

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przeglądu wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych

(C(2014) 963 final)

(2014/C 451/20)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Współsprawozdawca: **Nico WENNMACHER**

Dnia 8 maja 2014 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 183 do 3 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe przepisy Komisji Europejskiej dotyczące wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych. Te długo oczekiwane przez porty i przedsiębiorstwa lotnicze przepisy nakreślają pewne ramy, w szczególności zaś przewidują okres przejściowy umożliwiający zajęcie się niektórymi ważnymi problemami tego przechodzącego głęboką transformację sektora transportu unijnego.

1.2. EKES ubolewa, że z powodu nieuzasadnionych nacisków ze strony regionalnych grup interesu i lokalnie wybranych polityków, w ostatecznej regulacji przyjętej przez Komisję Europejską brak wystarczających narzędzi do znacznej poprawy przejrzystości europejskiego rynku bądź sektora lotnictwa. Rozwój lotniczej infrastruktury naziemnej musi być lepiej skoordynowany na różnych poziomach (UE, państwa członkowskie, regiony). Należy się dobrze przygotować do wydatkowania pieniędzy podatników, w tym unijnych środków budżetowych, na podstawie badania wykonalności, niezakłócanego rozgrywkami politycznymi o czysto lokalnym charakterze, lecz potwierdzanego odpowiednim zapotrzebowaniem gospodarczym i społecznym. Badanie to powinno również oceniać zrównoważony charakter projektu przez uwzględnienie kryteriów użytkowania gruntów, wpływu na zatrudnienie, warunków pracy i wpływu na środowisko. Spójność ze strategicznymi projektami unijnymi, takimi jak jednolita europejska przestrzeń powietrzna oraz SESAR, również powinna być brana pod uwagę.

1.3. EKES wyraża zaniepokojenie z powodu rosnącej liczby „spraw dotyczących konkurencji” w Komisji oraz niewłaściwej postawy państw członkowskich w odniesieniu do kwestii braku równych warunków działania w lotnictwie w UE. Pozostawienie portom lotniczym niezwykle długiego okresu przejściowego na osiągnięcie rentowności nie daje wystarczającej zachęty do znaczących zmian w tym względzie.

1.4. EKES wyraża głębokie rozczarowanie faktem, że nigdy nie zostało przeprowadzone badanie, które przedstawiłoby bieżący stan rzeczy w zakresie pomocy publicznej oraz podobnych praktyk z punktu widzenia wdrażania wytycznych w sprawie lotnictwa, o które wnosił w swojej poprzedniej opinii. Pozostawiono zbyt wiele miejsca na polityczne „niedopowiedzenia” w tym zakresie, nie przedstawiając wystarczającej liczby „twardych danych”, by zaproponować wiarygodne rozwiązania. EKES ponownie zgłasza swój wniosek, jego zdaniem w dalszym ciągu stosowny i uzasadniony. Badanie to powinno dostarczyć informacji na temat wielkości i rodzaju pomocy, jej rzeczywistego wpływu na rozwój i wydajność gospodarki oraz wpływu na zatrudnienie z jakościowego i ilościowego punktu widzenia.

1.5. Komitet uważa, że należy pobudzać dialog społeczny i unikać dumpingu socjalnego w tym sektorze. Ważne jest również, by dokonać pewnych ustaleń w celu zapewnienia, że w sposób ciągły udostępniane są aktualne dane dotyczące rozwoju rynku pracy w lotnictwie.

1.6. Jednym z poważnych problemów wynikających z realizacji poprzednich wytycznych było niewystarczające ich egzekwowanie. EKES wyraża zaniepokojenie, że duża liczba „wyjątków” przewidzianych w obecnych przepisach w połączeniu z niezwykle długim okresem przejściowym może spowodować kontynuację słabego egzekwowania wytycznych w przyszłości, podważając tym samym główny cel sporządzenia tych przepisów, czyli wprowadzenie równych warunków działania.

