea asigurării bunei sale funcționări, fiind necesare, în special, (1) condiții de concurență echitabile și (2) un nivel ridicat și uniform de protecție a drepturilor pasagerilor.

Pentru a asigura condiții de concurență echitabile, legislația privind ajutoarele de stat și concurența (fuziuni, alianțe, fixarea prețurilor etc.) se aplică sectorului transportului aerian. Acest lucru nu a fost evident deoarece recapitalizările publice majore ale companiilor aeriene erau destul de frecvente până la jumătatea anilor #90. Cu toate acestea, de-a lungul anilor, orientările Comisiei pentru evaluarea finanțării publice a sectorului nu mai corespundeau contextului pieței deoarece acestea datau din 1994 (companiile aeriene) și 2005 (aeroporturile și ajutorul la înființare pentru companiile aeriene cu plecare de pe aeroporturile regionale). Prin urmare, acestea au fost înlocuite în primăvara anului 2014.

Normele UE garantează faptul că toți transportatorii, europeni și din afara Europei, beneficiază de aceleași drepturi și aceleași oportunități de acces la serviciile de transport aerian. O astfel de situație nu este însă posibilă în unele țări terțe în care practicile și subvențiile discriminatorii pot oferi avantaje concurențiale nelocale transportatorilor aerieni din țările respective. În comunicarea sa din 7 decembrie 2015

[1]Un studiu intitulat „[Overview of the air services agreements concluded by the EU](#)” (Prezentarea acordurilor privind serviciile aeriene încheiate de UE), realizat de Parlamentul European în 2013, oferă o analiză a conținutului și a efectelor acestor acorduri.



privind o strategie în domeniul aviației pentru Europa [COM(2015)0598], Comisia și-a afirmat intenția de a evalua eficacitatea Regulamentului (CE) nr. 868/2004 în vederea revizuirii sau a înlocuirii acestuia cu un instrument mai eficient care să asigure condiții de concurență loială între toți transportatorii, protejând astfel conectivitatea Uniunii. Aceasta a fost urmată de publicarea, în iunie 2017, a propunerii de regulament privind protecția concurenței în transportul aerian, de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 868/2004.

Accesul echitabil la aeroporturi și la serviciile aeroportuare este asigurat prin Regulamentul (CEE) nr. 95/93, care prevede că „sloturile orare” de pe aeroporturile aglomerate (și anume permisiunea de a ateriza sau de a decola la o anumită dată și o anumită oră) se alocă companiilor aeriene în mod echitabil, nediscriminatoriu și transparent de către un „coordonator de sloturi” independent. Totuși, acest sistem de alocare a sloturilor orare împiedică utilizarea optimă a capacității aeroportuare^[2]. Din acest motiv, în 2011 Comisia a propus o serie de amendamente la Regulamentul (CE) nr. 95/93 pentru a îmbunătăți eficiența sistemului, însă, până în prezent, cei doi legiuitori nu au ajuns la niciun acord cu privire la acestea. Directiva 96/67/CE a deschis treptat concurenței piața serviciilor de handling la sol (și anume serviciile furnizate companiilor aeriene în aeroporturi, precum handlingul pasagerilor și al bagajelor, alimentarea cu combustibil și curățarea aeronavei etc.). O propunere a Comisiei din 2011 care viza deschiderea într-o și mai mare măsură a acestei piețe în cele mai mari aeroporturi europene nu a fost aprobată de către legiuitor și a fost retrasă de Comisie în 2014. În plus, Directiva 2009/12/CE stabilește principiile de bază privind perceperea tarifelor de aeroport plătite de către transportatorii aerieni pentru utilizarea instalațiilor aeroportuare și a serviciilor. Totuși, această directivă nu a împiedicat înmulțirea litigiilor dintre aeroporturi și companiile aeriene.

Pentru a asigura un acces echitabil la rețelele de distribuție și pentru a evita ca acestea să influențeze alegerea consumatorilor, s-au adoptat norme comune care au intrat în vigoare în 1989. Aceste norme prevăd ca sistemele informatizate de rezervare (SIR reprezintă „intermediarii tehnici” dintre companiile aeriene și agențiile de voiaj) să afișeze serviciile aeriene ale tuturor companiilor aeriene într-un mod nediscriminatoriu pe ecranele computerelor agențiilor de voiaj [Regulamentul (CE) nr. 80/2009]. Cu toate acestea, rolul SIR este din ce în ce mai puțin important deoarece distribuția online se generalizează tot mai mult, inclusiv pe site-urile de internet ale transportatorilor.

