KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 9.11.2007
KOM(2007) 691 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE

Rozvíjanie spoločného leteckého priestoru s Izraelom

1. ÚVOD

Vo svojom oznámení pod názvom „Rozvoj vonkajšej politiky Spoločenstva v oblasti letectva“[1] Komisia vyzdvihla dôležitosť vytvorenia spoločného leteckého priestoru s východnými a južnými susedmi Spoločenstva. Konečným cieľom by malo byť spojenie EÚ a jej partnerov pozdĺž južných a východných hraníc s cieľom postupovať podľa spoločných pravidiel, pokiaľ ide o využívanie trhu. Rada Európskej únie tento cieľ podporila 27. júna 2005 vo svojich „Záveroch o rozvoji programu vonkajšej politiky Spoločenstva v oblasti letectva“, v ktorých uvítala pokrok dosiahnutý pri tvorbe širšieho spoločného leteckého priestoru do roku 2010 s účasťou susedných krajín EÚ.

Zlepšenie vzťahov medzi EÚ a ostatnými susedmi v oblasti letectva s konečným cieľom vytvoriť spoločný letecký priestor je dôležitým krokom v rámci ďalšieho rozvoja európskeho leteckého priemyslu z hospodárskeho hľadiska. Lety smerujúce do susedných krajín EÚ predstavujú 19 % medzinárodnej dopravy za hranice EÚ a sú len nepatrne menej dôležité ako doprava na trhy Severnej Ameriky. EÚ už integrovala letecké trhy Švajčiarska, Nórska a Islandu a v júni 2006 Spoločenstvo a jeho členské štáty podpísali Spoločnú európsku leteckú dohodu (European Common Aviation Agreement - ECAA) so západným Balkánom, po ktorej nasledoval podpis prvej euro-stredomorskej leteckej dohody s Marokom v decembri 2006.

Izrael je kľúčovým partnerom EÚ na Blízkom východe a v kontexte európskej susedskej politiky. Vzťahy EÚ s Izraelom upravuje euro-stredomorské partnerstvo vytvorené asociačnou dohodou EÚ s Izraelom a regionálnou dimenziou Barcelona Process. V asociačnej dohode sa zdôrazňuje cieľ posilniť spoluprácu v oblasti dopravy (článok 53), stanovuje sa v nej regulačná spolupráca medzi účastníkmi dohody, najmä v oblastiach bezpečnosti a ochrany letectva, a podporuje sa technická spolupráca a spolupráca pri výskume v odvetví dopravy vrátane letectva.

Okrem toho v decembri 2004 obe strany podpísali spoločný akčný plán ESP pre EÚ a Izrael s cieľom podporiť zámer Izraela ďalej sa integrovať do európskych hospodárskych a sociálnych štruktúr. Akčný plán nadobudol účinnosť v apríli roku 2005. Konkrétne priority načrtnuté v akčnom pláne sú rozšírená spolupráca v oblasti civilného letectva vrátane riadenia letovej premávky (zapojenie do jednotného európskeho neba), otázky bezpečnosti a bezpečnostnej ochrany, dohoda o vzájomnom uznávaní letovej spôsobilosti a preskúmanie možností komplexnej dohody o leteckej doprave.

Izrael v snahe o užšiu spoluprácu s EÚ prejavil záujem o začatie rokovaní o komplexnej dohode o leteckej doprave a odhodlanie zreformovať rámec medzinárodnej leteckej dopravy spoločne s EÚ. Bol založený izraelský medzirezortný výbor, ktorý sa zaoberá otázkami prehĺbenia vzťahov s EÚ v oblasti letectva a ktorý v apríli roku 2007 prijal odporúčanie, aby Izrael bezodkladne začal komplexné rokovania o leteckej doprave s EÚ.

---

[1] KOM(2005) 79 v konečnom znení z 11.3.2005.