1.7. Wsteczne zastosowanie wytycznych w sprawie lotnictwa do pomocy operacyjnej powinno umożliwić tym portom i przedsiębiorstwom lotniczym, które od lat przekraczały warunki określone w wytycznych z 2005 r., dostosowanie się do nowych zasad. Podobnie, działające wstecz zastosowanie nowych wytycznych w sprawie lotnictwa powinno zapobiec karaniu tych podmiotów rynkowych, które działały zgodnie z obowiązującymi wówczas wytycznymi Komisji z 2005 r.

1.8. Równe warunki działania są konieczne do przywrócenia zrównoważonego charakteru europejskiej branży lotnictwa. Z wysłuchania publicznego zorganizowanego przez EKES w 2014 r. wynikało jasno, że obecny „wyścig po dotacje” stawia europejskie lotnictwo w niebezpiecznej sytuacji i poważnie zagraża jego zrównoważonemu charakterowi.

1.9. EKES docenia zawarte w wytycznych w sprawie lotnictwa podejście do regulowania pomocy na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych, choć dopiero wdrożenie i egzekwowanie nowych zasad pozwolą ostatecznie ustalić, czy osiągnięto ich jasność i prostotę.

1.10. W odniesieniu do planów dotyczących znacznego finansowania publicznego nowych przedsiębiorstw lotniczych regionalnych portów lotniczych, którzy są słabo przygotowani do rozwiązywania takich problemów.

1.11. Wdrażanie zasad pomocy państwa w ramach rynku wewnętrznego powinno być również kontynuowane w krajach trzecich. Organy UE muszą być konsekwentne i dostosować swoją politykę, jeśli chodzi o dostęp do rynku UE, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów, które korzystają z preferencyjnych warunków w krajach pochodzenia, co może powodować nieuczciwą konkurencję. Istotne jest, aby zapewnić wszystkim równe warunki działania.

1.12. Jeśli lotnictwo w UE ma zaspokajać rosnący popyt w sposób zrównoważony, musi oferować wysokiej jakości miejsca pracy oraz dobre warunki pracy, by zarówno zadowolić interesy podróżnych, jak i spełnić wymogi bezpieczeństwa. Jak już powiedziano, ważne jest, by zachęcać do dialogu społecznego i zapobiegać dumpingowi socjalnemu w tym sektorze. W sektorze lotnictwa UE istnieje już kilka grup umożliwiających prowadzenie dyskusji z odpowiednimi partnerami społecznymi, a w trosce o efektywność należy je wzmocnić i uzupełnić o członkostwo przedstawicieli portów lotniczych. Ważne jest również, aby jeszcze bardziej zwiększać świadomość podmiotów gospodarczych i wstrzymywać pomoc państwa w przypadku niezgodności z odpowiednimi przepisami, a w szczególności, kiedy dochodzi do naruszenia obowiązujących przepisów prawa pracy.

1.13. Dlatego też niezwykle ważne będzie ściśle monitorowanie wdrażania „nowych” obecnych wytycznych w sprawie lotnictwa. Komisja Europejska powinna dokonać przeglądu tego, w jakim stopniu cele zostały osiągnięte, oraz sporządzić stosowne sprawozdanie nie później niż w ciągu 12 miesięcy.

2. Wprowadzenie

2.1. Branża lotnictwa europejskiego została zaprojektowana jako rynek, na którym cenę biletu lotniczego określa popyt, a użytkownicy ponoszą koszty związane z lotnictwem w formie opłat mających na celu utworzenie „konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (Biała księga w sprawie transportu, 2011 r.). Jednakże pomoc państwa dla lotnisk i linii lotniczych wywołała istotne niedobory strukturalne na europejskim rynku lotniczym, które należy skorygować.

2.2. Komisja Europejska od dawna planowała przegląd wytycznych z 1994 r. w sprawie stosowania artykułów 92 i 93 Traktatu WE dotyczących pomocy państwa w sektorze lotnictwa oraz wytycznych UE z 2005 r. dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (zwanych dalej „wytycznymi w sprawie lotnictwa”). Od dawna potrzebne były jaśniejsze zasady umożliwiające portom lotniczym uzyskiwanie wsparcia wtedy, gdy jest to rzeczywiście niezbędne, zwłaszcza że powszechnie uznano, że poprzednie wytyczne w sprawie lotnictwa nie zostały skutecznie wdrożone.

