COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.5.2010
COM(2010)210 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sviluppare una politica dell'aviazione civile dell'UE in relazione al Brasile

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sviluppare una politica dell'aviazione civile dell'UE in relazione al Brasile

1. INTRODUZIONE

1.1 Tradizionalmente il settore del trasporto aereo internazionale è disciplinato da accordi bilaterali in materia di servizi aerei conclusi fra i singoli Stati. Tuttavia, dal 2003 l'Unione europea (UE) ha avviato una politica estera comune in materia di aviazione con determinati paesi terzi. Come indicato nella comunicazione della Commissione europea "Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione"[1], gli accordi fra l'UE e determinati paesi terzi offrirebbero il sostanziale valore aggiunto di creare nuove opportunità economiche grazie all'apertura dei mercati e alla promozione delle possibilità di investimento. Inoltre questi accordi, promuovendo la cooperazione in materia di regolamentazione, costituiscono il modo migliore di garantire eque condizioni di concorrenza e norme rigorose in materia di sicurezza e di protezione ambientale.

La Commissione europea ha pertanto proposto di avviare negoziati mirati in vista della conclusione di accordi globali nel campo dell'aviazione con determinati partner importanti in tutte le regioni del mondo, al fine di rafforzare le prospettive di promozione dell'industria europea e garantire eque condizioni di concorrenza, contribuendo al contempo alla riforma dell'aviazione civile internazionale.

1.2 Con 4,4 milioni di passeggeri che viaggiano ogni anno tra l'UE e il Brasile[2] e dei tassi elevati di crescita del traffico aereo tra l'UE e l'America del Sud[3], il Brasile è un candidato promettente per un accordo di nuova generazione nel settore del trasporto aereo a livello dell'UE. Di recente, si è registrata una forte collaborazione fra l'UE e il Brasile nel settore dell'aviazione civile:

- all'inizio del 2009 fra l'UE e il Brasile è stato negoziato un accordo su determinati aspetti dei servizi aerei ("accordo orizzontale")[4];

- nel dicembre 2009 sono iniziate le negoziazioni per un accordo bilaterale fra l'UE e il Brasile in materia di sicurezza dell'aviazione civile[5];

- dal 24 al 26 maggio 2010 si terrà a Rio de Janeiro, in collaborazione con l'autorità brasiliana dell'aviazione, un vertice UE-America latina in materia di aviazione civile.

---

1 COM(2005) 79 definitivo dell'11.3.2005.

2 Fonte: Eurostat.

3 Secondo le previsioni globali di mercato di Airbus per il periodo 2009-2028 il traffico aereo fra l'Europa e l'America del sud dovrebbe crescere del 5,7% all'anno, raggiungendo così un tasso ben superiore alla media mondiale del 4,7%, attestandosi al tempo stesso sui livelli di crescita previsti per il traffico fra l'Europa e l'India.

4 COM(2009) 411 definitivo del 3.8.2009. Il 9.10.2009 il Consiglio ha autorizzato la firma dell'accordo.

5 Il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare i negoziati con decisione del 9.10.2009.

1.3 Il governo brasiliano ha informato la Commissione dell'intenzione di avviare negoziati globali con l'UE in materia di trasporto aereo con l'obiettivo di sostituire gli accordi bilaterali esistenti di servizi aerei fra gli Stati membri e il Brasile e istituire un quadro normativo modernizzato che agevolerebbe lo sviluppo dei servizi aerei in previsione della coppa del mondo di calcio che si terrà in Brasile nel 2014 e dei giochi olimpici di Rio de Janeiro nel 2016.

1.4 Un accordo sull'apertura graduale dell'acceso al mercato con il Brasile porterà vantaggi economici ai vettori aerei, agli aeroporti, ai passeggeri, agli spedizionieri, all'industria del turismo e, in generale, all'economia dell'Unione europea e del Brasile. Secondo uno studio economico svolto per conto della Commissione, l'apertura dei mercati dell'aviazione fra l'UE e il Brasile potrebbe generare vantaggi per i consumatori per un valore anche di 460 milioni di euro all'anno[6]. Un altro elemento altrettanto importante è che la liberalizzazione dei mercati riformerebbe radicalmente il quadro normativo che disciplina i servizi aerei fra l'UE e il Brasile. Pertanto, la Commissione raccomanda al Consiglio di autorizzarla a negoziare per conto dell'UE un accordo globale con il Brasile in materia di trasporto aereo per attuare una graduale liberalizzazione del mercato e conseguire un livello elevato di cooperazione normativa. Una migliore cooperazione a livello normativo garantirebbe condizioni eque di concorrenza fra tutti i vettori. La cooperazione normativa potrebbe inoltre favorire un drastico calo dei costi per l'industria dell'aviazione nell'UE.