Vzhľadom na právny rámec a v dôsledku rozsudkov Európskeho súdneho dvora týkajúcich sa „otvoreného neba“ z 5. novembra 2002 sa museli dvojstranné dohody medzi členskými štátmi a Izraelom zmeniť a doplniť, lebo niektoré ich ustanovenia, najmä ustanovenia, ktoré nepovoľujú dopravcom Spoločenstva lietať do Izraela, pokiaľ sa ich let nezačína v ich krajine pôvodu, nie sú v súlade s právnymi predpismi Spoločenstva. Komisia dostala „horizontálny“ mandát na rokovania s tretími krajinami o nevyhnutných zmenách v dvojstranných dohodách. Komisia od roku 2005 účinne využila svoj horizontálny mandát na uvedenie veľmi významného počtu dvojstranných dohôd do súladu s právom Spoločenstva.

Európska komisia vyzvala Izrael, aby začal horizontálne rokovania s cieľom vyriešiť právne otázky vyplývajúce z prípadov Európskeho súdneho dvora týkajúcich sa „otvoreného neba“ a vytvoriť základ pre ďalší rozvoj vzťahov medzi EÚ a Izraelom v oblasti letectva. Izraelská strana naznačila, že by uprednostnila súbežné vedenie horizontálnych rokovaní a rokovaní o komplexnej dohode o leteckej doprave. Treba poznamenať, že podobný prístup sa úspešne uplatnil pri rokovaniach o leteckej doprave s Marokom, keď horizontálnu dohodu rokovacie strany parafovali krátko po začatí komplexných rokovaní o leteckej doprave.

Týmto oznámením preto Komisia odporúča, aby Rada splnomocnila Komisiu na rokovanie o komplexnej dohode o spoločnom leteckom priestore s Izraelom, v ktorej sa spája otvorenie trhu s paralelným procesom spolupráce v oblasti právnych predpisov a/alebo ich konvergencie, najmä v prioritných oblastiach, ako sú bezpečnosť leteckej dopravy, bezpečnostná ochrana leteckej dopravy, ochrana životného prostredia a uplatňovanie pravidiel štátnej pomoci a hospodárskej súťaže zameraných na zabezpečenie rovnakých možností a spravodlivých a rovnocenných podmienok hospodárskej súťaže.

2. EXISTUJÚCI RÁMEC

EÚ je najväčším obchodným partnerom Izraela, ktorý je zase jedným z najväčších obchodných partnerov EÚ v euro-stredomorskej oblasti (Euromed) s celkovým objemom obchodu dosahujúcim v roku 2005 takmer 23 miliárd EUR. EÚ je pre Izrael najdôležitejším zdrojom dovozu a druhým najdôležitejším miestom určenia vývozu. Bez zarátania diamantov celkový obchod s EÚ predstavuje 35 % celkového zahraničného obchodu Izraela. V rámci euro-stredomorskej asociačnej dohody EÚ a Izrael súhlasili s liberalizáciou obchodu s priemyselnými výrobkami.

Izrael bol prvou mimoeurópskou krajinou pridruženou k rámcovému programu Európskeho spoločenstva v oblasti výskumu a technického vývoja. Osobitný štatút Izraela je výsledkom vysokej úrovne jeho vedeckého a výskumného potenciálu a hustej siete dlhodobých vzťahov vo vedeckej a technickej spolupráci medzi Izraelom a EÚ.

EÚ a Izrael parafovali aj dohodu o účasti Izraela na európskom satelitnom rádionavigačnom programe Galileo. To jasne dokazuje odhodlanie Izraela na širšiu integráciu do programov a aktivít EÚ.

Pokiaľ ide o odvetvie dopravy, konali sa úspešné rozhovory s EÚ o spoločnom izraelsko-palestínskom úrade pre dopravu, ktorý by mal pomáhať pri praktických otázkach spoločného odvetvia dopravy.

Čo sa týka leteckej dopravy, trhy EÚ a Izraela sú úzko prepojené. Izrael má dvojstranné dohody o leteckých službách s väčšinou členských štátov, čo len zvýrazňuje dôležitosť leteckých vzťahov s týmto kľúčovým susedom Európskej únie. Trh EÚ je najdôležitejší, pripadá naň 4,54 milióna z celkových 8,59 milióna (čiže 54 %) medzinárodných pohybov cestujúcich do a z Izraela. Podobne pre EÚ je Izrael najdôležitejším trhom leteckej dopravy na Blízkom východe s výrazným potenciálom rastu. Pohyby cestujúcich medzi EÚ a Izraelom napriek obavám o bezpečnosť vzrástli medzi rokmi 1995 a 2005 priemerne o 2,7 %. Očakáva sa, že toto číslo sa ešte zväčší v súlade s priemerným nárastom počtu cestujúcich medzi Európou a Blízkym východom v období rokov 2005-2009 o 6,6 %. Najväčšími jednotlivými obojsmernými trhmi sú v súčasnosti Francúzsko (661 000 cestujúcich), Spojené kráľovstvo (651 000), Nemecko (626 000), Taliansko (579 000), Španielsko (364 000) a Holandsko (266 000).

