KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 9.11.2007
KOM(2007) 691 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE

Vytvoření společného leteckého prostoru s Izraelem

1. ÚVOD

Ve svém sdělení „Rozvoj vnější politiky Společenství v oblasti letectví“[1] Komise zdůraznila, jak důležité je vytvořit společný letecký prostor se sousedy na východě a jihu. Konečným cílem by mělo být spojení EU a jejích partnerů podél jižních a východních hranic, aby pro všechny platila stejná pravidla chování na trhu. Rada Evropské unie tento cíl podpořila ve svých „Závěrech o rozvoji programu vnější politiky Společenství v oblasti letectví“ ze dne 27. června 2005, v nichž uvítala pokrok dosažený při vytváření širšího společného leteckého prostoru do roku 2010 s účastí zemí sousedících s EU.

Zlepšení vztahů mezi EU a ostatními sousedy v oblasti letectví s konečným cílem vytvořit společný letecký prostor je důležitým krokem pro další hospodářský rozvoj evropského leteckého odvětví. Lety směřující do sousedních zemí EU představují 19 % mezinárodní dopravy za hranice EU, což je jen o málo méně než podíl připadající na trhy v Severní Americe. Zatím došlo k integraci leteckých trhů EU se Švýcarskem, Norskem a Islandem a v červnu roku 2006 podepsalo Společenství a členské státy dohodu o vytvoření společného evropského leteckého prostoru se státy západního Balkánu, po níž v prosinci roku 2006 následoval podpis první evropsko-středomořské letecké dohody s Marokem.

Izrael je pro EU klíčovým partnerem v oblasti Blízkého východu a v rámci evropské politiky sousedství. Vztahy Evropské unie s Izraelem se rozvíjejí na základě evropsko-středomořského partnerství postaveného na dohodě o přidružení mezi EU a Izraelem a regionální dimenzi barcelonského procesu. Dohoda o přidružení zdůrazňuje cíl posílit spolupráci v odvětví dopravy (článek 53), umožňuje spolupráci stran v oblasti regulace, zejména pokud jde o leteckou bezpečnost a ochranu, a vyzývá ke spolupráci na technických a výzkumných programech v dopravě včetně letectví.

V prosinci 2004 obě strany schválily společný akční plán spolupráce EU a Izraele pod hlavičkou evropské politiky sousedství, který má podpořit izraelský cíl dále začleňovat zemi do evropských hospodářských a sociálních struktur. Akční plán vstoupil v platnost v dubnu roku 2005. Plán nastiňuje konkrétní priority, kterými jsou zesílená spolupráce na poli civilního letectví včetně řízení letového provozu (zapojení do jednotného evropského nebe), otázky bezpečnosti a ochrany v letecké dopravě, dohoda o vzájemném uznávání certifikace letové způsobilosti letadel a hledání možností pro uzavření komplexní dohody pro letecké odvětví.

Izrael usiluje o užší spolupráci s EU a projevil zájem zahájit jednání o komplexní dohodě pro letecké odvětví a vyjádřil odhodlání zreformovat rámec pro mezinárodní leteckou dopravu společně s Evropskou unií. Na izraelské straně byl zřízen meziresortní výbor, jenž se zabývá otázkou prohloubení vztahů s EU v letectví a v dubnu roku 2007 přijal doporučení, aby Izrael co nejdříve zahájil jednání o komplexní spolupráci s EU v této oblasti.

---

[1] KOM(2005) 79 v konečném znění, ze dne 11.3.2005.

Vzhledem k právnímu rámci a v návaznosti na rozsudky Evropského soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002 ve věcech tzv. „otevřeného nebe“ je nutno změnit dvoustranné dohody mezi členskými státy a Izraelem, protože některá jejich ustanovení nejsou v souladu s právem Společenství, především ta, která leteckým dopravcům Společenství nepovolují létat do Izraele, pokud let nezačíná v zemi jejich původu. Komise dostala „horizontální“ mandát k sjednávání potřebných změn ve dvoustranných dohodách s třetími zeměmi. Horizontální mandát, využívaný Komisí od roku 2005, se ukázal jako účinný nástroj pro uvedení značného počtu dvoustranných dohod do souladu s právem Společenství.

Evropská komise vyzvala Izrael k zahájení horizontálních jednání s cílem vyřešit právní otázky, které nastolil Evropský soudní dvůr ve věcech „otevřeného nebe“, a vytvořit pevný základ pro další rozvoj vztahů mezi EU a Izraelem v letectví. Izraelská strana naznačila, že by dala přednost vedení horizontálních jednání současně s jednáními o komplexní dohodě pro letecké odvětví. Je třeba poznamenat, že podobný postup zaznamenal úspěch při jednáních o letecké dopravě s Marokem, kdy strany parafovaly horizontální dohodu krátce po zahájení jednání o komplexní spolupráci v letectví.

