

DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI (UE) 2022/2358**z dnia 1 grudnia 2022 r.****w sprawie francuskiego środka ustanawiającego ograniczenie wykonywania praw przewozowych ze względu na poważne problemy związane ze środowiskiem, na podstawie art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008***(notyfikowana jako dokument nr C(2022) 8694)***(Jedynie tekst w języku francuskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 20,

po konsultacji z komitetem, o którym mowa w art. 25 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008,

a także mając na uwadze, co następuje:

I. PROCEDURA

- (1) Pismem z 17 listopada 2021 r. ⁽²⁾ Francja poinformowała, na podstawie art. 20 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 („rozporządzenie”), Komisję o zamiarze wprowadzenia tymczasowego ograniczenia uzależnionego od warunków wykonywania praw przewozowych ze względu na poważne problemy związane ze środowiskiem („środek początkowy”).
- (2) Informacje przekazane początkowo przez Francję obejmowały: 1) art. 145 ustawy nr 2021-1104 z dnia 22 sierpnia 2021 r. w sprawie przeciwdziałania zmianie klimatu i wzmocnienia odporności na jej skutki („ustawa o klimacie i odporności” lub „ustawa”) ⁽³⁾; 2) skonsolidowaną wersję art. L. 6412-3 kodeksu transportowego zgodnie z ustawą 2021-1104; 3) projekt dekretu określający warunki stosowania zakazu („projekt dekretu”) oraz 4) dodatkowe elementy określające kontekst, treść i uzasadnienie środka na mocy art. 20 ust. 2 rozporządzenia.
- (3) Do Komisji wpłynęły dwie skargi (jedna od portów lotniczych i jedna od linii lotniczych) ⁽⁴⁾, w których zarzucono, że art. 145 ustawy nie spełnia warunków określonych w art. 20 ust. 1 rozporządzenia, a zatem jest niezgodny z prawem UE.
- (4) W szczególności skarżący twierdzą, że art. 145 ustawy byłby nieskuteczny i nieproporcjonalny do zamierzonego celu, że prowadziłyby do zróżnicowanego traktowania przewoźników lotniczych oraz że czas jego obowiązywania nie byłby ograniczony w czasie. Skarżący twierdzą również, że ocena skutków przeprowadzona przez władze francuskie nie jest wystarczająco szczegółowa i odnosi się w tym kontekście do opinii francuskiej Rady Stanu ⁽⁵⁾, a ponadto, że sektor transportu lotniczego jest już objęty innymi środkami służącymi temu samemu celowi, np. unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS), a wkrótce zostanie objęty innymi nowymi środkami ustawodawczymi, takimi jak środki zaproponowane w pakiecie „Gotowi na 55” ⁽⁶⁾. Środek początkowy stanowiłby również dodatek do przewidzianego w art. 147 tej samej ustawy obowiązku kompensacji emisji na trasach krajowych przez wszystkie linie lotnicze prowadzące działalność we Francji.

⁽¹⁾ Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3.

⁽²⁾ Pismo zarejestrowane pod numerem ARES (2021) 7093428.

⁽³⁾ Uwierzytelniona wersja elektroniczna Dziennika Urzędowego Republiki Francuskiej nr 0196 z 24 sierpnia 2021 r. <https://www.legi-france.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgxO5Kgi0zSu1fmt64dDetDQxhvJZNMc>.

⁽⁴⁾ CHAP(2021)03705 z 6 października 2021 r. i CHAP(2021)03855 z 20 października 2021 r.

⁽⁵⁾ <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>

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final.

- (5) W związku z oceną wstępną 15 grudnia 2021 r. Komisja podjęła decyzję o poddaniu środka początkowego dalszej analizie na podstawie art. 20 ust. 2 rozporządzenia („decyzja Komisji z dnia 15 grudnia 2021 r.”). Komisja zdecydowała również, że środek początkowy nie może być wdrożony do czasu zakończenia przez Komisję analizy ⁽⁷⁾.
- (6) Pismem z 7 stycznia 2022 r. służby Komisji zwróciły się do władz francuskich o dodatkowe informacje, aby umożliwić ocenę zgodności środka początkowego z warunkami określonymi w art. 20 ust. 1 rozporządzenia.
- (7) Pismem z 9 maja 2022 r. Francja przedstawiła dodatkowe elementy dotyczące treści i uzasadnienia środka początkowego na mocy art. 20 rozporządzenia. Pismem z 21 czerwca 2022 r. Francja przedstawiła zaktualizowane informacje dotyczące swojego zgłoszenia zawierającego zmieniony projekt dekretu bez odstępstw („ostateczny projekt dekretu”), a także dodatkowe elementy mające na celu uwzględnienie zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję i jej służby co do jego zgodności z warunkami określonymi w art. 20 ust. 1 rozporządzenia (łącznie „środek”).

