



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 14.3.2005
KOM(2005) 77 lopullinen

**KOMMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Yhteisön ja Venäjän federaation
lentoliikennealan suhteiden kehittämispuitteet**

1. JOHDANTO JA TIIVISTELMÄ

EU:n ja Venäjän federaation suhde keskeisinä strategisina kumppaneina ja naapureina on yleisesti ottaen tärkeä, ja molempien toiminta ilmailu- ja lentokonealalla on merkittävää. Tästä johtuen olisi erittäin suotavaa sopia uusista puitteista EU:n ja Venäjän ilmailualan suhteiden järjestämiseksi.

Komissio suosittelee tämän tiedonannon yhteydessä, että neuvosto valtuuttaisi komission neuvottelemaan Euroopan yhteisön puolesta kokonaisvaltaisesta lentoliikennesopimuksesta Venäjän federaation kanssa. Aloite perustuu yhteisön osuuden kehittymiseen ilmailualan ulkosuhteiden alalla, mikä johtuu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ”Open skies” -asioissa 5. marraskuuta 2002 antamista tuomioista, joissa tunnustettiin yhteisön yksinomainen toimivalta ilmailualan ulkosuhteita koskevissa merkittävissä seikoissa, sekä komission valkoisesta kirjasta ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika”¹, jossa korostettiin, että unionin on tarpeen esiintyä yhtenäisesti kansainvälisissä yhteyksissä puolustaakseen etujaan teollisuus-, sosiaali- ja ympäristöasioissa.

Kyseisten tuomioiden perusteella komissio ilmoitti aikovansa antaa ehdotuksia lisävaltuutuksiksi, joilla sen sallittaisiin aloittaa laaja-alaiset lentoliikennealan neuvottelut tiettyjen strategisesti merkittävien kolmansien maiden kanssa.

Yhteisöllä on huomattavia taloudellisia ja poliittisia syitä määritellä johdonmukainen lentoliikennepolitiikka suurimpia kauppakumppaneitaan, erityisesti Venäjää, kohtaan. EU:n ja Venäjän suhteet ovat kehitymässä tiiviiksi taloudelliseksi ja poliittiseksi kumppanuudeksi, jonka perustana ovat kumppanuus- ja yhteistyösopimus² sekä neljä ”yhteistä aluetta”, joista sovittiin EU:n ja Venäjän huippukokouksessa Pietarissa toukokuussa 2003, ja erityisesti yhteinen talousalue.

EU:n ja Venäjän kumppanuus on vahvistunut kymmenen uuden jäsenvaltion liittyttyä EU:hun 1. toukokuuta 2004. Kahdeksalla niistä on historiallisesti erityisen läheiset taloudelliset ja poliittiset siteet Venäjään. EU on Venäjän pääasiallinen kauppakumppani ja edustaa yli 50:tä prosenttia sen koko kaupasta, kun taas Venäjä on EU:n viidenneksi tärkein kauppakumppani (Yhdysvaltojen, Sveitsin, Kiinan ja Japanin jälkeen) ja edustaa noin viittä prosenttia EU:n koko kaupasta. Venäjä on EU:n kymmenen uuden jäsenvaltion toiseksi tärkein kauppakumppani.

Jotta yhteistyö tuottaisi tuloksia, sen on koskettava myös liikennejärjestelmiä. Ilmailu on erityisen nopeasti kehittyvä liikenteen ala. Se on myös ehdottoman tarpeellinen yhteyksien luoja Euroopan unionista sen naapurimaihin ja erityisesti Venäjän federaatioon. Venäjää koskevan ilmailupolitiikan määrittely on näin ollen merkittävä poliittinen tavoite kehitettäessä yleisesti EU:n kumppanuutta suuren itänaapurinsa kanssa.

¹ KOM (2001) 370.

² Kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen 43 artiklassa annetaan mahdollisuus tehdä liikennealan erityisiä sopimuksia, joiden tavoitteena on parantaa molemminpuolista markkinoille pääsyä ja palvelujen tarjoamista koskevia edellytyksiä.

Venäjä tarjoaa hyviä mahdollisuuksia Euroopan lentoyhtiöiden, lentokoneiden valmistajien ja palvelujen tarjoajien kasvulle. Venäjän kansainvälinen matkustajaliikenne on suurelta osin keskittynyt eurooppalaisiin kohteisiin. Noin 75 prosenttia Venäjän kaikesta matkustajaliikenteestä suuntautuu eurooppalaisiin kohteisiin, ja sen kasvun ennustetaan jatkuvan 5,8 prosentin³ vuosivauhdilla vuoteen 2007 saakka. Venäjän federaatio puolestaan on tällä hetkellä EU:n neljänneksi suurin ulkomaille suuntautuvan ilmailun markkina-alue⁴.