Tímto sdělením tedy Komise doporučuje, aby Rada pověřila Komisi sjednáním komplexní dohody o společném leteckém prostoru s Izraelem, která by spojila otevření trhu se souběžným procesem regulativní spolupráce a/nebo konvergence, zejména v takových prioritních oblastech, jakými jsou bezpečnost a ochrana v letecké dopravě, ochrana životního prostředí a uplatňování pravidel pro poskytování státní podpory a pravidel hospodářské soutěže, aby bylo zajištěno rovnoprávné prostředí a spravedlivé a rovné podmínky pro hospodářskou soutěž.

2. STÁVAJÍCÍ RÁMEC

Evropská unie je největším obchodním partnerem Izraele, který je zase jedním z největších obchodních partnerů EU v evropsko-středomořské oblasti, přičemž celková obchodní výměna dosáhla v roce 2005 téměř 23 miliard EUR. Evropská unie je hlavním zdrojem izraelského dovozu a druhým nejvýznamnějším cílovým místem pro izraelský export. Bez obchodu s diamanty dosáhla celková obchodní výměna s EU 35% podílu na celkovém obchodu Izraele. V rámci evropsko-středomořské dohody o přidružení se EU s Izraelem dohodly na liberalizaci obchodu s průmyslovými výrobky.

Izrael byl první neevropskou zemí, která se přidružila k rámcovému programu Evropského společenství pro výzkum a technologický rozvoj. Zvláštní postavení Izraele je dáno vysokou úrovní jeho vědecko-výzkumného potenciálu a hustou sítí dlouholetých vztahů v oblasti vědecko-technické spolupráce mezi ním a Evropskou unií.

EU a Izrael také parafovaly dohodu o účasti Izraele v evropském družicovém radionavigačním programu Galileo. Svědčí to jasně o odhodlání Izraele více se zapojit do programů a činností Evropské unie.

Pokud je o spolupráci v dopravě, proběhla úspěšná jednání s EU o společném izraelsko-palestinském úřadu pro dopravu, jehož úkolem je poskytovat pomoc v praktických otázkách společného plánování v odvětví dopravy.

Co se týče letecké dopravy, trhy EU a Izraele jsou těsně propojené. Izrael uzavřel dvoustranné smlouvy o leteckých službách s většinou členských států, což podtrhuje význam vztahů v letectví s tímto klíčovým sousedem Evropské unie. Z hlediska počtu cestujících v mezinárodní letecké dopravě ve směru do Izraele i z Izraele je trh Evropské unie pro Izrael nejdůležitější, neboť představuje 4,54 milionu (54 %) z celkového počtu 8,59 milionu cestujících. Obdobně je Izrael pro EU nejdůležitějším leteckým trhem na Blízkém východě se silným potenciálem růstu. Pohyb cestujících mezi EU a Izraelem přes obavy o bezpečnost rostl v letech 1995 až 2005 průměrným tempem 2,7 %. Tato hodnota pravděpodobně dále poroste, neboť sdružení IATA odhaduje průměrný růst počtu cestujících mezi Evropou a Blízkým východem v letech 2005 až 2009 ve výši 6,6 %. Jednotlivě jsou největšími dvoustrannými trhy v letecké dopravě v současnosti trhy mezi Izraelem a Francií (661 000 cestujících), Spojeným královstvím (651 000), Německem (626 000), Itálií (579 000), Španělskem (364 000) a Nizozemskem (266 000).

Kapacita poskytovaná na celkovém trhu letecké dopravy mezi EU a Izraelem je vcelku rovnoměrně rozdělena mezi letecké dopravce obou stran. Pravděpodobně je to částečně způsobeno zněním dvoustranných smluv o leteckých službách mezi členskými státy a Izraelem, protože většinou omezují počet jmenovaných subjektů na jednoho leteckého dopravce na každé straně a kapacitu rozdělují podle požadavků obou dopravců. Zdá se, že významný podíl izraelských cestujících je dopravován přes trhy EU na základě šesté svobody do Spojených států.