II. FAKTY

II.1. Opis środka

- (8) 22 sierpnia 2021 r. Francja przyjęła ustawę nr 2021-1104 w sprawie przeciwdziałania zmianie klimatu i wzmocnienia odporności na jej skutki.
- (9) W art. 145 ust. I ustawy zakazano, na podstawie art. 20 rozporządzenia, regularnych usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu lotniczego na wszystkich trasach lotniczych na terytorium Francji, dla których istnieje kilka bezpośrednich połączeń kolejowych dziennie o czasie przejazdu krótszym niż dwie i pół godziny.
- (10) Na podstawie art. 145 ust. II i IV ustawy stosowanie zakazu podlega ocenie po upływie trzech lat od dnia jego wejścia w życie.
- (11) Art. 145 ust. I akapit drugi ustawy wymaga wydania późniejszego dekretu, z uwzględnieniem opinii Rady Stanu w celu określenia warunków stosowania akapitu pierwszego, „w szczególności charakterystyki połączeń kolejowych, które muszą zapewniać wystarczające usługi, oraz warunków, od których można odstąpić od tego zakazu, gdy usługi lotnicze polegają głównie na przewozie pasażerów przesiadających się lub można uznać, że zapewniają transport lotniczy bezemisyjny. Określono w nim również poziom emisji CO₂ w przeliczeniu na pasażera, którego nie można przekroczyć w przypadku usług uznawanych za bezemisyjne”.
- (12) Ostateczny projekt dekretu określa warunki stosowania zakazu.
- (13) Zgodnie z art. 1 ostatecznego projektu dekretu zakaz ten ma zastosowanie do regularnych usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu lotniczego, dla których połączenie kolejowe zapewnia w każdym kierunku podróz trwającą krócej niż dwie i pół godziny:
 - „1) między stacjami kolejowymi obsługującymi te same miasta co dane porty lotnicze; w przypadku gdy najważniejsza pod względem przewozów stacja kolejowa w obu danych portach lotniczych jest bezpośrednio obsługiwana przez koleje dużych prędkości, wykorzystywana jest stacja kolejowa obsługująca ten port lotniczy;
 - 2) bez przesiadki między tymi dwiema stacjami kolejowymi;
 - 3) kilka razy dziennie z wystarczającą częstotliwością i dogodnymi godzinami przejazdów;
 - 4) oraz umożliwia ponad osiem godzin obecności na miejscu w ciągu dnia”.
- (14) Ostateczny projekt dekretu nie obejmuje odstępstw dotyczących połączeń i usług, które można uznać za zdekarbonizowane, o których mowa w motywie 11 decyzji Komisji z dnia 15 grudnia 2021 r.

⁽⁷⁾ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 15 grudnia 2021 r., C(2021) 9550.

(15) Na podstawie art. 2 ostatecznego projektu dekretu wejdzie on w życie w dniu następującym po jego opublikowaniu na okres trzech lat.

(16) W odniesieniu do środka władze francuskie wskazały, co następuje ⁽⁸⁾:

„1. Wprowadzono zróżnicowanie przy obliczaniu alternatywnych czasów podróży koleją, w pełni uwzględniając potencjał niektórych portów lotniczych w intermodalności:

- w przypadku gdy najważniejsza pod względem przewozów stacja kolejowa w obu danych portach lotniczych jest bezpośrednio obsługiwana przez koleje dużych prędkości, wykorzystywana jest stacja kolejowa obsługująca ten port lotniczy;
- we wszystkich pozostałych przypadkach stacją kolejową wykorzystywaną do obliczenia alternatywnej usługi kolejowej jest stacja kolejowa obsługująca to samo miasto co dany port lotniczy.

Konkretnie spośród 8 zidentyfikowanych tras tylko dwa porty lotnicze są bezpośrednio obsługiwane przez koleje dużych prędkości: Paryż-Charles de Gaulle i Lyon-Saint-Exupéry.

