



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

Document de ședință

A7-0079/2011

23.3.2011

RAPORT

referitor la acordurile internaționale privind transportul aerian încheiate în
conformitate cu Tratatul de la Lisabona
(2010/2207(INI))

Comisia pentru transport și turism

Raportor: Brian Simpson

PR_INI

CUPRINS

	Pagina
PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....	3
EXPUNERE DE MOTIVE.....	7
REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE	9

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la acordurile internaționale privind transportul aerian încheiate în conformitate cu Tratatul de la Lisabona (2010/2207(INI))

Parlamentul European,

- având în vedere decizia sa din 20 octombrie 2010 referitoare la revizuirea Acordului-cadru privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisia Europeană¹ („acordul-cadru”),
 - având în vedere Rezoluția sa din 17 iunie 2010 privind acordul aerian UE-SUA²,
 - având în vedere Rezoluția sa din 5 mai 2010 referitoare la lansarea negocierilor pentru acordurile privind Registrul cu numele pasagerilor (PNR) cu Statele Unite ale Americii, Australia și Canada³,
 - având în vedere Rezoluția sa din 25 aprilie 2007 referitoare la stabilirea unui spațiu aerian comun european⁴,
 - având în vedere Rezoluția sa din 14 martie 2007 referitoare la încheierea Acordului privind transportul aerian între Comunitatea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Statele Unite ale Americii, pe de altă parte⁵,
 - având în vedere Rezoluția sa din 17 ianuarie 2006 referitoare la dezvoltarea agendei politicii externe comunitare în domeniul aviației⁶,
 - având în vedere Comunicarea Comisiei intitulată „Dezvoltarea agendei politicii externe comunitare în domeniul aviației” (COM(2005)0079),
 - având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 218,
 - având în vedere articolul 48 din Regulamentul său de procedură,
 - având în vedere raportul Comisiei pentru transport și turism (A7-0079/2011),
- A. întrucât, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul a fost doar consultat cu privire la încheierea de acorduri internaționale privind transportul aerian,
- B. întrucât în prezent este necesară aprobarea Parlamentului pentru acordurile din domeniile care fac obiectul procedurii legislative ordinare,

¹ Texte adoptate P7_TA(2010)0366.

² Texte adoptate, P7_TA(2010)0239.

³ Texte adoptate, P7_TA(2010)0144.

⁴ JO C 74E, 20.3.2008, p. 506.

⁵ JO C 301 E, 13.12.2007, p. 143.

⁶ JO C 287E, 24.11.2006, p. 84

- C. întrucât, atunci când Comisia negociază acorduri între Uniune și țări terțe sau organizații internaționale, Parlamentul „este imediat și pe deplin informat în toate etapele procedurii”⁷,
- D. întrucât acordul-cadru ar trebui să garanteze că competențele și prerogativele instituțiilor sunt exercitate într-un mod cât mai eficient și mai transparent posibil,
- E. întrucât, în respectivul acord-cadru, Comisia s-a angajat să respecte principiul tratamentului egal între Parlament și Consiliu în chestiunile legislative și bugetare, în special în ceea ce privește accesul la reuniuni și transmiterea contribuțiilor sau a altor informații,