Izrael je pro Evropu rostoucím trhem také z hlediska cestovního ruchu. V roce 2004 navštívilo Izrael 1,5 milionu turistů, z nichž 89 % (1,34 milionu) přicestovalo letecky. To představuje nárůst o 42 % oproti roku 2003, avšak stále pouze 56 % hodnoty za rok 2000. I toto mírné oživení však poukazuje na výrazný potenciál rychlého růstu v závislosti na politické situaci. Jelikož většina turistů využívá leteckou dopravu, růst turistiky přinese zvýšenou poptávku po leteckých službách. Pokud jde o leteckou dopravu ve směru z Izraele, počet izraelských cestujících odlétajících do zahraniční od roku 2000 významně převyšuje počet přilétajících zahraničních návštěvníků.

Izraelské letecké odvětví

Na izraelském leteckém trhu dominuje izraelská letecká společnost El Al. Ta je jediným izraelským dopravcem, který provozuje pravidelné linky ve směru z/do Izraele, ačkoli letecká spojení na krátké a střední vzdálenosti zajišťují také charterové letecké společnosti Arkia, Israair a Sun d'Or. Dopravce Sun d'Or je dceřinou společností ve stoprocentním vlastnictví společnosti El Al. Dominantní roli ve službách izraelských dopravců mají tzv. lety z bodu do bodu.

Pro letecké dopravce Společenství, kteří působí celosvětově a mohou poskytovat dopravní služby do řady destinací na ostatních kontinentech, je izraelský trh zajímavý jak z hlediska dopravy na základě šesté svobody, tak jako významný trh pro odlety a přílety. Menším a/nebo novějším dopravcům, především nové kategorii

nízkonákladových dopravců, nabízí Izrael selektivní příležitosti v oblasti leteckých služeb z bodu do bodu.

Izrael má dvoustranné dohody o leteckých službách s 21 členskými státy EU a velkým počtem jiných mezinárodních partnerů. Je dlouholetým členem Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) a signatářem dalších významných mnohostranných dohod v letectví. Ve své letecké politice však Izrael zachovává opatrný a konzervativní přístup a doposud se zdráhal liberalizovat historické dohody s členskými státy EU v oblasti letecké dopravy. Výzva izraelské vlády zahájit jednání se Společenstvím o spolupráci v letectví proto dokládá jasný posun k možnému otevírání trhů letecké dopravy s Evropskou unií.

V oblasti regionální integrace trhů letecké dopravy se Izrael zatím pokoušel selektivní dvoustrannou cestou rozšířit a zintenzivnit své vztahy se sousedními státy a zeměmi v regionu. Jeho snahy velmi zbrzdila obtížná politická situace v regionu. Přístup EU k vytváření společného leteckého prostoru by poskytl Izraeli nové příležitosti k regionální spolupráci včetně harmonizace právních předpisů na základě dosažení vysokých společných standardů pro evropsko-středomořskou oblast.

V oblasti regulace bere Izrael své závazky členství v Mezinárodní organizaci pro civilní letectví velmi vážně a iniciativně podporuje důslednost uplatňování a kvalitu mezinárodních regulačních opatření v letectví. Letecká doprava v Izraeli má velmi dobré výsledky co do bezpečnosti provozu a její bezpečnostní opatření jsou pravděpodobně nejpřísnější na světě. Příkladná je i pozornost, kterou věnuje ochraně životního prostředí, a výsledky, kterých v tomto směru dosahuje. Zaměstnancům izraelských leteckých společností se dostává dobré úrovně sociální ochrany a jejich výkon je vysoce profesionální. Udělování licencí leteckým společnostem podléhá přísným pravidlům. V současné době se vedou diskuse, zda zachovat vynětí letecké dopravy z pravidel hospodářské soutěže.

Izrael uplatňuje v provozování i regulaci letecké dopravy vysoké standardy, což je dobrý základ pro sbližování právních předpisů v letectví s právem EU prostřednictvím vzájemného uznávání standardů. Evropská agentura pro bezpečnost letectví a Izrael již podepsaly pracovní dohodu o osvědčeních letové způsobilosti letadel.

3. DALŠÍ POSILOVÁNÍ VZTAHŮ S KLÍČOVÝM SOUSEDEM

V květnu roku 2007 na doporučení izraelského meziresortního výboru izraelská vláda formálně navrhla Komisi zahájit jednání o komplexní spolupráci v letectví.

Izrael skutečně zaujímá liberálnější postoj k poskytování leteckých služeb mezi ním a členskými státy EU a umožňuje snazší přístup na svůj trh. Kromě zvýšené týdenní frekvence letů souhlasil Izrael v některých případech také s recipročním zvýšením počtu leteckých dopravců ze Společenství, kteří jsou oprávněni provozovat své služby v dopravě mezi příslušným členským státem a Izraelem. To dokládá silné odhodlání Izraele vstoupit se Společenstvím do jednání o letecké dopravě, která mohou vyústit v další integraci trhů.