Port lotniczy Paryż-Charles de Gaulle jest piątym portem lotniczym o najwyższej liczbie lotów przesiadkowych w Europie (30 %, źródło IATA z 2019 r.), a infrastruktura umożliwia dostęp do lotniska koleją dużej prędkości. Władze francuskie uważają zatem, że w przeciwieństwie do portu lotniczego Paryż-Orly, który jest portem lotniczym oferującym połączenia bezpośrednie (7 % lotów przesiadkowych według tego samego źródła), intermodalny charakter portu lotniczego Paryż-Charles de Gaulle, wspierany przez umiejscowienie na platformie stacji łączącej się z siecią kolei dużych prędkości, musi być uwzględniony jako miejsce docelowe przy analizie alternatywnych podróży kolejowych z Bordeaux, Lyonu, Nantes lub Rennes.

Zgodnie z tą samą logiką port lotniczy Lyon-Saint-Exupéry jest wyposażony w stację kolei dużej prędkości, którą należy traktować jako miejsce docelowe przy analizie różnych tras, w szczególności trasy Marsylia-Lyon.

2. Władze francuskie podjęły również decyzję o doprecyzowaniu warunków, na podstawie których można uznać, że usługa kolejowa jest zadowalająca ⁽⁹⁾: musi mieć wystarczającą częstotliwość oraz dogodne godziny przejazdów zgodnie z brzmieniem art. 16 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 dotyczącego wykonywania obowiązku użyteczności publicznej. Definicja ta musi umożliwiać zapewnienie zgodności z art. 20 tego rozporządzenia, ograniczając definicję środka precyzyjną definicją pojęcia »wystarczająca usługa«.

(17) Władze francuskie wyjaśniają ponadto ⁽¹⁰⁾, że „W praktyce [...] sytuacja w odniesieniu do ośmiu tras wymienionych we wstępnym zgłoszeniu przedstawiałaby się następująco:

- „— trzy trasy między Paryżem-Orly a Bordeaux, Nantes i Lyonem będą zakazane dla wszystkich przewoźników;
- trasy z Paryża-Charles de Gaulle z jednej strony a Bordeaux i Nantes z drugiej strony są wyłączone z zakresu stosowania środka ze względu na czas podróży koleją dłuższy niż 2 h 30 min do dworca portu lotniczego Paryż-Charles de Gaulle (przy najkorzystniejszym czasie podróży wynoszącym odpowiednio około 3 h 30 min i 3 h);
- trasy między Paryżem-Charles de Gaulle z jednej strony a Rennes i Lyonem z drugiej strony, a także trasa Lyon-Marsylia są wyłączone ze środka w obecnym stanie oferty kolejowej. W rzeczywistości chociaż przejazdy koleją mogą być krótsze niż 2 h 30 min, nie pozwalają one na dostęp do portu lotniczego Charles de Gaulle w Paryżu (lub do portu lotniczego Lyon Saint Exupéry w przypadku połączenia Lyon-Marsylia) wystarczająco wcześnie rano lub na wylot wystarczająco późnym wieczorem;
- przyszła poprawa usług kolejowych zapewniająca wystarczającą częstotliwość i dogodne godziny przejazdów, w szczególności na potrzeby lotów przesiadkowych, może umożliwić zakazanie tych tras lotniczych”.

Ponadto władze francuskie zamieściły w swojej odpowiedzi załącznik, w którym szczegółowo opisano, w jaki sposób kryteria zawarte w ostatecznym projekcie dekretu stosuje się do ośmiu tras lotniczych wymienionych powyżej.

⁽⁸⁾ W dodatkowych informacjach dostarczonych 9 maja 2022 r.

⁽⁹⁾ W dodatkowych informacjach przekazanych 9 maja 2022 r. władze francuskie błędnie stwierdziły: „Władze francuskie postanowiły również doprecyzować warunki uznania usługi kolejowej za substytucyjną”. Tekst został poprawiony po zweryfikowaniu go z władzami francuskimi.

⁽¹⁰⁾ W dodatkowych informacjach dostarczonych 21 czerwca 2022 r.

- (18) Władze francuskie wyjaśniają również, że „Sytuacja tras zakazanych i tras potencjalnie objętych zakazem (głównie tras krajowych łączących porty lotnicze Paryż-Charles de Gaulle, Paryż-Orly i Lyon-Saint-Exupéry z miejscami docelowymi obsługiwanymi przez szybkie połączenia kolejowe) będzie badana przed każdym sezonem lotniczym” (tj. przy każdym przedłożeniu programów). „Dodatkowo w okresie stosowania środka francuskiego Urzędu Lotnictwa Cywilnego (DGAC) będzie aktualizować dla ogółu społeczeństwa wykaz tras faktycznie zakazanych, wyjaśniając związek między tymi zakazami a kryteriami określonymi w dekreście”.
- (19) Ponadto władze francuskie powtarzają i doprecyzowują swoje podjęte na wniosek Komisji zobowiązanie do „przeprowadzenia i przesłania służbom Komisji Europejskiej oceny środka 24 miesiące po jego wejściu w życie. Przegląd ten uwzględni w szczególności wpływ środka na środowisko, w tym na zmianę klimatu, oraz na rynek wewnętrzny usług lotniczych”.