Introducere

1. consideră că acordurile globale privind transportul aerian cu țările vecine sau parteneri importanți la nivel mondial pot aduce beneficii substanțiale pentru pasageri, operatorii de transport de marfă și companiile aeriene, atât prin intermediul accesului pe piață, cât și al convergenței reglementărilor pentru a promova o concurență loială, inclusiv cu privire la subvențiile de stat și la standardele sociale și de mediu;
2. recunoaște că acordurile orizontale, aliniind acorduri bilaterale existente cu legislația comunitară, sunt necesare pentru a asigura siguranța juridică și pentru a oferi beneficii suplimentare în ceea ce privește simplificarea și asigurarea că toate companiile aeriene din Uniune se vor bucura de aceleași drepturi;
3. subliniază faptul că standardele de siguranță aeriană sunt de o importanță fundamentală pentru pasageri, membrii echipajului de zbor și sectorul aeronautic în general și, de aceea, sprijină încheierea de acorduri privind siguranța aeriană cu țările care au o importanță industrie de construcții de aeronave, având în vedere economiile de costuri și standardele consecvente ridicate care pot fi atinse prin minimizarea duplicării evaluărilor, testelor și controalelor;
4. regretă faptul că Consiliul încă nu a acordat Comisiei un mandat pentru a negocia un acord global privind transportul aerian cu parteneri comerciali importanți, cum ar fi Republica Populară Chineză și India; consideră că acest eșec devine din ce în ce mai dăunător pentru interesele Uniunii, în special având în vedere dezvoltarea rapidă a acestor economii;
5. subliniază lipsa unor țări importante, precum Japonia și Federația Rusă, pe cea mai recentă listă a Comisiei cu acorduri internaționale privind transportul aerian aflate în derulare;
6. își exprimă preocuparea în legătură cu chestiunea în curs a survolării Siberiei; solicită Comisiei să depună toate eforturile necesare, inclusiv monitorizarea acestei chestiuni în contextul negocierilor Rusiei de aderare la OMC, pentru a evita orice denaturare a concurenței între liniile aeriene din UE;

Criteria pentru evaluarea unui acord

⁷ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, articolul 218 alineatul (10).

7. subliniază faptul că, în fiecare negociere, trebuie să fie luată o hotărâre cu privire la beneficiile unui acord rapid în comparație cu întârzierile care s-ar produce dacă s-ar urmări un rezultat mai ambițios;
8. subliniază faptul că, la evaluarea acordurilor globale care sunt prezentate spre aprobare, Parlamentul va încerca să aplice un set consecvent de standarde: constată, îndeosebi, că, în contextul evaluării respective, Parlamentul va urmări în ce măsură: sunt relaxate într-un mod echilibrat restricțiile privind accesul pe piață și oportunitățile de investiții; sunt oferite stimulente pentru a menține și îmbunătăți standardele sociale și de mediu; sunt prevăzute garanții adecvate pentru protecția datelor și a vieții private; este inclusă recunoașterea reciprocă a standardelor de siguranță și de securitate; și este asigurat un nivel ridicat al drepturilor pasagerilor;
9. consideră că este nevoie urgentă de standarde de protecție a datelor și vieții private la nivel mondial și că criteriile stabilite de Parlamentul European în Rezoluția sa din 5 mai 2010 oferă un model adecvat pentru un astfel de acord; subliniază faptul că Uniunea ar trebui să joace un rol de pionierat în elaborarea unor astfel de standarde mondiale;
10. atrage atenția asupra importanței în creștere a contribuției sectorului aviatic la încălzirea globală și consideră că acordurile ar trebui să includă un angajament de a colabora, în cadrul Organizației Internaționale a Aviației Civile, pentru a reduce emisiile aeronavelor, împreună cu intenția de a îmbunătăți cooperarea tehnică în domeniile științelor climei (CO₂ și alte emisii relevante pentru climă eliberate în atmosferă), cercetării și dezvoltării tehnologice și eficienței consumului de combustibil;
11. subliniază că diferitele aspecte ale reglementării sectorului aviației, inclusiv limitele de zgomot și restricțiile aplicabile zborurilor de noapte, ar trebui să fie hotărâte la nivel local, cu respectarea deplină a principiilor concurenței loiale și subsidiarității; solicită Comisiei să coordoneze aceste probleme la nivel european, ținând cont de legislația națională a statelor membre și de principiul „abordării echilibrate”, așa cum este definit de Organizația Internațională a Aviației Civile;
12. invită Comisia să utilizeze acordurile privind transportul aerian pentru a promova respectarea legislației internaționale relevante privind drepturile sociale, în special a standardelor de muncă consfințite prin convențiile fundamentale ale Organizației Internaționale a Muncii (OIM 1930-1999), a Orientărilor OCDE pentru întreprinderile multinaționale (1976, revizuite în 2000) și a Convenției de la Roma privind legislația aplicabilă obligațiilor contractuale (1980);
13. constată că, în cazul acordurilor privind siguranța, criteriile includ: deplina recunoaștere reciprocă a practicilor și procedurilor de certificare, schimbul de date privind siguranța, inspecții comune, sporirea cooperării în domeniul reglementării și consultări la nivel tehnic pentru a rezolva problemele înainte ca acestea să declanșeze mecanismul de soluționare a litigiilor;