[Ar trebui remarcat faptul că Regulamentul (CE) nr. 868/2004 trebuia să se ocupe de combaterea concurenței neloiale din partea transportatorilor străini. Totuși, acest instrument s-a dovedit a fi imposibil de aplicat. În 2017, Comisia a prezentat, prin urmare, un nou mecanism pentru a asigura o concurență loială între transportatorii din UE și transportatorii străini ([COM\(2017\)0289](#)), iar această propunere se află în prezent în discuție.]

[2]Companiile aeriene pot să nu folosească în întregime sloturile lor orare cu scopul de a evita ca acestea să revină la „rezerva de sloturi# și să fie realocate companiilor concurente. Trebuie menționat faptul că, în timp ce UE dispunea de aproximativ 90 de aeroporturi „coordonate# (și anume cu „sloturi orare#) în 2016, Statele Unite nu aveau decât două. A se vedea mai ales studiul „[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)” (Sloturile orare și dimensiunea aeronavelor de pe aeroporturile din UE) realizat de Parlamentul European în 2016.



Pentru a proteja pasagerii și aeronavele și a asigura un nivel ridicat și uniform de siguranță pe teritoriul UE, normele naționale de siguranță au fost înlocuite cu norme de siguranță comune care s-au extins progresiv la întregul lanț de transport aerian. În plus, a fost creată o Agenție Europeană de Siguranță a Aviației care, printre altele, elaborează aceste norme^[3]. Au fost, de asemenea, armonizate cerințele privind securitatea în toate aeroporturile din UE pentru a îmbunătăți prevenirea actelor răuvoitoare îndreptate împotriva aeronavelor, precum și a pasagerilor și a echipajului (trebuie notat, cu toate acestea, că statele membre își mențin dreptul de a aplica măsuri de securitate mai stricte^[4]). În plus, normele comune [Regulamentul (CE) nr. 261/2004] pentru protecția drepturilor pasagerilor care folosesc transportul aerian au scopul de a garanta că pasagerii beneficiază de cel puțin un nivel minim de asistență în cazul unor întârzieri mari sau anulări. Aceste norme prevăd, de asemenea, mecanisme de compensare. Aplicarea acestor reglementări se dovedește totuși dificilă, motiv pentru care se inițiază frecvent acțiuni în justiție^[5]. În martie 2013, Comisia a prezentat o nouă propunere de modificare a Regulamentului (CE) nr. 261/2004 [COM(2013)0130] cu scopul de a îmbunătăți mai mult aplicarea normelor Uniunii, clarificând principiile esențiale și drepturile implicite ale pasagerilor care au dus în trecut la numeroase litigii între companiile aeriene și pasageri. Procedura de codecizie este încă în curs de desfășurare, iar Parlamentul și Consiliul nu au convenit încă asupra soluțiilor finale. La 24 septembrie 2019, Comisia pentru transport și turism a decis să inițieze negocieri interinstituționale după prima lectură în Parlament.

După mai mult de douăzeci de ani de la data intrării în vigoare a celui de al „treilea pachet”, funcționarea pieței unice a aviației continuă să fie, desigur, perfectibilă, astfel cum demonstrează următorii factori: deficiențele în ceea ce privește sistemul de alocare a sloturilor orare, faptul că marea majoritate (80 %) a rutelor cu plecare de pe aeroporturile din Uniune sunt în continuare deservite de un singur transportator (60 %) sau de doi transportatori (20 %), dificultățile financiare cu care se confruntă o serie de companii aeriene și aeroporturi secundare sau complexitatea supravegherii transportatorilor aerieni care operează în prezent în mai multe state membre.

Cu toate acestea, obiectivul principal a fost pe deplin realizat: între 1995 și 2014, în timp ce numărul de kilometri pe pasager în UE a crescut cu aproximativ 23 %, pentru transportul aerian acesta a crescut cu aproximativ 74 %. În aceeași perioadă, cota sectorului aerian din transportul total de pasageri a crescut de la 6,5 % la 9,2 %, ceea ce reprezintă de departe cea mai puternică creștere înregistrată în rândul tuturor modurilor de transport din UE.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Într-o serie de rapoarte și, în special, în rezoluția sa din 14 februarie 1995 intitulată „Viitorul aviației civile în Europa”, Parlamentul a subliniat necesitatea unei politici comune privind transportul aerian, care să asigure o concurență mai importantă și

[3] Fișa tehnică 3.4.9 abordează siguranța aviației civile.