II.2. Decyzja Komisji z dnia 15 grudnia 2021 r.

- (20) W swojej decyzji z 15 grudnia 2021 r. Komisja uznała, w oparciu o swoją wstępną ocenę, że środek początkowy zgłoszony przez Francję 17 listopada 2021 r. budzi wątpliwości co do jego zgodności z warunkami określonymi w art. 20 ust. 1 rozporządzenia pod względem niedyskryminacji, zakłócenia konkurencji, uzasadnienia i proporcjonalności.
- (21) Komisja uznała, że pierwsze dwa wstępne odstępstwa, z których korzystają linie lotnicze obsługujące większość pasażerów przesiadających się, wiążą się z ryzykiem ewentualnej dyskryminacji i zakłócenia konkurencji między przewoźnikami lotniczymi oraz że trzecie odstępstwo z korzyścią dla przewozów lotniczych, które osiągnęłyby maksymalny próg emisji, wymagają dalszej analizy potencjalnego wpływu na konkurencję i możliwego dyskryminacji między przewoźnikami lotniczymi.
- (22) Zakres odstępstw wzbudził również wątpliwości co do skuteczności środka początkowego w stosunku do realizowanego celu, ponieważ realizacja celu środowiskowego byłaby ograniczona przez zastosowanie dwóch pierwszych odstępstw.

III. OCENA ŚRODKA

- (23) Na wstępie Komisja zauważa, że na zasadzie odstępstwa od art. 15 rozporządzenia i prawa unijnych przewoźników lotniczych do swobodnego wykonywania wewnątrzunijnych przewozów lotniczych art. 20 rozporządzenia należy interpretować w sposób ograniczający jego zakres do tego, co jest ściśle niezbędne do zabezpieczenia interesów, które umożliwia państwu członkowskiemu ochronę.

Czy występują poważne problemy środowiskowe

- (24) Komisja wspiera środki mające na celu promowanie zwiększonego wykorzystania niskoemisyjnych środków transportu, przy jednoczesnym zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jednym z celów strategii Komisji na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności („strategii na rzecz mobilności”) jest stworzenie warunków umożliwiających przewoźnikom oferowanie swoim klientom do 2030 r. opcji neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla na rozkładowych trasach zbiorowych poniżej 500 km w UE.
- (25) W decyzji z dnia 15 grudnia 2021 r. Komisja uznała już, że zamierzonym celem środka zgłoszonego przez Francję jest przyczynienie się do przeciwdziałania zmianie klimatu poprzez wykorzystanie mniej emisyjnych rodzajów transportu, w przypadku gdy istnieją odpowiednie alternatywy.
- (26) W odpowiedzi z dnia 9 maja 2022 r. władze francuskie wskazują, że „Środek zgłoszony przez władze francuskie jest wynikiem prac obywatelskiej konwencji na rzecz klimatu, w wyniku której opracowano 149 środków mających na celu przyspieszenie walki ze zmianą klimatu”. Doprecyzowują w niej, że „głównym wyzwaniem związanym z ograniczeniem lotów jest przeciwdziałanie zmianom klimatu, spójnie z szeregiem innych działań”, podkreślając jednocześnie, że „w wyniku ograniczenia ruchu lotniczego spowodowanego tym środkiem naturalnie nastąpi wtórny pozytywny wpływ na hałas i zanieczyszczenie lokalne”.