Kapacita, ktorá je k dispozícii v rámci celého trhu EÚ a Izraela, je rovnomerne rozdelená medzi leteckých dopravcov Spoločenstva a Izraela. Zrejme to sčasti vyplýva z podmienok dvojstranných dohôd o leteckých službách medzi členskými štátmi a Izraelom, v ktorých sa zvyčajne menovanie obmedzuje na jedného leteckého dopravcu na každej strane a úpravy kapacít sa diferencujú podľa požiadaviek oboch leteckých dopravcov. Zdá sa, že podstatnú časť prepravy izraelských cestujúcich prostredníctvom trhov EÚ tvoria lety šiestej slobody smerujúce do USA.

Izrael je pre Európu aj rastúcim turistickým trhom. V roku 2004 navštívilo Izrael 1,5 milióna turistov, z ktorých 89 % (1,34 milióna) doň priletelo. To predstavuje oproti roku 2003 nárast o 42 %, no je to len 56 % počtu turistov za rok 2000. Aj toto skromné oživenie naznačuje významný potenciál rýchleho rastu, ktorý závisí od politickej situácie. Pretože väčšina turistov prichádza lietadlom, rast turizmu prinesie zvýšený dopyt po službách leteckej dopravy. Pokiaľ ide o odlety z Izraela, počet izraelských cestujúcich, ktorí odlietajú do iných krajín, od roku 2000 významne prevyšuje počty zahraničných návštevníkov prichádzajúcich do Izraela.

Izraelský letecký sektor

Trh leteckých spoločností v Izraeli charakterizuje dominancia izraelských aerolínií El Al. El Al je jediný izraelský letecký dopravca, ktorý prevádzkuje pravidelnú leteckú dopravu do Izraela a z Izraela, i keď na krátke a stredné vzdialenosti poskytujú služby aj charteroví leteckí dopravcovia Arkia, Israair a Sun d'Or. Sun d'Or je dcérska spoločnosť plne vlastnená El Alom. Pre izraelské aerolínie sú dominantné profily služby medzi bodmi.

Pre leteckých dopravcov Spoločenstva, ktorí prevádzkujú lety po celom svete a môžu distribuovať dopravu na rad medzinárodných miest určenia, je Izrael zaujímavým trhom pre lety šiestej slobody, ako aj významným trhom miest odletu a príletu. Menším a/alebo novším leteckým dopravcom, najmä novej triede nízkonákladových leteckých dopravcov, Izrael ponúka výberové príležitosti na službu medzi bodmi.

Izrael má dvojstranné dohody o službách leteckej dopravy s 21 členskými štátmi, ako aj s významným počtom iných medzinárodných partnerov. Izrael je dlhoročný člen Medzinárodnej organizácie civilného letectva (ICAO) a je signatárom iných dôležitých mnohostranných dohôd o leteckej doprave. Politika Izraela v oblasti letectva však zostávala opatrná a konzervatívna a Izrael sa doteraz zdráhal liberalizovať historické dohody s členskými štátmi v sfére leteckej dopravy. Výzva izraelskej vlády na začatie rokovaní o leteckej doprave na úrovni Spoločenstva naznačuje jasný posun k prieskumu možností otvorenia trhov leteckej dopravy s EÚ.

Z hľadiska regionálnej integrácie trhov leteckej dopravy sa Izrael doteraz pokúšal dvojstrannými rokovaniami výberovo rozšíriť a zintenzívniť svoje vzťahy so susednými štátmi a štátmi v oblasti. Takéto snahy doteraz vážne obmedzovali zložité politické problémy regiónu. Pristúpenie EÚ k vytvoreniu spoločného leteckého priestoru by Izraelu poskytlo nové možnosti regionálnej spolupráce vrátane harmonizácie právnych predpisov prostredníctvom euro-stredomorských spoločných noriem.