Venäjän ilmailualalle ovat pitkään olleet ominaisia rajoittavat toimintatavat. Markkinoille pääsyä on rajoitettu tiukasti, ja valtio on edelleen huomattava ja vaikutusvaltainen toimija ilmailuteollisuudessa. Kysynnän kasvettua ja ulkomaisen kilpailun lisääntyttyä Venäjän hallitus on kuitenkin ilmoittanut alan mittavista uudistuksista, joihin kuuluvat kotimaan markkinoiden asteittainen vapauttaminen ja lentoyhtiöiden yksityistäminen, joilla pyritään lisäämään kilpailua, houkuttelemaan sijoituksia ja saamaan aikaan alan vahvistumista.

EU:n ja Venäjän ilmailualan suhteita ovat menneisyydessä hallinneet Siperian ylilennoista perittäviä maksuja koskevat riidat ja Venäjän huolestuneisuus EU:n melu- ja turvallisuusnormeista. Siperian ylilennot ovat eurooppalaisille lentoyhtiöille keskeinen kysymys, joka vaikuttaa palveluihin Euroopan ja Kaukoidän, erityisesti Kiinan, kasvavien ja tuottoisien markkinoiden välillä. Nämä vaikeudet ovat haitanneet rakentavaa yhteistyötä ja edistymistä sellaisilla tärkeillä, molempia osapuolia kiinnostavilla aloilla kuin lentoturvallisuus ja ilmailun turvaaminen.

Tällä hetkellä suhteet ovat hajanaiset, erityisesti yhteisön lentoyhtiöiden käytettävissä olevien liikenneoikeuksien ja markkinatilaisuuksien osalta. Yksin toimivat jäsenvaltiot eivät ole kyenneet saattamaan kahdenvälisiä sopimuksia vastaamaan yhteisön lainsäädäntöä eivätkä ratkaisemaan Siperian ylilentomaksujen kaltaisia keskeisiä kysymyksiä, eivätkä myöskään saavuttamaan merkittävää edistystä markkinoille pääsyssä. Erilaiset näkemykset turvallisuudesta ja melusta ovat mahdollisten väärinkäsitysten jatkuva lähde ilmailualan suhteissa.

EY:n ja Venäjän kokonaisvaltaisen lentoliikennesopimuksen tavoitteena olisi laajentaa ilmailualan suhteita ja määritellä puitteet, joissa sekä ilmailuala että käyttäjät voivat hyötyä markkinatilanteen paranemisesta, kahden markkina-alueen välisen sääntely-ympäristön vakaudesta ja johdonmukaisuudesta sekä mekanismeista, joiden avulla erimielisyydet voidaan välttää tai tehokkaasti ratkaista.

2. VENÄJÄN SIVIILI-ILMAILUPOLITIIKAN KEHITYSSUUNTAUKSET – NYKYAIKAISTAMINEN, VAHVISTAMINEN JA VAPAUTTAMINEN

2.1. Kasvat ja kehittyvät markkinat

Lentoliikenne kuuluu Venäjällä nopeimmin kehittyviin liikennemuotoihin. Siviili-ilmailu on koko Venäjän talouden kannalta merkittävä ala, joka työllistää noin 223 000 ihmistä. Venäjän liikenneministeriön mukaan matkustajalentoliikenne kasvoi 9,9 prosentilla vuonna 2003 ja rahtiliikenne 2,7 prosentilla.

³ Lähde: IATA.

⁴ Lähde: Euroopan komissio: tarjottuja paikkoja koskevat tiedot, 2004.

Venäjän lentoliikennemarkkinat kehittyvät nopeasti, mutta joissakin suhteissa ne ovat edelleen melko kypsyttömät: sekä matkustaja- että rahtiliikenteen kasvupotentiaali on voimakas. IATA:n ennusteiden mukaan Venäjän siviili-ilmailumarkkinat kasvavat vuosina 2003–2007 5,8 prosentin vuosivauhdilla eli nopeammin kuin Länsi-Euroopan ja Yhdysvaltojen kypsemät markkinat.