- (27) We wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 („Europejskie prawo o klimacie”) ⁽¹¹⁾ Komisja przyznaje, że „znalezienie rozwiązania problemu zmiany klimatu jest sprawą niecierpiącą zwłoki” i odnosi się do sprawozdania specjalnego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) w sprawie skutków globalnego ocieplenia o 1,5 °C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej i powiązanych globalnych ścieżek emisji gazów cieplarnianych, w którym w szczególności potwierdzono, że należy pilnie ograniczyć emisje gazów cieplarnianych ⁽¹²⁾.
- (28) W Europejskim Zielonym Ładzie wzywa się do ograniczenia o 90 % emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu do 2050 r. oraz do uczynienia systemu transportu jako całości zrównoważonym. Jak podkreślono w strategii na rzecz mobilności, „aby osiągnąć tę systemową zmianę, Europa musi 1) uczynić wszystkie rodzaje transportu bardziej zrównoważonymi, 2) zadbać o szeroką dostępność zrównoważonych rozwiązań alternatywnych w systemie transportu multimodalnego oraz 3) wdrożyć odpowiednie zachęty wspierające transformację. [...] Oznacza to, że należy wykorzystać wszystkie narzędzia polityczne”.
- (29) Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest promowanie zrównoważonych wyborów w zakresie transportu, takich jak koleje dużych prędkości. Jak podkreślono w strategii na rzecz mobilności, wymaga to dostępności odpowiednich usług (kolejowych) po konkurencyjnych cenach, o odpowiedniej częstotliwości i poziomie komfortu.
- (30) W tym kontekście Komisja uważa, że Francja ma prawo uznać, że w przedmiotowej sytuacji występuje poważny problem środowiskowy, który obejmuje pilną potrzebę ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, oraz że środek taki jak przewidziany przez władze francuskie może być uzasadniony na podstawie art. 20 ust. 1 rozporządzenia, pod warunkiem że jest niedyskryminujący, nie zakłóca konkurencji między przewoźnikami lotniczymi, nie jest bardziej restrykcyjny, niż jest to konieczne do rozwiązania tego problemu, oraz ma ograniczony okres ważności nieprzekraczający trzech lat, po upływie którego powinien zostać poddany przeglądowi zgodnie z art. 20 ust. 1 rozporządzenia.

Niedyskryminacja i zakłócenie konkurencji

- (31) Jeśli chodzi o niedyskryminację i wpływ na konkurencję, środek początkowy zawierał dwa odstępstwa korzystne dla przewoźników lotniczych obsługujących większość pasażerów przesiadających się, co według wstępnej oceny ⁽¹³⁾ Komisji wiązałyby się z ryzykiem ewentualnej dyskryminacji i zakłócenia konkurencji między przewoźnikami lotniczymi.
- (32) Na podstawie dodatkowych informacji przekazanych przez władze francuskie Komisja uważa, że takie odstępstwa, niezależnie od odsetka pasażerów przesiadających się, stanowiłyby *de facto* dyskryminację i doprowadziłyby do zakłócenia konkurencji ze szkodą dla istniejących lub potencjalnych przewoźników lotniczych, których model biznesowy nie koncentruje się na pasażerach przesiadających się.
- (33) Poprzez wycofanie przez Francję tych dwóch odstępstw rozwiano obawy związane z tymi dwoma odstępstwami dotyczące ryzyka ewentualnej dyskryminacji i zakłócenia konkurencji między przewoźnikami lotniczymi.
- (34) Kryteria stosowane w odniesieniu do zakazu w ostatecznym projekcie dekrety opierają się na długości połączeń kolejowych oraz częstotliwości i dogodnych godzinach przejazdów, a zatem mają charakter obiektywny. Zakaz ten ma zastosowanie do wszystkich regularnych usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu lotniczego, dla których połączenie kolejowe zapewnia w każdym kierunku podróż trwającą krócej niż dwie i pół godziny i spełnia warunki art. 1 ostatecznego projektu dekrety, o którym mowa w motywie 13. Ponieważ żadne przewozy lotnicze nie będą zwolnione z zakazu, środek nie prowadzi do dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, tożsamość lub model biznesowy przewoźnika lotniczego ani nie powoduje zakłócenia konkurencji między przewoźnikami lotniczymi.

Środek nie powinien być bardziej restrykcyjny niż jest to konieczne do rozwiązania problemów.

- (35) Art. 20 ust. 1 rozporządzenia wymaga, aby taki środek nie był bardziej restrykcyjny niż jest to konieczne do rozwiązania problemów.

⁽¹¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020) 80 final, 2020/0036 (COD).

⁽¹²⁾ Zob. motyw 2. Uwzględniono również w motywie 3 Europejskiego prawa o klimacie (Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1).

⁽¹³⁾ Zob. motyw 21 powyżej.