Procedură

14. subliniază că, pentru a fi în măsură să ia o decizie dacă să își dea sau nu aprobarea la sfârșitul negocierilor, Parlamentul trebuie să urmărească procesul de la început; consideră

că este, de asemenea, în interesul celorlalte instituții ca orice preocupări suficiente de importante care pun în discuție disponibilitatea de aprobare a Parlamentului să fie identificate și rezolvate într-un stadiu incipient;

15. reamintește că acordul-cadru din 2005 deja a angajat Comisia să furnizeze Parlamentului European informații clare și rapide în timpul pregătirii, desfășurării și încheierii negocierilor internaționale; ia act de faptul că Acordul-cadru revizuit din octombrie 2010 prevede, în special, că Parlamentul ar trebui să primească, de la început, cu regularitate și, dacă este necesar, în mod confidențial, informații amănunțite complete în legătură cu procedura în curs în toate etapele negocierilor;
16. solicită Comisiei să ofere comitetului său competent informații cu privire la intenția de a propune negocieri în vederea încheierii și modificării de acorduri internaționale privind transportul aerian, proiectul de directive de negociere, proiectul de texte de negociere și documentul fiind parafate împreună cu alte documente și informații pertinente; se așteaptă ca rolul Parlamentului în legătură cu orice modificări ulterioare ale unui acord internațional privind transportul aerian să fie stipulat în mod explicit în acord;
17. subliniază faptul că, în conformitate cu articolul 24 din Acordul-cadru, informațiile menționate mai sus trebuie să fie transmise Parlamentului astfel încât, dacă este necesar, acesta să își poată exprima opinia; îndeamnă cu stăruință Comisia să relateze Parlamentului modul în care opiniile sale sunt luate în considerare;
18. recunoaște că, atunci când Parlamentul primește informații sensibile despre negocierile în curs de desfășurare, acesta are obligația de a garanta că se respectă confidențialitatea;
19. constată că Regulamentul de procedură al Parlamentului permite plenului „pe baza unui raport al comisiei competente [să] adopte recomandări, solicitând ca acestea să fie luate în considerare înainte de încheierea acordului internațional examinat” [articolul 90 alineatul (4)];
20. recunoaște că acordurile privind transportul aerian conferă deseori un rol important unei comisii mixte, în special în ceea ce privește convergența reglementărilor; acceptă că, în multe cazuri, acesta este un mijloc de luare a deciziilor mai flexibil și mai eficient decât încercarea de a include astfel de puncte în acordul în sine; cu toate acestea, subliniază importanța informării complete și rapide a Parlamentului cu privire la activitatea diferitelor comisii mixte;
21. solicită Comisiei, în vederea menținerii fluxului de informații, să transmită cu regularitate rapoarte Parlamentului, nu mai târziu decât o dată la trei ani, în care să analizeze punctele tari și punctele slabe ale acordurilor existente; subliniază faptul că acest lucru ar permite să analizeze mai eficient acordurile viitoare;
22. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului și Comisiei.

EXPUNERE DE MOTIVE

Introducere

Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, a mărit numărul situațiilor în care este necesară o aprobare din partea Parlamentului în vederea încheierii unui acord internațional. Acordurile privind transportul aerian intră acum în această categorie, deoarece ele privesc un domeniu căruia i se aplică procedura legislativă ordinară⁸. În trecut, Parlamentul era doar consultat cu privire la astfel de acorduri.