Vain neljä kaupallista lentoyhtiötä – Aeroflot, Sibir, Pulkovo ja UT Air – kuljettaa yli miljoona matkustajaa vuodessa. Aeroflot hallitsee kansainvälisiä markkinoita, kun taas kotimaan markkinoilla se joutuu kilpailemaan muiden yhtiöiden kanssa (Sibir on Venäjän johtava kotimaan matkustajaliikenteen harjoittaja). Aeroflot tarjoaa 37,7 prosenttia kaikista Venäjän ja EU:n välisen liikenteen matkustajapaikoista. Seuraavaksi suurin on Lufthansa, joka tarjoaa 12,6 prosenttia paikoista⁵.

2.2. Lentoliikenteen uusi strategia – kohti yksityistämistä ja vapauttamista

Venäjän hallitus julkisti lokakuussa 2003 Venäjän federaation uuden liikennestrategian.

Lentoliikenteen osalta Venäjän hallituksen pääasiallisena tavoitteena on kehittää kotimaan lentoliikennettä merkittävien rakenneuudistusten avulla, jotta parannettaisiin tehokkuutta ja palvelujen laatua. Venäjällä on tällä hetkellä 215 rekisteröityä lentoyhtiötä (267 vuonna 2000), mukaan luettuina 55 valtion omistamaa lentoyhtiötä. Määrän odotetaan laskevan lähivuosina kilpailun kiristymisen, hallituksen lupamenettelyjen tiukentamisen ja tiukempien turvallisuusvaatimusten täytäntöönpanon johdosta.

Venäjän hallitus on ilmoittanut suunnitelmista parantaa huomattavasti venäläisten lentoyhtiöiden yleistä kilpailukykyä alkamalla noudattaa kansainvälisiä kaupallisia sekä ympäristöön ja palveluihin liittyviä normeja ja vapauttamalla markkinat asteittain.

Pääasiallinen syy kotimaan lentoliikennemarkkinoiden vapauttamisen vauhdittamiseen on matkustajaliikenteen kasvu viime vuosina. Kotimaan markkinoiden vapauttaminen alkoi vuonna 2002, kun voimassa ollut kiintiöjärjestelmä purettiin. Venäjän hallitus aikoo jatkaa kiintiöiden poistamista ja siten päästä nopeasti tilanteeseen, jossa kotimaan lentoliikenne on täysin vapautettu.

Hallitus aikoo edistää strategisia liittoutumia sekä kotimaan että kansainvälisessä toiminnassa ja siten myötävaikuttaa venäläisten lentoyhtiöiden kilpailuun valmistautumiseen. Venäläisten lentoyhtiöiden väliset kilpailupaineet sekä kotimaan että kansainvälisillä reiteillä johtavatkin lähivuosina todennäköisesti merkittäviin muutoksiin Venäjän lentoliikennealalla. Varhaisena merkinä tulevasta kehityksestä oli Aeroflotin 24. toukokuuta 2004 allekirjoittama yhteisymmärryspöytäkirja, jolla valmisteltiin venäläisen lentoyhtiön liittymistä *SkyTeam* -liittoutumaan. Myös Aeroflotin mahdollisesta yksityistämisestä on ilmoitettu.

⁵

Lähde: OAG.

2.3. Infrastruktuurin nykyaikaistaminen

Useimmat venäläiset lentokentät kaipaavat kunnostusta ja nykyaikaistamista. Venäjän hallituksen hyväksymässä liikennestrategiassa suunnitellaan lentokenttien yksityistämisen jatkamista ja koko maan lentokenttäverkon optimointia. Lentokenttien toiminnan tehostaminen on ratkaisevaa Venäjän siviili-ilmailualan onnistuneen kehittymisen kannalta. Turvallisuuskysymykset ja -menettelyt ovat yhä tärkeämmässä asemassa kesän 2004 dramaattisten terroritekojen jälkeen. Liikenteen turvallisuudesta on valmisteltu uusi laki.

Samalla kun Venäjän hallitus suunnittelee kotimaan lentoliikennesektorin uudistamista perusteellisesti, se on myös ilmoittanut lentokoneteollisuuden rakenneuudistusta koskevista suunnitelmista.

Tehokkaiden ja nykyaikaisten lentokoneiden saatavuus on tällä hetkellä kaikkein merkittävin venäläisten lentoyhtiöiden kasvua hidastava tekijä. Arvioiden mukaan lentoyhtiöiden on seuraavien viiden vuoden aikana korvattava kolmannes ikääntyvästä konekannastaan (noin 95 prosenttia nykyisistä lentokoneista on valmistettu vuosien 1960 ja 1980 välillä). Yli 1600 käytössä olevaa lentokonetta ei ole ICAO:n melunormien mukaisia.