- (36) Jak stwierdzono w motywie 30, problem wskazany przez władze francuskie w tym przypadku obejmuje pilną potrzebę ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W ramach oceny, czy środek nie jest bardziej restrykcyjny niż jest to konieczne do rozwiązania przedmiotowego problemu, Komisja zbada, czy środek jest w stanie osiągnąć cel polegający na przyczynieniu się do redukcji emisji gazów cieplarnianych i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, biorąc pod uwagę, czy inne środki transportu zapewniają odpowiedni poziom usług w celu zapewnienia niezbędnych połączeń.
- (37) W tym kontekście negatywny wpływ wszelkich ograniczeń praw przewozowych na obywateli europejskich i połączeń musi zostać zrekompensowany dostępnością przystępnych cenowo, wygodnych i bardziej zrównoważonych alternatywnych rodzajów transportu.
- (38) Na wstępie Komisja zauważa, że opracowywane są różne narzędzia ustawodawcze i nieustawodawcze, aby pomóc sektorowi transportu lotniczego i w dalszym ciągu zachęcać go do znacznego ograniczenia emisji CO₂ i osiągnięcia bardziej zrównoważonego charakteru. W ramach pakietu „Gotowi na 55” Komisja przedstawiła wniosek dotyczący przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) ⁽¹⁴⁾ w celu wzmocnienia sygnału cenowego dotyczącego emisji dwutlenku węgla, wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii ⁽¹⁵⁾, która znosi obowiązkowe zwolnienie dotyczące paliw do silników odrzutowych, a także nowy wniosek ustawodawczy „ReFuelEU Aviation” ⁽¹⁶⁾. Inicjatywa ta ma na celu dekarbonizację sektora lotnictwa poprzez wprowadzenie obowiązku upowszechnienia zrównoważonych paliw lotniczych przy jednoczesnym zapewnieniu dobrze funkcjonującego rynku lotniczego. Wnioski Komisji dotyczące aktualizacji przepisów dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz przepisów dotyczących zarządzania ruchem lotniczym ⁽¹⁷⁾ mają również ogromny potencjał w zakresie modernizacji i zrównoważonego rozwoju, przyczyniając się do ograniczenia nadmiernego spalania paliwa i emisji CO₂ spowodowanych nieefektywnością lotów i fragmentacją przestrzeni powietrznej. Te wnioski ustawodawcze są obecnie omawiane przez współprawodawców i nie mają jeszcze zastosowania. Po ich wprowadzeniu powinny one skutecznie przyczynić się do dekarbonizacji sektora transportu lotniczego w takim stopniu, że przedmiotowy środek nie powinien być już potrzebny.
- (39) Niezależnie od powyższego, aby w międzyczasie przyczynić się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu lotniczego, Komisja zauważa, że Francja postanowiła tymczasowo ograniczyć wykonywanie praw przewozowych w odniesieniu do krajowych regularnych usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu lotniczego, w przypadku których istnieje kilka bezpośrednich codziennych połączeń kolejowych o czasie przejazdu krótszym niż dwie i pół godziny, z wystarczającą częstotliwością i dogodnymi godzinami przejazdów.
- (40) W odniesieniu do tego, czy inne środki transportu zapewniają odpowiedni poziom usług, Komisja zauważa, że art. 1 ostatecznego projektu dekretu przewiduje bardziej szczegółowy zestaw istotnych i obiektywnych wymogów, które uwzględniają jakość połączenia zarówno dla pasażerów korzystających z połączenia bezpośredniego, jak i dla pasażerów przesiadających się. Ponadto właściwe organy francuskie zobowiązały się do oceny *ex ante*, przed każdym sezonem rozkładowym, czy dane połączenie kolejowe oferuje odpowiedni poziom usług na danej trasie (zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ostatecznego projektu dekretu), a następnie do odpowiedniego informowania potencjalnie zainteresowanych przewoźników o tym, które trasy mogą być nadal obsługiwane. Oznacza to również, że trasa, która została zakazana, może być ponownie obsługiwana, jeżeli jakość usługi kolejowej ulegnie zmianie i nie spełnia już warunków odpowiedniego poziomu usług, zachęcając tym samym do świadczenia wysokiej jakości usług kolejowych oferujących odpowiedni poziom usług. Komisja uważa, że takie dynamiczne podejście uwzględniające przyszły rozwój usług kolejowych przyczyniłoby się do promowania multimodalności zgodnie z celami strategii na rzecz mobilności i przyniosłoby korzyści w zakresie połączeń.
- (41) Jeżeli chodzi o wynikające ze środka korzyści dla środowiska władze francuskie stwierdzają, że „zamknięcie trzech tras Orly–Bordeaux, Orly–Lyon i Orly–Nantes, już obowiązujące ⁽¹⁸⁾, prowadzi do całkowitej redukcji emisji CO₂ z transportu lotniczego o 55 000 ton” ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 552 final z 14.7.2021.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 563 final z 14.7.2021.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 561 final z 14.7.2021.

⁽¹⁷⁾ COM(2020) 577 final i COM(2020) 579 final z 22.9.2020.