Având în vedere această modificare, Comisia pentru transport și turism a hotărât să elaboreze un raport din proprie inițiativă cu scopul de a stabili anumite principii generale referitoare la modul în care acordurile privind transportul aerian ar trebui să fie evaluate atât din punct de vedere al fondului, cât și al procedurilor pe care comisia le-ar putea adopta pentru a se asigura că a fost bine informată pe tot parcursul negocierilor și că are posibilitatea de a-și exprima prioritățile cu mult înainte de a fi confruntată cu opțiunea da/nu privind aprobarea.

Tipuri de acorduri

Se pot distinge trei categorii mari de acorduri privind transportul aerian:

- acorduri orizontale care aliniaza acordurile bilaterale existente privind serviciile aeriene încheiate între statele membre și o anumită țară terță cu legislația comunitară;
- acorduri globale cu țările vecine sau parteneri globali destinate să asigure o concurență loială și să contribuie la reformarea aviației civile internaționale, promovând în același timp reglementările și industria europeană;
- acorduri privind siguranța care sunt menite să asigure un nivel ridicat de siguranță a aviației civile în întreaga lume și să reducă la minimum costurile economice prin eliminarea controalelor duble, care nu sunt necesare.

Există un consens larg în legătură cu faptul că acordurile privind transportul aerian cu țările terțe sunt în general pozitive. În mod evident, acordurile orizontale, care pun în aplicare hotărârea din 5 noiembrie 2002⁹ a Curții de Justiție, sunt necesare pentru a garanta certitudinea juridică. De asemenea, acestea garantează aceleași drepturi tuturor companiilor aeriene din Uniune, simplificând în același timp păienjenitul anterior de acorduri încheiate de fiecare stat membru;

În mod similar, acordurile globale cu țările vecine sau parteneri importanți la nivel mondial pot furniza beneficii substanțiale, oferind pasagerilor și operatorilor de transport de marfă servicii îmbunătățite – atât în ceea ce privește diversitatea, cât și costurile – permițând în același timp noi oportunități și un avantaj competitiv companiilor aeriene. În plus, convergența reglementărilor poate aduce un aport însemnat la promovarea concurenței loiale, în special în ceea ce privește subvențiile de stat și standardele sociale și de mediu.

⁸ Articolul 218 alineatul (6) litera (a) punctul (v) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

⁹ Cauza C-466/98.

În acest context, este regretabil faptul că Consiliul încă nu a acordat Comisiei un mandat pentru a negocia un acord global privind transportul aerian cu parteneri comerciali importanți, cum ar fi Republica Populară Chineză și India, în ciuda propunerii din 2005. Dezvoltarea economică din această regiune sporește valoarea unor astfel de acorduri. Prin urmare, Parlamentul ar trebui să invite Consiliul să recunoască faptul că valoarea unui acord între Uniunea Europeană și una din aceste economii emergente este mult mai mare decât ceea ce ar putea fi realizat prin negocieri bilaterale.

Acordurile privind siguranța reduc la minimum duplicarea evaluărilor, testelor și controalelor (cu excepția cazului în care există diferențe de reglementare semnificative), permițând în același timp UE și altor constructori de aeronave importanți să se bazeze pe sistemele reciproce de certificare. Evident, acest lucru este de dorit deoarece ajută la reducerea costurilor și la garantarea unor standarde ridicate.

criterii

Cu toate acestea, oportunitatea generală a unor astfel de acorduri nu ar trebui să fie confundată cu ideea că orice acord este un acord bun. În schimb, atât Comisia, în calitate de negociator, cât și Parlamentul și Consiliul, în calitate de organisme care trebuie să aprobe rezultatele negocierilor, trebuie să ia o decizie prin care să stabilească dacă acordul în cauză este suficient de ambițios și echilibrat sau dacă ar fi de preferat să întârzie acordul în căutarea unui rezultat mai bun.