Venäjän ilmailuteollisuus on perinteisesti ollut mittavaa. Tällä hetkellä ala työllistää noin 500 000 ihmistä noin 300 yrityksessä ja tutkimus- ja suunnittelulaitoksessa. Ala kaipaa kuitenkin kipeästi sijoituksia, nykyaikaistamista ja rakenneuudistusta.

Uudistusprosessi näyttää alkaneen Venäjän ilmailu- ja avaruusviraston (Rosaviakosmos) esitettyä ehdotuksia Venäjän uuden liikennestrategian yhteydessä. Virasto ehdottaa radikaaleja toimenpiteitä, joilla luotaisiin yhteinen ilmailukonserni (OAK – yhdistynyt lentokoneenvalmistus) ilmeisesti EADS:n esimerkin mukaan. Konsernia hallitsisi yksityinen pääoma (hallitus osallistuisi siihen 25,5 prosentilla), ja sen tavoitteena olisi päästä 10 prosentin osuuteen maailmanlaajuisista ilmailumarkkinoista.

3. EU:N JA VENÄJÄN ILMAILUALAN SUHTEET – YHTEISÖN TOIMINNAN TARVE

3.1. Kasvavat, molemmille osapuolille kaupallisesti merkittävät markkinat

Kehittyneet ilmailuyhteydet Euroopan unioniin ja pääasiallisiin kansainvälisiin kohteisiin ovat keskeisiä Venäjän talouden kehitykselle ja sen ja EU:n välisille kauppasuhteille.

Venäjän kansainvälinen matkustajaliikenne on suurelta osin keskittynyt eurooppalaisiin kohteisiin. Vuonna 2002 Venäjän ja Länsi-Euroopan välillä matkusti 4,3 miljoonaa matkustajaa, ja Venäjän ja Keski- ja Itä-Euroopan välillä miljoona matkustajaa. Noin 75 prosenttia Venäjän kaikesta matkustajaliikenteestä suuntautuu eurooppalaisiin kohteisiin, ja sen ennustetaan kasvavan 5,8 prosentin vuosivauhdilla vuoteen 2007 saakka⁶.

⁶ Lähde: IATA.

EU:n ja Venäjän välinen lentoliikenne lisääntyi huomattavasti viimeisten kymmenen vuoden aikana. EU:n jäsenvaltioiden ja Venäjän välisten lentojen viikoittainen määrä nousi 279:stä vuonna 1992 465:een vuonna 2003. Samaan aikaan EU:n ja Venäjän välisessä lentoliikenteessä tarjottujen matkustajapaikkojen määrä nousi 44 880 paikasta vuonna 1992 65 663 paikkaan vuonna 2003. Venäjän markkinoilla on tunnetusti suuri kasvupotentiaali.

EU:n ja Venäjän välisestä lentoliikenteestä suurin osa tapahtuu Venäjän ja Saksan välillä (39 prosenttia EU:n ja Venäjän välisistä lennoista)⁷, ja seuraavaksi eniten yhteyksiä on Espanjaan (12 prosenttia), Ranskaan (11 prosenttia), Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (8,5 prosenttia) ja Suomeen (7 prosenttia). Uusista jäsenvaltioista Puolalla ja Tšekillä on huomattavasti liikennettä Venäjän federaation kanssa.

Yhdessä Kiinan kanssa Venäjä kuuluu maailman laajimpiin ”suuren potentiaalin” matkailumarkkinoihin. Venäjän federaatiossa matkustaneiden kokonaismäärä kasvoi 7,3 prosentilla vuonna 2002 (Euroopassa keskimäärin 2,3 prosentilla). Eurooppalaiset matkanjärjestäjät ovat aloittaneet yhteistyön ja perustaneet yhteisyrityksiä venäläisten yritysten kanssa. Venäläisten matkailijoiden merkitys EU:n matkailualalle on kasvussa. Venäläisten matkailijoiden kuluttama rahamäärä on kansainvälistä huippuluokkaa (12 miljardia US-dollaria vuonna 2002)⁸.

3.2. EU:n jäsenvaltioiden ja Venäjän kahdenväliset suhteet ilmailualalla

3.2.1. Pirstaleinen ja rajoittava markkinaympäristö

Venäjän federaatiolla on kahdenväliset lentoliikennesopimukset 23:n kanssa 25 jäsenvaltiosta. Sopimuksilla säännellään erityisesti liikenneoikeuksia ja niihin liittyviä kahdenvälisiä asioita (lento-yhtiöiden valinta, lentoturvallisuus, hinnoittelu, tullit jne.). Tällainen pirstoutuminen johtaa tarpeettomaan monimutkaisuuteen EU:n ja Venäjän väliseen lentoliikenteeseen sovellettavissa sääntelypuitteissa.