V oblasti regulácie berie Izrael povinnosti vyplývajúce z členstva v ICAO veľmi vážne a proaktívne podporuje konzistentnosť a kvalitu medzinárodných nariadení týkajúcich sa letectva. Izraelská letecká doprava vykazuje solídnu úroveň bezpečnosti prevádzky a jej bezpečnostná ochrana civilného letectva je pravdepodobne najprísnejšia na svete. Úroveň ochrany životného prostredia a záujem o túto oblasť je veľmi pozitívnym príkladom. Zamestnanci izraelských leteckých spoločností sa tešia dobrej sociálnej ochrane a prejavujú vysoký stupeň profesionality. Licencie sa leteckým spoločnostiam prideľujú na základe prísnych kritérií. O pokračujúcej výnimke z pravidiel hospodárskej súťaže pre leteckú dopravu sa teraz aktívne diskutuje.

Izrael uplatňuje na prevádzku a reguláciu svojej leteckej dopravy vysoké normy, čo poskytuje solídny základ pre konvergenciu právnych predpisov s acquis EÚ o leteckej doprave prostredníctvom vzájomného uznania. Európska agentúra pre bezpečnosť letectva (EASA) a Izrael už podpísali pracovnú dohodu o certifikátoch letovej spôsobilosti.

3. ĎALŠIE POSILŇOVANIE VZŤAHOV S KĽÚČOVÝM SUSEDOM

V máji 2007 po odporúčaní izraelského medzirezortného výboru izraelská vláda formálne navrhla Komisii začatie komplexných rokovaní o leteckej doprave.

Izrael skutočne zaujíma liberálnejší prístup k leteckým službám medzi členskými štátmi a Izraelom a zaručuje lepší prístup na izraelský trh. Okrem zvýšenej týždňovej frekvencie Izrael súhlasil aj s tým, že v niektorých prípadoch recipročne zvýši počet leteckých dopravcov Spoločenstva, ktorí majú povolenie na prevádzku medzi príslušnými členskými štátmi a Izraelom. To naznačuje výrazné odhodlanie Izraela venovať sa rokovaniam o leteckej doprave so Spoločenstvom, ktorých výsledkom by mohla byť ďalšia integrácia trhov.

4. VÝHODY PRÍSTUPU SPOLOČENSTVA A PROSPECH, KTORÝ PRINESIE

Sektor civilného letectva (vrátane infraštruktúry, prevádzkovateľov a ďalších aktérov odvetvia) je významnou súčasťou európskeho hospodárstva. Len sami prevádzkovatelia leteckej dopravy tvoria asi 0,6 % pridanej hodnoty EÚ a zamestnávajú viac ako 400 000 ľudí (0,4 % celkového počtu zamestnancov nefinančnej obchodnej sféry)[2], kým celý sektor zamestnáva asi 3 milióny ľudí v celej EÚ. Vytvorenie jednotného trhu leteckej dopravy začiatkom 90. rokov významne prispelo k vyššej dynamike a efektivite sektora a prinieslo rozsiahle hospodárske a sociálne výhody. Počet trás v rámci Spoločenstva vzrástol v rokoch 1992 až 2003 o viac ako 40 %. Hlavní dopravcovia Spoločenstva zaznamenali v rokoch 1990 až 2002 nárast produktivity o 87 %[3]. Plný potenciál vnútorného trhu sa však nepodarí dosiahnuť, kým Spoločenstvo nezačne konať ako jednotný koordinovaný subjekt vo svojich vzťahoch v oblasti leteckej dopravy s tretími krajinami vždy, keď takéto koordinované snahy môžu vytvoriť pridanú hodnotu v záujme európskeho leteckého priemyslu a používateľov. Tretie krajiny považujú skúsenosti, ktoré EÚ v tomto smere získala, za veľmi cenné. Platí to najmä pre Izrael, s ktorým by EÚ chcela nadviazať privilegovaný vzťah.