[4] Fișa tehnică 3.4.7 abordează securitatea aviației civile. Studiul „[The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#)” (Cadrul de reglementare al UE aplicabil securității aviației civile) realizat de Parlamentul European în 2013 prezintă în mod cuprinzător legislația UE în domeniul securității aviației.

[5] Fișa tehnică 2.2.3 abordează drepturile pasagerilor. Pentru clarificarea normelor în vigoare, în iunie 2016, Comisia a adoptat un set de orientări pe baza jurisprudenței.



mai echitabilă între companiile aeriene. Sprijinul Parlamentului pentru stabilirea și funcționarea corespunzătoare a pieței comune a aviației a fost, așadar, constant.

În acest context, Parlamentul a subliniat totuși în mod constant faptul că liberalizarea transportului aerian trebuie să fie pusă în aplicare cu atenție și în mod treptat și că trebuie să se stabilească un echilibru între interesele consumatorilor și ale industriei.

Astfel, în ultimul sfert de secol, Parlamentul a pledat mereu în favoarea concurenței echitabile, a siguranței aviației, a calității serviciilor și a drepturilor pasagerilor, susținând totodată protejarea condițiilor de muncă ale personalului companiilor aeriene, precum și protecția mediului. De exemplu, Parlamentul, încă de la începutul procesului de liberalizare, a fost cel care a solicitat stabilirea unor criterii privind ajutoarele de stat pentru aeroporturi și companiile aeriene, precum și adoptarea de norme comune privind serviciile de handling la sol, taxele de aeroport și drepturile pasagerilor.

Această „atitudine echilibrată” în ceea ce privește liberalizarea transportului aerian a fost demonstrată din nou, recent, atunci când Parlamentul, în primă lectură, a modificat în mod considerabil propunerile Comisiei din 2011 referitoare la sloturi și serviciile de handling la sol în aeroporturile din UE.

În raportul său din 20 martie 2018 referitor la protecția concurenței în domeniul transportului aerian, Parlamentul și-a exprimat sprijinul pentru propunerea Comisiei care viza apărarea transportatorilor aerieni din Uniune împotriva practicilor neloiale ale companiilor aeriene din țări terțe. Principalul său obiectiv este de a crea un instrument al Uniunii practic, eficace și ușor de utilizat, care să fie disuasiv sau să poată compensa prejudiciul care rezultă din ajutorul de stat sau din alte practici discriminatorii ale actorilor din domeniul aviației din afara UE. Amendamentele depuse de deputații în Parlamentul European au redus și mai mult durata anchetei conduse de Comisie la cererea transportatorilor din UE sau a statelor membre ale UE afectate de astfel de practici și au introdus conceptul de „măsuri reparatorii provizorii”, care ar putea fi aplicate în cazuri de urgență pentru a evita ca o amenințare de prejudiciu să se concretizeze în daună efectivă. Parlamentul a insistat, de asemenea, asupra introducerii unui așa-numit „test privind interesul Uniunii”, după finalizarea unei investigații, pentru a se asigura că măsurile de contracarare luate de UE în consecință nu vor afecta conectivitatea sau situația sa socioeconomică. Negocierile interinstituționale privind această propunere sunt încă în curs de desfășurare.

Decizii conexe ale Parlamentului European:

- Rezoluția din 14 februarie 1995 referitoare la Comunicarea Comisiei privind viitorul aviației civile în Europa ([JO C 56, 6.3.1995, p. 12](#)).
- Rezoluția legislativă a Parlamentului European din 11 iulie 2007 referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune pentru prestarea serviciilor de transport aerian în Comunitate: ([OJ C 175E, 10.7.2008, p. 371](#)).
- Rezoluția legislativă a Parlamentului European din 12 decembrie 2012 referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind



normele comune de alocare a sloturilor orare pe aeroporturile Uniunii Europene ([JO C 434, 23.12.2015, p. 217](#)).

- Rezoluția legislativă a Parlamentului European din 16 aprilie 2013 referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind serviciile de handling la sol în aeroporturile din Uniune și de abrogare a Directivei 96/67/CE a Consiliului ([JO C 45, 5.2.2016, p. 120](#)).
- Rezoluția legislativă a Parlamentului European din 5 februarie 2014 referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și a Regulamentului (CE) nr. 2027/97 privind răspunderea operatorilor de transport aerian privind transportul aerian al pasagerilor și al bagajelor acestora ([JO C 93, 24.3.2017, p. 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