2. IL QUADRO NORMATIVO ESISTENTE IN MATERIA DI SERVIZI AEREI FRA LA COMUNITÀ EUROPEA E IL BRASILE

2.1 Accordi bilaterali in materia di servizi aerei fra gli Stati membri e il Brasile

Attualmente i servizi aerei commerciali fra il Brasile e l'UE sono disciplinati da quindici accordi di servizi aerei bilaterali. Non esiste attualmente una base giuridica per i servizi aerei tra il Brasile e i 12 altri Stati membri dell'UE.

Gli accordi in materia di servizi aerei attualmente in vigore tra gli Stati membri dell'Unione europea e il Brasile non permettono alle compagnie aeree, agli aeroporti, ai passeggeri ed agli spedizionieri di beneficiare pienamente dei vantaggi offerti dai mercati aperti. Tutti gli accordi limitano il numero di voli settimanali, limitando in particolare le operazioni tra l'UE e São Paulo. Inoltre limitano i diritti di *code-share* e i diritti di trasportare merci o passeggeri tra il Brasile e i paesi terzi. In aggiunta, la grande varietà di accordi bilaterali ha determinato una certa disomogeneità nei servizi aerei tra l'UE e il Brasile. Ad esempio, i diritti di traffico sono passati da due voli settimanali a 80 voli settimanali. Le differenze fra gli accordi bilaterali tra Stati membri e il Brasile creano ineguaglianze nelle opportunità offerte ai vettori aerei dell'Unione europea.

Quadro dei trasporti aerei in Brasile

---

[6] Booz & Co, The Economic Impacts of Opening Aviation Markets between the EU and Brazil, giugno 2009. (http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/study_brazil_EN).

2.2 Vista la sua conformazione geografica, il Brasile è il quarto mercato per i voli domestici al mondo[7]. A seguito dell'ingresso dei vettori a basso costo, il volume del mercato interno è quasi raddoppiato tra il 2003 e il 2008. La compagnia aerea più importante sia per i servizi nazionali che internazionali è TAM, seguita dal vettore a basso costo Gol. TAM è attualmente l'unico vettore brasiliano che effettua voli diretti in Europa. Il 78% dei passeggeri e l'85% delle tonnellate di cargo sui voli che collegano l'UE e il Brasile sono trasportati da vettori UE[8].

2.4 Attualmente gli operatori stranieri possono detenere non più del 20% delle compagnie aeree brasiliane. Nel novembre 2009 il senato brasiliano ha approvato un progetto di legge che innalza tale limite al 49%.

2.5 La regolamentazione del trasporto aereo in Brasile è caratterizzata dalla forte presenza dell'Agenzia nazionale dell'aviazione civile (ANAC), istituita nel 2006, che è legata al ministero della Difesa. La gestione del traffico aereo è di competenza dell'aviazione brasiliana. Infraero, che dipende dal ministero della Difesa, è l'organismo incaricato dell'organizzazione degli aeroporti brasiliani. São Paulo-Guarulhos, il principale aeroporto internazionale, deve far fronte a gravi problemi di congestione. Il Brasile sta prendendo in considerazione il ricorso a concessioni aeroportuali per migliorare l'infrastruttura più rapidamente.

3. POTENZIALI VANTAGGI ECONOMICI DI UN ACCORDO GLOBALE IN MATERIA DI TRASPORTO AEREO FRA L'UNIONE EUROPEA E IL BRASILE

3.1 Ulteriore rafforzamento del partenariato strategico tra l'UE e il Brasile

Nel 2007 il Brasile e l'UE hanno deciso di istituire un partenariato strategico[9]. Il Brasile è un partner importante per l'UE in quanto non solo ha stretti legami storici, culturali e commerciali, ma condivide anche la capacità di svolgere un ruolo decisivo nell'affrontare numerose problematiche mondiali, tra cui i cambiamenti climatici.

Il Brasile non è solo la decima economia del mondo, ma anche il decimo partner commerciale per importanza dell'UE. Il Brasile ha registrato tassi di crescita anche durante la crisi economica mondiale del 2008-2009 e si registra un consenso generale sul fatto che l'economia brasiliana ha potenzialità immense. L'UE ha registrato un'eccedenza commerciale nei servizi di trasporto di oltre 700 milioni di EUR[10]. Il trasporto aereo tra l'UE e il Brasile è legato al turismo, agli affari e agli scambi individuali. Il rafforzamento dei collegamenti di trasporto aereo tra l'UE e il Brasile è fondamentale per agevolare il commercio, gli investimenti, il turismo e gli scambi individuali con un partner strategico.