Členské štáty EÚ a Izrael tradične rokovali o obmedzujúcich dvojstranných dohodách o leteckých službách s obmedzenými úrovňami otvorenia trhov a prísnymi podmienkami pre prevádzkovateľov. Väčšina dohôd zatiaľ umožňuje menovanie jediného leteckého dopravcu každou stranou, čo prakticky znemožňuje prístup na trh dvom leteckým dopravcom. Navyše v mnohých prípadoch sa o menovaní a frekvenciách rokuje na základe dvojíc miest (city-pair), čo ďalej obmedzuje prístup na trh. Súčasný systém dvojstranných dohôd o leteckých službách medzi členskými štátmi a Izraelom preto narúša modely premávky a môže znevýhodňovať niektorých leteckých dopravcov Spoločenstva, ako aj spotrebiteľov v niektorých členských štátoch. Dohoda o leteckej doprave na úrovni Spoločenstvom by na najvyššej možnej úrovni stanovila rovnaké možnosti pre všetkých leteckých dopravcov Spoločenstva a umožnila by cestujúcim vo všetkých členských štátoch využívať výhody podobných podmienok a zvýšenej premávky medzi EÚ a Izraelom.

Spoločný letecký priestor EÚ a Izraela by priniesol významné hospodárske výhody. Otvorenie trhu a vzájomné uznanie leteckých noriem by prospelo leteckým trhom vďaka ich geografickej polohe a tradičným úzkym hospodárskym a obchodným vzťahom medzi EÚ a Izraelom.

V dôsledku otvorenia trhov by sa významne zlepšili príležitosti na cestovanie pre cestujúcich z EÚ a Izraela. Očakáva sa, že vďaka počtu priamych spojení medzi EÚ a Izraelom, ako aj celkovému počtu letov sa významne rozšíria obchodné a turistické toky medzi EÚ a Izraelom. Rovnako sa očakáva, že európsky letecký priemysel a širšie európske hospodárstvo zožnú významnú časť hospodárskych výhod. Spoločný letecký priestor by vytvoril značné nové trhové príležitosti pre leteckých dopravcov EÚ, ktorí by chceli začať pôsobiť v Izraeli, ale v súčasnosti nemajú potrebné prepravné práva. Mohol by uľahčiť aj integráciu izraelských leteckých

---

2 EUROSTAT Zaostrené na štatistiku (Statistics in focus), 37/2005, ISSN 1561-4840.

3 Príloha k oznámeniu Komisie „Rozvoj vonkajšej politiky Spoločenstva v oblasti letectva“ KOM(2005) 79 v konečnom znení.

dopravcov do existujúcich aliancií leteckých dopravcov Spoločenstva a umožniť tak vznik integrovaných produktov a lepších služieb pre cestujúcich, ako aj zvýšiť efektivitu prostredníctvom úspor z rozsahu.

Samozrejme, mimoriadne dôležité bude zabezpečenie vyváženého otvorenia a integrácie trhov s prihliadnutím aj na iné dôležité ciele politiky so zmiernením možných nepriaznivých vplyvov. Zásadný význam v rámci procesu otvárania trhov má zaistenie paralelnej spolupráce v oblasti právnych predpisov a/alebo ich konvergencie v kontexte aspektov bezpečnosti a bezpečnostnej ochrany leteckej dopravy, ochrany životného prostredia, štátnej pomoci a súťažného práva zabezpečujúcich rovnaké možnosti a spravodlivú hospodársku súťaž na základe rovnocenných príležitostí. Otvorené trhy potrebujú rámec, ktorý zaručuje spravodlivú hospodársku súťaž a vysokú úroveň noriem bezpečnosti a bezpečnostnej ochrany leteckej dopravy. S ohľadom na otázky životného prostredia musí byť dohoda v zhode so záväzkom Spoločenstva podporovať trvalo udržateľný rozvoj. Je dôležité, že dohoda neobmedzuje možnosť EÚ aplikovať legislatívne alebo hospodárske nástroje na zmierňovanie neželaných vedľajších účinkov nárastu leteckej premávky, najmä pokiaľ ide o kvalitu ovzdušia a hladiny hluku v blízkosti letísk, ktoré prispievajú k celosvetovej zmene podnebia.