Am putea avea în vedere, în special în cazul acordurilor globale, un tip de listă de verificare pe care raportorii ar putea să o folosească cu responsabilitate pentru fiecare acord, astfel încât să se asigure o abordare coerentă la evaluarea diferitelor acorduri. O astfel de listă ar putea include:

- ritmul și gradul de deschidere a pieței;
- dacă restricțiile în calea investițiilor sunt relaxate într-un mod prompt și echilibrat;
- garantarea faptului că alinierea standardelor sociale și de mediu este orientată către partenerul cu niveluri mai ridicate, mai degrabă decât către cel cu niveluri mai reduse;
- protejarea standardelor europene privind protecția datelor și a vieții private. Aceasta înseamnă garantarea faptului că toate transferurile de date cu caracter personal oferă garanțiile necesare pentru cetățenii UE, respectă garanțiile procedurale și drepturile de apărare, și sunt conforme cu legislația în materie de protecție a datelor;
- limitările ajutorului de stat care asigură o concurență loială și echilibrată;
- recunoașterea reciprocă a standardelor de siguranță și securitate, care implică în mod ideal „controlul de securitate unic” (adică pasagerii în escală, bagajele și mărfurile ar putea fi scutite de orice măsuri suplimentare de securitate);
- alinierea politicii privind drepturile pasagerilor, astfel încât să se asigure cele mai înalte standarde posibile.

De asemenea, în cazul acordurilor privind siguranța, este important să ne orientăm spre recunoaștere reciprocă deplină, astfel încât conformitatea cu legislația aplicabilă unei părți să se fie echivalentă cu conformitatea cu legislația celeilalte părți, iar practicile și procedurile de certificare ale fiecărei părți să furnizeze o dovadă echivalentă de conformitate. Pentru a

menține încrederea reciprocă, este probabil ca aceasta să presupună realizarea de inspecții comune, investigații, schimburi de date privind siguranța (inspecții ale aeronavelor și informații legate de accidente), precum și intensificarea cooperării în domeniul reglementării și al consultării la nivel tehnic în vederea soluționării problemelor înainte ca acestea să genereze „litigii”.

În mod evident acest lucru nu înseamnă că fiecare acord trebuie să bifeze fiecare punct de pe listă. Va fi deseori necesar să construiești încrederea prin etapizarea elementelor sau negocierea stadiilor succesive. În schimb, ideea este de a stabili un cadru în raport cu care să fie evaluat fiecare acord.

Proces

Pentru fi în măsură să își exprime aprobarea sau dezaprobarea după finalizarea negocierilor, Parlamentul trebuie să urmărească procesul de la început. În mod similar, așa cum arată experiența cu Programul de urmărire a finanțării în scopuri teroriste, este în interesul Comisiei și Consiliului ca orice preocupări suficient de importante pentru a pune în discuție decizia de aprobare din partea Parlamentului să fie identificate și rezolvate mai degrabă într-un stadiu incipient, decât după finalizarea negocierilor. Acest lucru înseamnă că Parlamentul European și comisiile sale ar trebui să caute modalități prin care să se asigure că Comisia este conștientă de criteriile pe care le va folosi pentru a evalua un acord și de orice elemente care s-ar putea dovedi inacceptabile.

Deja, în conformitate cu acordul-cadru din 2005, Comisia a fost de acord să „furnizeze informații rapide și clare Parlamentului, atât în faza de pregătire a acordurilor, cât și în timpul desfășurării și încheierii negocierilor internaționale. Aceste informații se referă la proiectele de directive de negociere, directivele de negociere adoptate, derularea ulterioară a negocierilor și încheierea negocierilor.” Aceste acorduri au fost consolidate și clarificate prin acordul revizuit din 20 octombrie 2010.