---

7 Fonte: World Air Transport Statistics, 51a edizione.
8 Fonte: ANAC, Anuário do Transporte Aéreo 2008.
9 COM(2007) 281 definitivo.
10 Fonte: Eurostat.

3.2 Vantaggi economici dell'apertura dei mercati dell'aviazione tra l'UE e il Brasile

Lo studio economico menzionato precedentemente dimostra che un eventuale accordo in materia di trasporto aereo con il Brasile comporterebbe significativi vantaggi economici, ossia:

- l'eliminazione delle restrizioni bilaterali in termini di capacità e frequenza consentirebbe ai vettori aerei di ampliare i loro servizi in funzione della domanda dei passeggeri. Attualmente varie compagnie aeree dell'Unione europea utilizzano la totalità dei diritti di traffico disponibili, in particolare da e verso São Paolo;

- l'eliminazione dei controlli dei prezzi offrirebbe vantaggi ai passeggeri in quanto consentirebbe una maggiore concorrenza a livello di prezzi;

- l'eliminazione delle restrizioni in materia di *code-share* consentirebbe alle compagnie aeree di offrire una maggiore connettività di rete ai loro passeggeri;

- l'eliminazione delle limitazioni applicabili al numero di linee aeree designate consentirebbe a nuovi operatori di introdurre nuovi servizi tra l'UE e il Brasile;

- il trasporto merci fra il Brasile e l'UE potrebbe trarre vantaggi sostanziali da un quadro regolamentare più aperto. Ogni anno tra l'UE e il Brasile sono trasportate 250 000 tonnellate di merci. I servizi cargo sono limitati dalla carenza di diritti di traffico per gestire il traffico tra il Brasile e i paesi terzi e dalla carenza di diritti di trasporto intermodale;

- la potenziale liberalizzazione reciproca delle regole in materia di investimenti garantirebbe alle compagnie aeree un maggiore accesso al capitale estero e agli investitori la possibilità di investire in compagnie interessanti su altri mercati;

- una riduzione dei costi connessi all'esercizio dell'attività commerciale ridurrebbe i costi operativi delle compagnie aeree e andrebbe a vantaggio degli utenti delle linee aeree, ossia i passeggeri e gli spedizionieri.

Lo studio calcola che l'apertura dei mercati dell'aviazione tra l'UE e il Brasile potrebbe generare ogni anno da 300 a 460 milioni di euro di benefici per i consumatori[11].

3.3 Valore aggiunto della cooperazione in materia di regolamentazione con il Brasile a livello di UE

Il valore aggiunto dei negoziati in materia di trasporto aereo a livello dell'Unione con il Brasile non si limita solo ai vantaggi economici derivanti dall'apertura dei mercati dell'aviazione. Il principio della reciprocità è fondamentale nel codice aeronautico del Brasile e nelle leggi e nei regolamenti speciali in questo settore. Ciò fornisce una buona base giuridica per offrire vantaggi reciproci in un quadro normativo modernizzato fra l'Unione e il Brasile.

---

[11] Queste cifre si limitano ai voli passeggeri e all'impatto diretto della liberalizzazione sull'eccedenza commerciale e non comprendono i vantaggi economici indiretti o indotti.

Gli elementi della cooperazione normativa in un accordo in materia di trasporto aereo a livello di Unione hanno una portata notevolmente maggiore rispetto ai risultati che si potrebbero ottenere con accordi bilaterali. Un punto importante di un accordo in materia di trasporto aereo a livello di Unione sarà la cooperazione migliorata con il Brasile per far fronte agli impatti dell'aviazione sull'ambiente, compreso il contributo congiunto agli sforzi globali per attenuare l'impatto dell'aviazione sui cambiamenti climatici. Considerato l'interesse del Brasile per i biocarburanti, la cooperazione potrebbe comprendere un ulteriore sviluppo dei biocarburanti sostenibili che riducono l'impatto dell'aviazione sui cambiamenti climatici. Il Brasile è poi un candidato naturale per lo sviluppo di "voli verdi" grazie all'innovazione nella gestione del traffico aereo da e verso l'UE. Il rafforzamento della cooperazione a livello di sicurezza dell'aviazione, facilitazione e politica in materia di aeroporti potrebbe ridurre i costi per le compagnie aeree, gli aeroporti e gli spedizionieri.