Politickým a hospodárskym záujmom EÚ je zabezpečiť implementáciu spoločných noriem kompatibilných s európskymi normami vo svojich hospodárskych vzťahoch so stredomorskými partnermi (pozri aj článok 47 asociačnej dohody EÚ s Izraelom). To sa dá dosiahnuť len komplexnou dohodou dosiahnutou na úrovni Spoločenstva, ktorá umožní vzájomné uznanie leteckých noriem a postupov. Konečným cieľom dohody bude integrácia izraelského leteckého sektora do spoločného leteckého priestoru s Európskou úniou a harmonizácia právnych predpisov prostredníctvom vzájomného uznania v kľúčových oblastiach právnych predpisov EÚ týkajúcich sa letectva.

Navrhnutie komplexného mandátu pre rokovania s Izraelom by preukázalo odhodlanie EÚ otvárať trhy, usilovať sa o dosiahnutie právnej konvergencie v oblasti noriem pre bezpečnosť a ochranu letectva a o trvalo udržateľný rozvoj vo vzťahu k svojim susedom. Dohoda o leteckej doprave medzi EÚ a Izraelom by mohla mať širšie hospodárske dôsledky pre leteckú dopravu medzi EÚ a inými susednými krajinami na južných hraniciach EÚ a mohla by posilniť regionálnu spoluprácu.

Ako sa uvádza v tomto oznámení, Izrael deklaroval svoju pripravenosť na začatie integrácie do spoločného leteckého priestoru s EÚ. To naznačuje schopnosť Izraela harmonizovať svoje letecké normy s leteckými normami EÚ prostredníctvom vzájomného uznania, čím sa vytvorí pevný právny rámec pre vzťahy v oblasti letectva.

5. ZÁVERY

Komisia preto považuje za dôležité ponúknuť Izraelu komplexný priestor na posilnenú spoluprácu v oblasti civilného letectva. Na základe dohody s Izraelom by sa vytvoril ambiciózny rámec, ktorý by obsiahol širšie otázky letectva, ako je spolupráca v oblasti právnych predpisov týkajúcich sa bezpečnosti leteckej dopravy,

bezpečnostnej ochrany leteckej dopravy, riadenia letovej premávky, technológie a výskumu, ako aj otázok „obchodovania“ a priemyselnej spolupráce.

Sektor civilného letectva ponúka významné nové príležitosti na ďalšie posilňovanie spolupráce v sektore dopravy a vzájomné výhody pre Izrael a EÚ. Z tohto dôvodu by sa v súčasnosti malo vyvinúť úsilie, aby sa letecká doprava stala kľúčovou oblasťou užšej spolupráce medzi EÚ a Izraelom, čím by sa Izraelu poskytol ďalší príklad integrácie do európskych štruktúr a trhov. Dohoda bude dôležitým krokom k realizácii spoločného leteckého priestoru medzi Európskou úniou a jej stredomorskými susedmi, čo je kľúčovým cieľom vonkajšej politiky EÚ v oblasti letectva a dôležitým prvkom vonkajšej politiky EÚ.

Dohodou na úrovni Spoločenstva bude možné realizovať ašpirácie Izraela týkajúce sa jeho významnejšej integrácie do európskych leteckých štruktúr a spojiť výhody otvorenia trhov so spoluprácou v oblasti právnych predpisov i v technickej a priemyselnej oblasti s cieľom dosiahnuť rovnaké možnosti pre prevádzkovateľov a výhody pre spotrebiteľov.

Značný politický a hospodársky význam dohody o leteckej doprave s Izraelom by z dlhodobého hľadiska mohol povzbudiť iné krajiny v regióne a pomôcť pri posilňovaní regionálnej spolupráce na Blízkom východe.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti Komisia navrhuje dohodnutie a uzavretie komplexnej dohody o otvorenom leteckom priestore s Izraelom a žiada Radu, aby splnomocnila Komisiu začať rokovania o takejto dohode.

Komisia bude úzko spolupracovať s členskými štátmi a všetkými príslušnými zainteresovanými stranami na ďalšom rozvíjaní a dosahovaní cieľov stanovených v navrhovanom rozhodnutí Rady.