2.3. Na 482. sesji plenarnej w dniu 11 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjął opinię dodatkową dotyczącą przeglądu wytycznych UE z 1994 i 2005 r. w sprawie lotnictwa i portów lotniczych (CCMI/95). W swojej opinii EKES przedstawił wyraźnie rozwój europejskiego rynku lotniczego, jak również poważne przeszkody dotyczące wdrożenia istniejących wytycznych w sprawie lotnictwa. Ponadto przedstawił szereg wniosków i zaleceń.

2.4. EKES poparł w tej opinii potrzebę opracowania znormalizowanych unijnych ram prawnych dla całego sektora lotnictwa, które zapobiegalyby niekontrolowanym działaniom w zakresie dotacji i zapewniłyby równe warunki działania wszystkim uczestnikom rynku, także na poziomie lokalnym.

2.5. Komitet wskazał, że nowe wytyczne w sprawie lotnictwa powinny obejmować jasny i prosty zestaw zasad służących osiągnięciu pewności prawa w europejskim sektorze lotnictwa. EKES podkreślił znaczenie właściwego wdrażania wytycznych w sprawie lotnictwa; ogromne znaczenie miało egzekwowanie ustaleń.

2.6. Według poprzedniej opinii Komitetu (CCMI/95) nowe wytyczne w sprawie lotnictwa, które miała zaproponować Komisja, powinny mieć na celu ochronę wszystkich rodzajów przewoźników przed dyskryminacyjną, niejasną lub zakłócającą konkurencją pomocą finansową ze strony samorządów regionalnych lub portów lotniczych. Finansowanie ze środków publicznych nie może zakłócać konkurencji ani między portami lotniczymi ani między przewoźnikami.

2.7. EKES nalegał, by pomoc państwa na inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych i na rozpoczynanie działalności przez linie lotnicze była możliwa tylko w ściśle określonych przypadkach i ograniczona pod względem czasu trwania i nasilenia. Ponadto powinna być przyznawana tylko w wyjątkowych okolicznościach z należytym uwzględnieniem zasad przejrzystości, równego traktowania i niedyskryminacji.

2.8. Jeśli chodzi o przejrzystość, EKES stwierdził, że warunki, na jakich pomoc publiczna ma być przyznawana, powinny być podawane do publicznej wiadomości. Należy w pełni ujawniać informacje o pomocy dostępnej portom lotniczym i przewoźnikom oraz o warunkach, na jakich pomoc ta byłaby udzielana.

2.9. Zgodnie z ogólną zasadą, inwestycji prywatnych zdaniem Komitetu nie można uznać za pomoc państwa. Jednocześnie podmiot publiczny może działać jako inwestor prywatny, jeśli inwestycja jest ekonomicznie uzasadniona.

2.10. EKES uznał, że konieczne jest przygotowanie opracowania, które przedstawiałoby bieżący stan rzeczy w zakresie pomocy publicznej oraz podobnych praktyk z punktu widzenia wdrażania wytycznych w sprawie lotnictwa. W szczególności w celu oceny, czy i w jakim zakresie bieżące praktyki zakłócały uczciwą konkurencję między portami lotniczymi i między liniami lotniczymi. W ramach tej analizy powinny zostać przedstawione informacje na temat wielkości i rodzaju udzielonej pomocy, jej wpływu na faktyczny rozwój gospodarczy lub wydajność oraz jej jakościowego i ilościowego wpływu na zatrudnienie.

2.11. EKES zwracał uwagę na to, że wszelkie nowe wytyczne muszą uwzględniać interesy pracowników i podróżnych. Jako że zasoby ludzkie mają kluczowy wpływ na jakość systemu transportu lotniczego, zrównoważona branża lotnictwa cywilnego musi oferować zatrudnienie wysokiej jakości i dobre warunki pracy. W związku z tym ważne jest, by pobudzać dialog społeczny i unikać dumpingu socjalnego w tym sektorze.