4. VÝHODY A PŘIDANÁ HODNOTA PŘÍSTUPU SPOLEČENSTVÍ

Odvětví civilního letectví (včetně infrastruktury, provozovatelů a dalších subjektů z tohoto odvětví) tvoří významnou složku evropského hospodářství. Jen sami provozovatelé letecké dopravy se podílí zhruba 0,6 % na přidané hodnotě EU a zaměstnávají více než 400 000 osob (0,4 % z celkového počtu zaměstnanců v nefinančních sektorech hospodářství)[2], přičemž v celém odvětví letecké dopravy v rámci EU jsou zaměstnány zhruba 3 miliony osob. Vytváření jednotného leteckého trhu od počátku 90. let významně přispělo k vyšší dynamice a efektivitě tohoto odvětví a přineslo velké ekonomické a sociální výhody. Od roku 1992 do roku 2003 se počet letových tras uvnitř Společenství zvýšil o více než 40 %. Hlavní dopravci ve Společenství zaznamenali mezi lety 1990 až 2002 zvýšení produktivity o 87 %[3]. Plného potenciálu vnitřního trhu však zřejmě nebude využito, dokud Společenství nezačne ve vztazích s třetími zeměmi v oblasti letectví vystupovat jako jeden koordinovaný subjekt, kdykoli by takové koordinované úsilí mohlo vytvořit přidanou hodnotu v zájmu evropského leteckého odvětví a uživatelů. Zkušenosti, které EU v tomto směru získala, třetí země velmi oceňují. Ještě více to platí o Izraeli, s nímž by EU chtěla navázat privilegovaný vztah.

Členské státy EU a Izrael tradičně sjednávaly restriktivní dvoustranné dohody o leteckých službách s omezenou mírou otevření trhu a přísnými podmínkami pro provozovatele. Většina dohod stále připouští jmenování pouze jediného leteckého dopravce za každou stranu, což prakticky umožňuje vstup na trh jen dvěma dopravcům. Navíc se v mnoha případech jmenování dopravců a frekvence letů dojednává na základě dvojic měst, což dále omezuje přístup na trh. Současný systém dvoustranných dohod o leteckých službách mezi členskými státy a Izraelem tak deformuje způsob dopravního provozu a může znevýhodňovat některé dopravce Společenství, jakož i spotřebitele v některých členských státech. Letecká dohoda na úrovni Společenství, tedy na nejvyšší možné úrovni, by stanovila rovné podmínky pro všechny dopravce Společenství a umožnila by cestujícím ve všech členských státech užívat výhod plynoucích z podobných podmínek a zvýšeného provozu mezi EU a Izraelem.

Společný letecký prostor EU a Izraele by přinesl nezanedbatelné ekonomické výhody. Otevření trhu a vzájemné uznání standardů v letectví by bylo prospěšné pro letecké trhy díky jejich zeměpisné poloze a tradičně úzkým hospodářským a obchodním vazbám mezi EU a Izraelem.

Následkem otevření trhu by se značně zlepšily možnosti cestování pro cestující z EU a Izraele. Předpokládá se, že řada přímých spojů mezi EU a Izraelem, jakož i celkový počet letů výrazně posílí obchodní výměnu i turistický ruch mezi EU a Izraelem. Lze očekávat, že z hospodářských přínosů bude výraznou měrou těžit evropské odvětví letecké dopravy i širší evropské hospodářství. Společný letecký prostor by vytvořil nové významné tržní příležitosti pro letecké dopravce z EU, kteří by chtěli začít létat do Izraele, ale v současnosti nemají nezbytná přepravní práva. Mohlo by to také usnadnit začlenění izraelských dopravců do stávajících aliancí leteckých dopravců

---

2 EUROSTAT, Statistika v kostce (Statistics in focus), 37/2005, ISSN 1561–4840.

3 Příloha Sdělení Komise „Rozvoj vnější politiky Společenství v oblasti letectví“ KOM(2005) 79 v konečném znění.

Společenství, a tím umožnit nabídku vzájemně propojených produktů a lepších služeb cestujícím a vyšší efektivitu díky úsporám z rozsahu.