Lisäksi jäsenvaltioiden Venäjän kanssa tekemissä kahdenvälisissä lentoliikennesopimuksissa yleensä säännellään markkinoille pääsyä tiukasti rajoittamalla paitsi valittavia lentoyhtiöitä tai lennettäviä reittejä, myös vuoroja tai kapasiteettia, joita valitut lentoyhtiöt voivat käyttää.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ”Open skies” -tuomioissa toteamien sääntöjenvastaisuuksien lisäksi myös yhteisön kilpailulainsäädännön alalla on oikeudellisia kysymyksiä, joita on käsiteltävä EU:n ja Venäjän tulevan lentoliikennesopimuksen yhteydessä.

3.2.2. Pilviä taivaalla – pääasialliset ratkaisematta olevat kysymykset

3.2.2.1. Siperian ylilennot

Venäjän alueen yli lentävien EU:n lentoyhtiöiden on maksettava venäläiselle kilpailijalleen Aeroflotille erityisiä maksuja, joilla ei ole yhteyttä

⁷ Saksa on Venäjän suurin yksittäinen kansainvälinen ilmailualan markkina-alue. Lufthansa, Aeroflot, Pulkovo ja Air Sibir suorittavat kukin yli 100 lentoa viikossa Venäjän federaation ja Saksan välillä.

⁸ Lähde: Maailman matkailujärjestö (WTO), ”Tourism highlights”, 2003.

lennonjohtopalveluista perittäviin tavanomaisiin maksuihin. Kyseisiä maksuja, joita Venäjä on asettanut jäsenvaltioiden kanssa tekemissään kahdenvälisissä sopimuksissa tekemällä EU:n lentoyhtiöiden ja Aeroflotin väliset kauppasopimukset pakollisiksi, on mahdoton hyväksyä kauttakulusta, ne ovat yleismaailmallisen käytännön vastaisia, ja niitä pidetään yhteensopimattomina kansainvälisen oikeuden kanssa, mukaan luettuna vuoden 1944 Chicagon yleissopimuksen 15 artikla. Vuonna 2003 näistä maksuista aiheutui eurooppalaisille lentoyhtiöille yhteensä noin 250 miljoonan euron kustannukset. Venäjä on ainoa maailman maa, jossa tällaisia maksuja peritään. Lisäksi maksuja ei sovelleta avoimesti eikä kaikkiin Venäjän kauppakumppaneihin. Siperian kautta kulkeminen on EU:n lentoyhtiöille keskeinen tekijä pyrittäessä kaupallisesti elinkelpoiseen ratkaisuun pääsyssä Kaukoidän, myös Kiinan, kasvaville ilmailumarkkinoille. Kaukoidän toiminta on ratkaisevaa EU:n lentoyhtiöiden taloudellisen kannattavuuden kannalta.

Useimmat EU:n rahtiliikenteen harjoittajat, jotka liikennöivät Länsi-Euroopan ja Kaukoidän välillä, välttävät ylilentomaksujen maksamisen kiertämällä Venäjän alueen. Venäläisillä rahtiliikenteen harjoittajilla, erityisesti Aeroflotilla, on näin ollen merkittävä etu, koska ne tarjoavat rahtipalveluja Länsi-Euroopasta Kaukoitään suoraan Venäjän kautta.

3.2.2.2. Ympäristö- ja turvamääräykset

Venäläisten lentoyhtiöiden käytössä on edelleen merkittävä määrä vanhoja lentokoneita, jotka eivät ole kansainvälisten ja eurooppalaisten ympäristö- (lentomelu) ja turvallisuusnormien mukaisia. Tämä estää osaltaan EU:n ja Venäjän ilmailusuhteiden paranemista, ja asiaa on käsiteltävä EU:n tason kokonaisvaltaisten toimien avulla.

4. EU:N JA VENÄJÄN ILMAILUSUHTEITA KOSKEVIEN YHTEISÖN TOIMIEN HYÖDYT

4.1. Yleiset taloudelliset hyödyt

EU:n ja Venäjän federaation ilmailu- ja lentokoneteollisuus on keskeinen osa taloudellista yhteistyötämme ja myötävaikuttaa kansalaistemme liikkuvuuteen ja teollisuuden kehitykseen. Venäjän federaation ja EU:n ilmailusuhteiden merkitys kasvoi EU:n laajentumisen myötä, ja 25 jäsenvaltion EU:n ja Venäjän federaation markkinoiden välinen liikenne lisääntyi huomattavasti.