2.12. EKES wezwał również do przyjęcia długofalowej polityki dotyczącej rozwoju regionalnych portów lotniczych. Wytyczne w sprawie lotnictwa mogą być skutecznie wdrażane tylko pod warunkiem uzgodnienia jasnych priorytetów politycznych dla rozwoju regionalnych portów lotniczych. Zadaniem Komisji powinno być opracowanie takiego programu politycznego bez dalszej zwłoki.

2.13. EKES wezwał państwa członkowskie do silnego poparcia i zaangażowania się na rzecz przygotowania i wdrożenia nowych wytycznych. Miało to szczególne znaczenie w odniesieniu do przydziału funduszy UE w nowych wieloletnich ramach finansowych. „Aby osiągnąć więcej, mając mniejszy budżet, trzeba mieć wyznaczone jasne priorytety. Rozwój regionalny jest bardzo ważny, ale nie powinien być uzasadnieniem dla dalszego rozwoju portów lotniczych, gdy nie ma możliwości stworzenia wystarczającego popytu”.

3. Wytyczne w sprawie lotnictwa – obecna sytuacja

3.1. Dnia 20 lutego 2014 r. Komisja Europejska przyjęła wytyczne w sprawie pomocy państwa dla portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych, zastępujące te, które obowiązywały już od prawie dziesięciu lat (z 1994 i 2005 r.).

3.2. Nowe przepisy pozwalają na udzielanie pomocy operacyjnej dla małych nierentownych portów lotniczych przez 10-letni okres przejściowy. Po tym okresie port lotniczy musi być w stanie pokryć własne koszty. Maksymalna dopuszczalna kwota pomocy wynosi:

- 50 % początkowego niedopasowania poziomu płynności do kosztów operacyjnych dla portów lotniczych obsługujących mniej niż 3 mln pasażerów rocznie;
- 80 % dla portów lotniczych obsługujących do 700 tys. pasażerów rocznie.

3.2.1. W dalszym ciągu będzie można jednak uzyskać rekompensatę z tytułu niepokrytych kosztów operacyjnych związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Będzie się to stosować do portów lotniczych, które odgrywają ważną rolę w poprawie połączeń regionów odizolowanych, oddalonych lub peryferyjnych.

3.3. Bardziej ukierunkowana pomoc inwestycyjna dozwolona będzie jedynie wówczas, gdy istnieje rzeczywista potrzeba zapewnienia transportu i jeżeli pozytywne skutki są wyraźne. Dodatkowe możliwości transportu powinny być tworzone jedynie wówczas, gdy istnieje na nie zapotrzebowanie. Nie należy udzielać pomocy inwestycyjnej, jeżeli inwestycje podważałyby pozycję portów lotniczych istniejących na tym samym obszarze ciężenia, nie należy także udzielać pomocy inwestycyjnej obszarom, które są już dobrze połączone dzięki innym rodzajom transportu.

3.3.1. Maksymalna dopuszczalna pomoc inwestycyjna wynosi:

- do 25 % dla portów lotniczych obsługujących 3–5 mln pasażerów rocznie;
- do 50 % dla portów lotniczych obsługujących 1–3 mln pasażerów rocznie;
- do 75 % dla portów lotniczych obsługujących do miliona pasażerów rocznie;
- brak pomocy dla portów lotniczych obsługujących ponad 5 mln pasażerów rocznie (z drobnymi wyjątkami np. przy przenoszeniu portu lotniczego).

Pułap pomocy inwestycyjnej na finansowanie infrastruktury portów lotniczych może zostać podniesiony maksymalnie o 20 % w przypadku lotnisk położonych w regionach oddalonych.

3.4. Linie lotnicze będą mogły otrzymać pomoc pokrywającą do 50 % opłat lotniskowych w przypadku nowych połączeń przez okres 3 lat. Bardziej elastyczne uzgodnienia mogą być uzasadnione w przypadku lotnisk położonych w regionach oddalonych.

3.5. Ustalenia między liniami lotniczymi a portami lotniczymi nie będą uznawane za pomoc, jeżeli prywatny inwestor, działający w normalnych warunkach rynkowych, byłby skłonny przyjąć takie same warunki. Jeżeli takie ustalenia nie zapewniają rentowności, uważać się je będzie za wsparcie publiczne dla linii lotniczych.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