⁽¹⁸⁾ Komisja zauważa, że Air France podjęła już decyzję o zaprzestaniu działalności na tych trzech trasach w 2020 r., w szczególności w kontekście pożyczki i gwarancji państwowej na pożyczki udzielone przez Francję. Zakazanie tych tras nie doprowadzi zatem do faktycznej redukcji emisji. Niemniej jednak niewymierne korzyści dla środowiska naturalnego mogą zostać osiągnięte, ponieważ przewoźnicy lotniczy potencjalnie zainteresowani obsługą tych tras nie będą mogli tego robić.

⁽¹⁹⁾ Szacunki DGAC na podstawie ruchu w 2019 r.

- (42) Wyjaśniają również, że globalna oferta miejsc złożona przez Air France na trasach Paryż-Charles de Gaulle (CDG)–Bordeaux, CDG–Lyon i CDG–Nantes utrzymuje się na stałym poziomie od 2019 r. (między -1 % a +3 % w zależności od trasy) i nie doprowadziła do przeniesienia zdolności przewozowych z Orly.
- (43) Władze francuskie przewidują, że pasażerowie przestawią się przede wszystkim na pociągi dużych prędkości, a nie na autokary lub samochody. Wydaje się, że przytoczone dostępne dane ⁽²⁰⁾ wskazują na historyczną preferencję połączeń kolejowych wśród osób korzystających z połączeń lotniczych. Aby uzyskać szacunki dotyczące potencjalnego wpływu przesunięcia międzygałęziowego na redukcję emisji, władze francuskie obliczyły dwa ekstremalne scenariusze dla trasy Orly–Bordeaux: według władz francuskich środek doprowadziłby w najgorszym przypadku ⁽²¹⁾ do zmniejszenia emisji CO₂ o prawie 50 % (-48,2 %), a w scenariuszu optymistycznym (całkowite przesunięcie międzygałęziowe na transport kolejowy) do zmniejszenia emisji o 98,3 %.
- (44) Trasy lotnicze CDG–Lyon, CDG–Rennes i Lyon–Marsylia nie są obecnie objęte zakresem środka, ponieważ co najmniej jeden z warunków określonych w art. 1 ostatecznego projektu dekretu nie jest (jeszcze) spełniony. Władze francuskie wskazują jednak, że te trzy trasy lotnicze mogą zostać objęte zakazem, gdy tylko przewoźnik kolejowy poprawi warunki swoich przewozów (głównie pod względem proponowanych rozkładów). Władze francuskie szacują, że zakaz wprowadzony na tych trzech dodatkowych trasach mógłby doprowadzić do potencjalnej redukcji emisji o 54 900 ton CO₂. Natomiast trasy CDG–Bordeaux i CDG–Nantes nie wchodzi i nie wejdą, zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez władze francuskie (zob. motyw 17), w zakres środka bez poprawy strukturalnej usług kolejowych.
- (45) Władze francuskie wskazują również na potencjalny pozytywny wpływ środka, ponieważ „zapobiegnie on tworzeniu usług lotniczych dla ruchu bezpośredniego z rejonu Paryża do 60 % z 40 najbardziej zaludnionych miast we Francji metropolitalnej” w zakresie, w jakim „do 24 z tych miast można dojechać z Paryża w mniej niż 2 h 30 min pociągiem”. Na poparcie tego odwołują się do swobody działania przewoźników lotniczych na rynku wewnętrznym oraz do dynamiki wzrostu przewozów bezpośrednich w okresie poprzedzającym pandemię.
- (46) W oczekiwaniu na przyjęcie i wdrożenie tych skuteczniejszych środków mających na celu obniżenie emisji CO₂ w transporcie lotniczym, o których mowa w motywie 38, Komisja uważa, że środek, mimo że sam w sobie nie jest w stanie wyeliminować poważnych problemów, może jednak w krótkim okresie przyczynić się do zmniejszenia emisji w sektorze transportu lotniczego i przeciwdziałania zmianie klimatu.
- (47) Ponadto Komisja zauważa, że środek przewiduje niewielkie ograniczenie swobody świadczenia usług lotniczych. Dotyczy on wyłącznie tras, na których dostępny jest bardziej zrównoważony rodzaj transportu i oferuje odpowiedni poziom usług, jak określono w art. 1 ostatecznego projektu dekretu.
- (48) Ponadto Komisja przyjmuje do wiadomości zobowiązania Francji, o których mowa w motywie 18, do dokonywania przeglądu „sytuacji zakazanych tras i tras potencjalnie objętych zakazem [...] przed każdym sezonem lotniczym” oraz, w motywie 19, do „przeprowadzenia i przekazania służbom Komisji Europejskiej oceny środka 24 miesiące po jego wejściu w życie. Przegląd ten uwzględni w szczególności wpływ środka na środowisko, w tym na zmianę klimatu, oraz na rynek wewnętrzny usług lotniczych” Powinno to umożliwić władzom francuskim właściwe egzekwowanie środka, tak aby nie wykraczał on poza to, co jest konieczne do rozwiązania przedmiotowych poważnych problemów, lub, w zależności od przypadku, do zniesienia środka, jeżeli nie jest on już uznawany za konieczny i proporcjonalny do zamierzonego celu.