Kuluneen vuosikymmenen aikana EU on kehittänyt lentoliikenteen todelliset eurooppalaiset sisämarkkinat. Kuluttajille on niin ikään hyötyä valinnanvarasta ja alemmista lentohinnoista, erityisesti uusien halpalentoyhtiöiden aloitettua toimintansa. EU kehittää parhaillaan yhtenäistä ilmatilaa varten myös yhteisiä turvallisuus- ja lennonjohtonormeja.

Sisämarkkinoiden kaikkia mahdollisuuksia ei kuitenkaan todennäköisesti saavuteta ennen kuin yhteisö voi toimia yhtenäisesti ja koordinoitusti ilmailusuhteissaan kolmansiiin maihin aina, kun tällaiset koordinoitut toimet voivat antaa eurooppalaista ilmailuteollisuutta ja sen käyttäjiä hyödyttävää lisäarvoa. Komission äskettäin teettämän tutkimuksen tulosten mukaan EU:n ja Venäjän välisten markkinoiden täydestä avautumisesta voisi koitua jopa 680 miljoonan euron hyödyt vuosittain

molemmille osapuolille. Hyödyt saataisiin ilmailuteollisuudessa syntyvistä uusista työpaikoista, matkailijoiden kulutuksesta ja laajemman ilmailualan tukipalveluista.

EU:n ja Venäjän entistä tiiviimmät ilmailualan suhteet, jotka perustuisivat ilmailusopimukseen, saattaisivat rohkaista Venäjän siviili-ilmailualaa yhdentymään maailmanlaajuisten liittoutumien verkostoon.

Tiiviimpien yhteyksien kehittäminen Euroopan ja Venäjän ilmailuteollisuusalojen välillä ja teollisen yhteistyön vahvistaminen on määritelty ensisijaisiksi toimiksi EU:n ja Venäjän yhteistä talousaluetta koskevassa toimintasuunnitelmassa. Yhteistyön vahvistamista voitaisiin suunnitella yhteisön ja Venäjän välistä ilmailusopimusta koskevien neuvottelujen yleisissä puitteissa, ja se johtaisi myös uusiin markkinamahdollisuuksiin ja sitä kautta huomattaviin taloudellisiin hyötyihin.

Huomioon olisi otettava myös huomattavat säästöt (noin 250 miljoonaa dollaria vuodessa), joita eurooppalaiset lentoyhtiöt saisivat Siperian ylilentomaksujen poistamisen myötä, sekä edut, jotka liittyvät vapaampaan ympäristöön Kaukoitään suuntautuvien palvelujen laajentamiseksi Venäjän ylitse.

Markkinoiden avaaminen ja yhdentäminen on toteutettava tasapainoisella tavalla ja niin, että otetaan huomioon muut tärkeät poliittiset tavoitteet ja lievennetään mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, joita kilpailuun, ympäristönsuojeluun ja kestäväan kehitykseen tai muihin aloihin saattaisi kohdistua.

4.2. Liikenneoikeudet – uusien mahdollisuuksien luominen ja ilmatilan avaaminen

Liikenneoikeuksien alalla edellä kuvattu nykyinen ympäristö on erittäin rajoittava lentoyhtiöiden valinnan, vuorojen, kapasiteetin ja reittien osalta. Tämä taas haittaa lentoliikennepalvelujen kasvua kysynnän kasvusta huolimatta. Näin ollen sopimuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa asteittainen pääsy molemmille ilmailumarkkinoille niin, että edistetään sijoitustoimintaa ja kilpailua ja parannetaan matkustaja- ja rahtipalveluja.

Tämänhetkisissä markkina- ja sääntelyoloissa avoimen ilmailualueen perustaminen ei todennäköisesti olisi realistinen välitön tavoite, vaikka siihen pyritäänkin pidemmällä tähtäimellä. Tällaiseen tavoitteeseen päästäisiin ehkä parhaiten vaiheittain, jolloin siirtyminen tapahtuisi joustavasti ja tasapainoisesti.

4.3. Yhteisön lainsäädännön noudattamisen varmistaminen

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 5. marraskuuta 2002 antamissa tuomioissa vahvistetun oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltioiden ja Venäjän federaation voimassa olevat kahdenväliset lentoliikennesopimukset on katsottava yhteisön lainsäädännön vastaisiksi siinä määrin kuin niissä on nimeämistä koskevia lausekkeita, joilla syrjitään muiden jäsenvaltioiden lentoyhtiöitä, tai muita lausekkeita, joilla on vaikutusta yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Ellei sopimuksia nopeasti muuteta tai korvata yhteisön lainsäädännön mukaisilla sopimuksilla, asianomaisten jäsenvaltioiden on irtisanottava ne. Tässä tilanteessa EU:n ja Venäjän federaation välillä liikennöivillä lentoyhtiöillä ei ole tarvittavaa oikeusvarmuutta, ja ilmailualan suhteitamme uhkaa kehittyminen huonompaan suuntaan.