L'accordo istituirebbe un comitato congiunto per monitorare l'attuazione dell'accordo. Un comitato congiunto costituisce un ottimo meccanismo per trattare mediante la cooperazione le questioni che riguardano i servizi aerei fra l'UE e il Brasile. Risulterebbe molto difficile trattare molte di questi aspetti mediante consultazioni nell'ambito di accordi bilaterali in materia di servizi aerei.

4. CONCLUSIONI: FORTE VALORE AGGIUNTO DI UN ACCORDO FUTURO UE-BRASILE IN MATERIA DI TRASPORTO AEREO

4.1 Il Brasile ha espresso l'auspicio di avviare negoziati per un accordo globale in materia di trasporto aereo con l'UE. L'UE dovrebbe rispondere positivamente e cercare di trarre vantaggio dall'interesse manifestato dal Brasile. Un quadro modernizzato per i servizi di trasporto aereo fra l'UE e il Brasile offrirebbe nuove e significative opportunità commerciali per le compagnie aeree e gli aeroporti nell'UE applicando condizioni eque di concorrenza. L'industria europea ha chiesto alle istituzioni dell'UE di avviare negoziati globali in materia di trasporto aereo con il Brasile nel 2010 con l'obiettivo di favorire la ripresa del traffico aereo dopo la crisi economica e finanziaria globale[12]. Inoltre, il rafforzamento dei collegamenti aerei consoliderebbe ulteriormente il partenariato strategico fra l'UE e il Brasile.

4.2 L'obiettivo dei negoziati per un accordo globale in materia di trasporto aereo con il Brasile sarebbe la graduale apertura dell'accesso al mercato e delle opportunità di investimento. L'accordo che ne risulterebbe offrirebbe ai vettori dell'Unione diritti e opportunità equivalenti in un quadro giuridico coerente, con accesso al mercato quanto più possibile aperto e norme regolamentari il più possibile elevate. Inoltre, creerebbe nuove opportunità di mercato fra il Brasile e gli Stati membri che attualmente non dispongono di una base giuridica per il trasporto aereo commerciale da e verso il Brasile.

Uno studio svolto di recente per conto della Commissione ha dimostrato che non si otterrebbero solo vantaggi economici notevoli da un'apertura del mercato fra l'UE e il Brasile ma che i benefici sarebbero altrettanto notevoli con un comitato congiunto

[12] ACI Europe, Renewed Call for Competitive Relief Measures, novembre 2009.

per discutere e risolvere le questioni connesse alle operazioni commerciali che riguardano i servizi aerei UE-Brasile e alla stretta collaborazione normativa in tutti i settori dell'aviazione civile.

4.3 Un accordo in materia di trasporto aereo tra l'UE e il Brasile rafforzerebbe la sicurezza, la protezione e la tutela ambientale dei servizi aerei. Per quanto riguarda la sicurezza aerea, è in corso di negoziazione un accordo specifico per una stretta cooperazione regolamentare, riguardante in particolare l'accettazione reciproca dei risultati delle certificazioni nel settore delle sicurezza aerea e della compatibilità ambientale.

L'accordo deve essere coerente con l'impegno dell'UE a favore dello sviluppo sostenibile dei trasporti. È importante che non limiti la capacità dell'UE di applicare strumenti normativi o economici per alleviare gli effetti dell'aviazione in relazione ai cambiamenti climatici. Al contrario, l'accordo dovrebbe realizzare una stretta cooperazione per attenuare gli effetti dell'aviazione sui cambiamenti climatici. Il Brasile dovrebbe essere incoraggiato a sviluppare e attuare misure concernenti gli impatti dell'aviazione sull'ambiente e sul clima. Queste misure potrebbero comprendere misure basate sul mercato, fra cui lo scambio di diritti di emissione o altre forme di crediti e misure in materia di emissioni.

Una più stretta cooperazione con le autorità regolamentari in vari settori dell'aviazione civile andrebbe a vantaggio dell'industria brasiliana ed europea. La convergenza della regolamentazione può essere conseguita esclusivamente a livello comunitario.

4.4 Alla luce di quanto precede, la Commissione europea raccomanda che il Consiglio la autorizzi ad avviare negoziati con il Brasile finalizzati alla conclusione di un accordo globale in materia di trasporto aereo.

La Commissione lavorerà in stretta collaborazione con gli Stati membri e tutte le parti interessate per l'ulteriore sviluppo e il conseguimento degli obiettivi definiti nelle direttive di negoziato.