Věcí prvořadého významu bude samozřejmě zajistit, aby otevření a integrace trhů proběhly vyváženě a byly při tom zohledněny další důležité koncepční cíle a zmírněny možné nepříznivé dopady. Zásadní věcí je zajistit, aby proces otevírání trhů doprovázel paralelní proces spolupráce a/nebo konvergence v oblasti právních předpisů týkajících se bezpečnosti a ochrany v letecké dopravě, ochrany životního prostředí, poskytování státní podpory a hospodářské soutěže, aby byly zajištěny rovné podmínky a spravedlivá hospodářská soutěž založená na rovných příležitostech. Otevřené trhy potřebují takový rámec, který zajistí spravedlivou hospodářskou soutěž a vysokou úroveň bezpečnosti a ochrany. S ohledem na otázky životního prostředí musí být tato dohoda v souladu se závazkem Společenství stran udržitelného rozvoje. Důležité je, aby dohoda neomezovala EU v případném uplatnění právních či ekonomických nástrojů ke zmírnění nežádoucích vedlejších účinků nárůstu leteckého provozu, zejména na kvalitu ovzduší a úroveň hluku kolem letišť, ale i vzhledem k tomu, jak letecká doprava přispívá k celosvětové změně klimatu.

Je v politickém i ekonomickém zájmu EU zajistit, aby v hospodářských vztazích se svými středomořskými partnery uplatňovala společné standardy slučitelné s evropskými standardy (viz také článek 47 dohody o přidružení mezi EU a Izraelem). To lze učinit pouze komplexní dohodou sjednanou na úrovni Společenství, která stanoví vzájemné uznávání standardů a postupů v letectví. Konečným cílem dohody bude začlenění izraelského leteckého odvětví do společného leteckého prostoru s Evropskou unií a harmonizace právních předpisů prostřednictvím vzájemného uznávání v klíčových oblastech právní úpravy letectví v EU.

Navržení plného mandátu pro rozhovory s Izraelem by ukázalo, že EU je odhodlána ve vztahu ke svým sousedům otevírat trhy, slaďovat právní předpisy týkající se standardů bezpečnosti a ochrany a usilovat o udržitelný rozvoj. Letecká dohoda mezi EU a Izraelem by mohla mít širší hospodářské důsledky pro leteckou dopravu mezi EU a dalšími sousedními zeměmi na jižní hranici EU a mohla by posílit regionální spolupráci.

Jak je uvedeno v tomto sdělení, Izrael se cítí připraven zahájit začleňování do společného leteckého prostoru s Evropskou unií. Musí být proto schopen sladit své letecké standardy se standardy EU prostřednictvím vzájemného uznávání, čímž bude vytvořen pevný právní rámec pro vztahy v letectví.

5. ZÁVĚRY

Komise se proto domnívá, že je důležité Izraeli nabídnout komplexní rámec intenzivnější spolupráce v civilním letectví. Dohoda s Izraelem by ustavila ambiciózní rámec, který by pokrýval širší problematiku letectví, např. spolupráci v oblastech regulace bezpečnosti a ochrany v letecké dopravě, řízení letového provozu, techniky a výzkumu, jakož i otázky „praktického podnikání“ a průmyslové spolupráce.

Odvětví civilního letectví nabízí nové významné příležitosti pro další posílení spolupráce v dopravě a vzájemné výhody pro obě strany. Proto by se nyní mělo vyvinout úsilí k tomu, aby se letecká doprava stala klíčovou oblastí těsnější spolupráce mezi EU a Izraelem, což poslouží Izraeli i jako další příklad začlenění do evropských struktur a trhů. Dohoda bude představovat důležitý krok k realizaci společného leteckého prostoru mezi Evropskou unií a jejími středomořskými sousedy, což je základním cílem vnější politiky EU v oblasti letectví a důležitou součástí vnější politiky EU.

Letecká dohoda na úrovni Společenství bude moci splnit přání Izraele lépe se začlenit do evropských leteckých struktur a spojit výhody plynoucí z otevření trhů se spoluprací v oblasti regulace, techniky a průmyslu s cílem dosáhnout rovných podmínek pro provozovatele a výhod pro spotřebitele.

Významná politická a ekonomická přidaná hodnota dohody s Izraelem o letecké dopravě by mohla dlouhodobě sloužit jako vzor pro další země regionu a pomoci při prohlubování regionální spolupráce na Blízkém východě.

Ve světle výše uvedeného Komise navrhuje sjednání a uzavření komplexní dohody o otevřeném leteckém trhu s Izraelem a žádá Radu, aby Komisi zmocnila k zahájení jednání o takové dohodě.

Komise bude úzce spolupracovat s členskými státy a všemi zainteresovanými subjekty na dalším rozvoji a dosahování cílů stanovených v navrhovaném rozhodnutí Rady.