Jäsenvaltioiden ja Venäjän federaation kahdenvälisten neuvottelujen tulokset eivät ole vielä johtaneet voimassa olevien sopimusten saattamiseen vastaamaan asiaankuuluvasti yhteisön lainsäädäntöä.

Pääasiallisena tavoitteena neuvoteltaessa yhteisön ja Venäjän federaation välisestä lentoliikennesopimuksesta olisikin ratkaista avoimiksi jääneet oikeudelliset asiat, jotka liittyvät Venäjän ja jäsenvaltioiden välillä voimassa oleviin kahdenvälisiin sopimuksiin.

4.4. Siperian ylilennot – maksujen asteittainen poistaminen vuoteen 2013 mennessä

EY:n ja Venäjän kokonaisvaltaisessa lentoliikennesopimuksessa on tarkoitus määrätä siirtymäkaudesta Siperian ylilentoihin koskevan tämänhetkisen maksujärjestelmän nykyaikaistamiseksi vuoteen 2013 mennessä, ja varmistaa, että siirtymäkauden jälkeen sovellettavat maksut peritään avoimella tavalla, että ne perustuvat kustannuksiin ja etteivät ne johda syrjintään lentoyhtiöiden välillä.

Neuvosto otti vuonna 1997 tyytyväisenä vastaan komission aloitteen asiaa koskevan suoran neuvonpidon aloittamiseksi Venäjän federaation kanssa.

Yhteisö näytti vahvuutensa Venäjän kanssa käydyissä neuvotteluissa, jotka huipentuivat Venäjän hallituksen WTO:hon liittymistä koskevien neuvottelujen yhteydessä 21. toukokuuta 2004 antamaan sitoumukseen poistaa ei-kaupalliset osat Venäjän nykyisestä Siperian ylilentomaksujen järjestelmästä, jotta se korvattaisiin kustannusperusteisella, avoimella ja syrjimättömällä järjestelmällä viimeistään vuonna 2013. Samalla sovittiin, että ylilentomaksujen asteittaista poistamista vuoteen 2013 ulottuvan siirtymäkauden aikana koskevat yksityiskohdat pantaisiin täytäntöön osana Venäjän ja EY:n neuvottelujen kokonaisvaltaisesta lentoliikennesopimuksesta. Tämä tarjoaa parhaat mahdolliset puitteet jatkotoimista sopimiselle EY:n ja Venäjän välillä. Maksujen poistamisesta koituisi huomattavaa taloudellista hyötyä EU:n lentoyhtiöille ja erityisesti Kaukoidän houkutteleville ja nopeasti kasvaville markkinoille suuntautuvan liikenteen kehittymiselle.

Jos asiassa edistyminen osoittautuu vaikeaksi, voidaan toteuttaa rinnakkaisia toimia esimerkiksi ICAO:n ja Chicagon yleissopimuksen 15 artiklan soveltamisen puitteissa.

4.5. Markkinoiden yhdentymisen tiivistäminen – turvallisuus- ja ympäristönormit

Samaan aikaan kun Venäjän kotimaan ilmailumarkkinoita vapautetaan, Venäjän hallitus on ollut halukas jatkamaan sääntelyä koskevaa vuoropuhelua EY:n kanssa. Toimintamuotona saattaisi olla sääntelyalan tekninen tuki, joka perustuisi EY:n omaan kokemukseen vapaista sääntelypiteistä, tai jopa ilmailulainsäädäntöjen lähentäminen. Tällainen sääntelyn johdonmukaisuutta ja varmuutta lisäävä toiminta olisi selkeästi yhteisön ja sellaisten alan toimijoiden etujen mukaista, jotka haluavat laajentaa toimintaansa Venäjällä ja kehittää läheisempiä kauppasuhteita venäläisiin yhtiöihin.

Ilmailun turvaamista ja lentoturvallisuutta koskevien määräysten tiukentaminen olisi ensiarvoisen tärkeää ja varmistaisi sen, että markkinoiden avaamiseen liittyy asianmukainen määrä yhdentymistä ja sääntelyn lähentämistä. Sopimuksessa

voitaisiin määrätä tiiviistä yhteistyöstä, jolla varmistetaan tiukimpien kansainvälisten turvallisuusvaatimusten noudattaminen ottaen täysin huomioon yhteisön alueella sovellettavat menettelyt ja määräykset ja tapahtuva kehitys. Sopimuksen avulla voitaisiin kehittää myös yhteisiä turvallisuusalan yhteistyöjärjestelyjä ja -menettelyjä.