În conformitate cu anexa 3 din acest acord revizuit, Comisia (în special DG MOVE) ar trebui să informeze Parlamentul în legătură cu intenția sa de a propune negocieri, să furnizeze proiectele de directive de negociere, proiectele de amendamente, proiectele de texte de negociere, articolele convenite, data pentru parafare și textul acordului care urmează să fie parafat împreună cu alte documente relevante și informații despre orice eventuală suspendare sau modificare a acordurilor.

Așa cum s-a procedat în trecut, Comisia pentru transport și turism ar putea organiza periodic, *in camera*, ședințe de informare orală cu negociatorii DG MOVE, care le-ar permite deputaților implicați mai îndeaproape în subiectele în discuție să descopere stadiul actual al negocierilor, respectând în același timp caracterul confidențial al informațiilor. De asemenea, vor fi necesare măsuri corespunzătoare pentru a se asigura că documentele sensibile sunt puse doar la dispoziția celor care au nevoie de ele în scopul desfășurării activității în acest domeniu, convenindu-se asupra respectării caracterului restrictiv al documentului.

Regulamentul de procedură al Parlamentului permite plenului „pe baza unui raport al comisiei competente să adopte recomandări, solicitând ca acestea să fie luate în considerare înainte de încheierea acordului internațional examinat” [articolul 90 punctul (5)]; În plus, articolul 81

alineatul (3) permite comisiei competente ca, „în vederea ajungerii la un rezultat pozitiv în urma procedurii, să prezinte Parlamentului un raport interimar privind propunerea, care conține o propunere de rezoluție cuprinzând recomandările privind modificarea sau punerea în aplicare a actului propus”.

În această etapă, măsura în care Comisia pentru transport și turism ar dori să facă uz de aceste competențe oficiale rămâne de văzut. În mare parte, acest lucru va depinde de măsura în care este posibilă menținerea și consolidarea dialogului existent constructiv dintre comisie și DG MOVE. În aceste condiții, poate fi de preferat să se acorde prioritate canalelor mai informale pentru transmiterea priorităților sau preocupărilor deputaților. Cu toate acestea, pot exista situații în care, având în vedere importanța politică a acordului în cauză sau problemele pe care le ridică, ar fi de dorit o poziție clară adoptată de către plen.

Concluzie

Noile competențe parlamentare instituite prin Tratatul de la Lisabona aduc cu ele noi responsabilități pentru a garanta că Parlamentul European și comisia competentă din cadrul acestuia sunt bine informate cu privire la pregătirea acordurilor pentru care li se va cere ulterior să-și dea aprobarea. Acest lucru implică o responsabilitate corespunzătoare de a monitoriza mai îndeaproape derularea negocierilor. În timp ce mecanismele precise pentru efectuarea acestei sarcini în mod eficient și eficace vor diferi de acord la un acord, posibilitățile identificate mai sus pot fi privite ca formând un meniu, din care pot fi adoptate elemente în funcție de circumstanțele particulare ale fiecărui acord.

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	15.3.2011
Rezultatul votului final	+: 39 -: 0 0: 0
Membri titulari prezenți la votul final	Georges Bach, Izaskun Bilbao Barandica, Antonio Cancian, Luis de Grandes Pascual, Saïd El Khadraoui, Ismail Ertug, Jacqueline Foster, Mathieu Grosch, Jim Higgins, Ville Itälä, Dieter-Lebrecht Koch, Georgios Koumoutsakos, Werner Kuhn, Jörg Leichtfried, Bogusław Liberadzki, Eva Lichtenberger, Gesine Meissner, Hella Ranner, Vilja Savisaar-Toomast, Olga Sehnalová, Debora Serracchiani, Brian Simpson, Dirk Sterckx, Keith Taylor, Silvia-Adriana Țicău, Giommara Uggias, Thomas Ulmer, Peter van Dalen, Artur Zasada, Roberts Zīle
Membri supleanți prezenți la votul final	Philip Bradbourn, Spyros Danellis, Isabelle Durant, Tanja Fajon, Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz, Ioan Mircea Pașcu, Dominique Riquet, Alfreds Rubiks, Sabine Wils