⁽²⁰⁾ Zob. artykuł „High-speed rail: lessons for policy makers from experiences abroad”, D Albalade, G Bel – Public Administration Review (2012) (wspomniany we francuskim piśmie z dnia 17 listopada 2021 r.).

⁽²¹⁾ Założenie, „że pasażerowie linii lotniczych przechodzą na transport kolejowy i drogowy w takim samym stopniu, jak pasażerowie, którzy podróżowali już tymi alternatywnymi środkami transportu, gdy istniała oferta lotnicza (pomijając «inny» powód). Wykorzystane proporcje pochodzą z badania mobilności osób z 2019 r.”. Dodają jednak, że „w celu zmniejszenia o połowę korzyści wynikających z zamknięcia ruchu lotniczego trzeba przyjąć maksymalistyczną hipotezę przejścia na transport drogowy”.

- (49) Komisja zauważa również, że „w okresie stosowania środka francuski Urząd Lotnictwa Cywilnego będzie aktualizować dla ogółu społeczeństwa wykaz tras faktycznie zakazanych, wyjaśniając związek między tymi zakazami a kryteriami dekretu”. Zapewni to niezbędną przejrzystość wobec obywateli europejskich i odpowiednich zainteresowanych stron oraz umożliwi im, w zależności od przypadku, zakwestionowanie środka na szczeblu krajowym.
- (50) W świetle powyższych rozważań Komisja uważa, że do czasu przyjęcia i wdrożenia tych skuteczniejszych środków mających na celu obniżenie emisji CO₂ w transporcie lotniczym, o których mowa w motywie 38, środek nie jest bardziej restrykcyjny, niż jest to konieczne do rozwiązania problemów.

Ograniczony okres ważności

- (51) Art. 20 ust. 1 rozporządzenia wymaga, aby środek miał ograniczony okres ważności, nieprzekraczający trzech lat, po upływie którego zostanie poddany przeglądowi.
- (52) Jak przypomniano w motywie 10, stosowanie zakazu zostanie ocenione po upływie trzech lat od daty jego wejścia w życie, co jest maksymalnym okresem dozwolonym na mocy art. 20 ust. 1 rozporządzenia.
- (53) W związku z obawami wyrażonymi przez Komisję i z art. 20 ust. 1 rozporządzenia okres ważności ostatecznego projektu dekretu został ograniczony do trzech lat (motyw 15). Ponadto Francja zobowiązała się do „przeprowadzenia i przekazania służbom Komisji Europejskiej oceny środka 24 miesiące po jego wejściu w życie. Przegląd ten uwzględni w szczególności wpływ środka na środowisko, w tym na zmianę klimatu, oraz na rynek wewnętrzny usług lotniczych”. Jeżeli w wyniku tej analizy przewidziany jest nowy środek, na podstawie art. 20 ust. 2 rozporządzenia Francja ma obowiązek zgłosić go Komisji.
- (54) W związku z tym Komisja uważa, że środek ma ograniczony okres ważności wynoszący trzy lata.

IV. WNIOSKI

- (55) Na podstawie analizy zgłoszenia i w świetle powyższego Komisja uznaje, że przewidziany środek jest zgodny z warunkami określonymi w art. 20 ust. 1 rozporządzenia,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Środek zgłoszony przez Francję 17 listopada 2021 r. i zmieniony pismem z 21 czerwca 2022 r. jest zgodny z art. 20 ust. 1 rozporządzenia.

Francja dokona przeglądu tego środka po 24 miesiącach od jego wejścia w życie i na podstawie art. 20 ust. 2 rozporządzenia powiadomi Komisję o wszelkich nowych środkach przewidzianych w wyniku takiego przeglądu.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Francuskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 1 grudnia 2022 r.

W imieniu Komisji
Adina-Ioana VĂLEAN
Członek Komisji