Venäjän federaation ja EY:n sopimuksella perustettavan uuden ilmailualan suhteen yhteydessä voitaisiin tarvittaessa tukea todistusten antamismäärien yhdenmukaistamista, millä valmisteltaisiin IAC:n (Interstate Aviation Committee) ja Euroopan lentoturvallisuusviraston EASA:n yhteistyön tiivistämistä. Asiaa koskevista työjärjestelyistä sovittiin elinten kesken heinäkuussa 2004.

Ympäristöasioiden osalta sopimuksella voitaisiin perustaa EY:n ja Venäjän federaation neuvottelupuitteet, joilla muun muassa helpotettaisiin ympäristönormien parannusten täytäntöönpanoa Venäjällä, erityisesti lentomelun osalta. Lisäksi sopimuksessa olisi jätettävä EU:lle joustovaraa toimenpiteissä, joilla lievennetään ilmailun vaikutuksia ilmastonmuutokseen ja muihin ympäristöasioihin.

4.6. Teollisuusyhteistyö – molempien osapuolten vahvuuksien ja tarpeiden hyödyntäminen ilmailuteollisuudessa

EU:n ilmailuteollisuudelle olisi merkittävää hyötyä yhteistyön kehittämisestä Venäjän ilmailuteollisuuden ja tutkimuskeskusten kanssa. EU:n ja Venäjän tärkeimpien yhtiöiden välillä on jo käynnissä joukko yhteisiä hankkeita muun muassa suunnittelun, tuotannon, koulutuksen ja turvallisuustodistusten antamisen aloilla. Airbus avasi vuonna 2003 suunnittelukeskuksen (ECAR – Engineering Centre Airbus in Russia) yhteistyössä venäläisen Kaskol-yhtiön kanssa. EU:n teollisuus osallistuu myös venäläisiin uusien ympäristöystävällisten lentokoneiden kehittämishankkeisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi TU 204 ja Russian Regional Jet (RRJ). Sopimuksella voitaisiin luoda Venäjän federaation ja EU:n ilmailusuhteiden uudet puitteet, joissa tuettaisiin teollisuusyhteistyötä. Kyseisen yhteistyön avulla tuettaisiin yhteisesti valittuja ilmailu- ja tutkimushankkeita, joilla pyritään täydentämään Venäjän ilmailuteollisuuden käynnissä olevaa rakenneuudistusta ja nykyaikaistamista. Se voisi sisältää yhteisten normien (turvallisuus- ja ympäristönormit) tutkimusta ja kehittämistä, koulutusohjelmia sekä tukea Venäjän lennonvalvontajärjestelmän ja lentoasemainfrastruktuurin nykyaikaistamiselle.

5. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa esitetään taustaa ja perustellaan yhteisön ja Venäjän federaation kokonaisvaltaisen lentoliikennesopimuksen tarvetta. Sopimus antaisi osapuolilleen mahdollisuuden luoda selkeät ja johdonmukaiset puitteet ilmailusuhteidensa rakentavalle kehittämiselle lähivuosina.

Tällaisten puitteiden tarkoituksena olisi muun muassa parantaa molempien osapuolten markkinamahdollisuuksia, varmistaa yhteisön lainsäädännön noudattaminen, panna täytäntöön Siperian ylilentomaksujen asteittainen poistaminen, edistää tarvittaessa ilmailulainsäädäntöjen lähentämistä, perustaa yhteiset järjestelyt turvallisuus- ja ympäristönormeja koskevalle yhteistyölle sekä edistää teollisuusalan yhteistyötä. Siitä olisi myös merkittävää taloudellista hyötyä.

Nykyinen tilanne, jossa lentoliikenneoikeuksista ja markkinoillepääsyn edellytyksistä neuvottelee kolmansien maiden kanssa kukin jäsenvaltio erikseen eikä yhteisö, on selkeä haittatekijä. Niin kauan kuin jäsenvaltiot neuvottelevat Venäjän kanssa kahdenvälisesti, on huomattavasti vaikeampaa saavuttaa markkinoille pääsyyn ja markkinoiden yhdentymiseen liittyviä merkittäviä etuja, joita yhteisö voisi odottaa saavuttavansa, ja tarjota todellisia yhteistyömahdollisuuksia sääntelyn, tekniikan ja teollisuuden aloilla.