



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.03.2005
KOM(2005) 79 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

yhteisön ulkoisen ilmailupolitiikan kehittämisestä

{SEK(2005) 336}

KOMISSION TIEDONANTO

yhteisön ulkoisen ilmailupolitiikan kehittämisestä

I. UUSI TILANNE

1. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 5. marraskuuta 2002 antamista niin sanotuista *open skies* -tuomioista¹ alkoi yhteisön (EY) ulkopolitiikka ilmailualalla. Tässä tiedonannossa tarkastellaan kyseisen politiikan kehittämistä ja siihen liittyviä Euroopan teollisuutta koskevia taloudellisia kysymyksiä.

Edellä tarkoitettussa oikeuskäytännössä vahvistetaan yhteisön toimivalta kansainvälisessä lentoliikenteessä. Alaa on perinteisesti säännelty valtioiden kahdenvälisillä sopimuksilla, mutta nyt lentoliikenteen ulkosuhteisiin tulee mukaan EY uutena suurena toimijana.

2. Muutoksen hallitsemiseksi on omaksuttu asteittainen lähestymistapa. Euroopan komissio on antanut edellä mainittujen tuomioiden jälkeen kaksi tiedonantoa², joissa määritellään suuntaviivat ja mekanismit toimimiselle tässä oikeudellisesti ja poliittisesti muuttuneessa tilanteessa. Sen jälkeen EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot ovat kehittäneet toimintatapoja ja yhteistyön muotoja kansainvälisen lentoliikenteen alalla.

Oikeudellisesti *open skies* -tuomiot merkitsevät, että jäsenvaltiot eivät voi itsenäisesti neuvotella kansainvälisiä lentoliikennesopimuksia vaan lentoliikennettä on tästä lähtien pidettävä EY:n yhteistä etua koskevana alana. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että nykyiset 2000 kahdenvälisestä sopimuksesta on muutettava yhteisön oikeuden mukaisiksi. Tässä tarkoituksessa on kehitettävä jäsenvaltioiden ja yhteisön välille uudenlainen täydentävyyssajattelu, sillä muuten kaikkien osapuolten ja varsinkin alan toimijoiden toiminta uhkaa lamaantua.

Taloudelliselta ja poliittiselta kannalta ulkoisen ilmailupolitiikan toteuttamisen taustalla on EY:n halu uudistaa kansainvälistä siviili-ilmailua joustavammaksi ja avoimemmaksi toteuttamalla sekä kahdenvälisiä että monenvälisiä toimia. Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, että sopimuksia ei enää tehdä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden vaan EY:n ja kolmansien maiden kesken seuraavien toisiinsa kiinteästi sidoksissa olevien kahden tavoitteen mukaisesti:

- *luoda sekä uusia taloudellisia mahdollisuuksia avaamalla markkinat mahdollisimman laajasti että uusia investointimahdollisuuksia.* Sisämarkkinoiden mallia noudattaen tällä lähestymistavalla pyritään saavuttamaan positiivisia vaikutuksia sekä käyttäjille, jotka voivat saada parempia, monipuolisempia ja edullisempia palveluja, sekä alan toimijoille, jotka voivat saada uusia mahdollisuuksia ja joiden kilpailukyky paranee. Lisäksi taloudellisen avautumisen on tarkoitus kannustaa koko alaa hyödyttäviin innovaatioihin.

¹ Asiat C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 ja C-476/98.

² KOM (2002) 649 lopullinen (19.11.2002) ja KOM (2003) 94 lopullinen (26.2.2003).

- *turvata tasapuoliset kilpailuedellytykset* eli edistää sääntelyn lähentämistä sekä markkinoiden hyödyntämisen taloudellisten edellytysten (kilpailulainsäädännön täytäntöönpano, julkiset tuet tai erityisesti ilmailualaa koskevat vaatimukset kuten esimerkiksi varausjärjestelmät tai maahuolinta) että sosiaali- ja ympäristölainsäädännön, turvallisuuden ja ilmailun turvaamisen osalta.

Nämä kaksi tavoitetta vahvistavat toisiaan ja muodostavat kunnianhimoisen ja tasapainoisen viitekehyksen EY:n lähestymistavalle kansainvälisissä ilmailusuhteissa. Kyseessä ei ole kuitenkaan muuttumaton malli: jokainen mahdollisesti ehdotettava sopimus on muotoiltava tapauskohtaisesti siten, että se vastaa mahdollisimman hyvin osapuolten keskinäisiä etuja ja tarjoaa todellista lisäarvoa erityisesti seuraavissa kysymyksissä:

- suunnitellun kumppanuuden taloudellinen ja poliittinen merkitys
- markkinoiden avautumisen aste
- jo olemassa oleva sääntely-ympäristö ja erityisesti tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi sovellettu politiikka.

Lisäksi on otettava huomioon kestävän kehityksen edistäminen ilmailualalla. Yhtenäisenä toimijana yhteisö voi paremmin torjua ilmailun lisääntymisen negatiivisia ympäristövaikutuksia erityisesti ilmastonmuutoksen osalta³.

3. Tällaisen politiikan kehittämiseksi antaa perustaa EY:n onnistuminen sisäisessä ilmailupolitiikassa ja sen vailla vertaansa oleva kyky kohdata ulkoisia haasteita. Nämä kaksi tekijää ovatkin EY:n ilmailualan menestyksen keskeisiä syitä.

Politiikan kehittämiseen kannustavat selvästi myös taloudelliset olosuhteet: kansainvälinen lentoliikenne kasvaa jatkuvasti myös tulevaisuudessa, ja EY:llä on jo nyt suuri merkitys maailmanlaajuisessa ilmailutoiminnassa [ks. SEK(2005) 336]. Vaikka ilmailualalla on omat rajoituksensa ja ominaispiirteensä, se ei kuitenkaan voi enää eristäytyä muista maailmanlaajuisen talouden toimijoista. Ilmailun pääoma on voitava kansainvälistää ja sen kilpailukykyä lisätä maailmanlaajuisen kilpailun lisääntyessä. Myös EY:n lentoliikenteen palveluja EY:n ulkopuolella on voitava lisätä ja niiden laatua parantaa käyttäjien eduksi.

Lentoliikenteen kaikki taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät edellytykset kattava yhteisön sisäinen politiikka on jo olemassa. Koska kyseiseen politiikkaan sisältyy myös alan kestävää kilpailukykyä koskevia kysymyksiä, se liittyy lentoliikenteen välittömästi Lissabonin prosessiin. Markkinoiden avaamisen yhteydessä EY on laatinut tehokkaaseen ja turvalliseen siviili-ilmailun tähtäävän sääntelykehyksen, joka on tähän mennessä saatu lähes valmiiksi. Tähän liittyvistä säädöksistä voidaan mainita erityisesti vuonna 2002 annettu ensimmäinen asetus ilmailun turvaamisesta⁴, Euroopan lentoturvallisuusviraston perustaminen⁵ ja vuonna

³ On hahmoteltu erilaisia taloudellisia välineitä, joilla voi olla mahdollista torjua lentoliikenteen lisääntymisen ympäristövaikutuksia. Komission tarkoituksena on julkaista myöhemmin vuonna 2005 tiedonanto, jossa tarkastellaan läheisemmin keskeisiä mahdollisuuksia ja toimintalinjoja.

⁴ Asetus (EY) N:o 2320/2002, 16.12.2002 (EYVL L 355, 30.12.2002).

⁵ Asetus (EY) N:o 1592/2002, 15.7.2002 (EYVL L 243, 27.9.2002).

2004 toteutettu lennonvarmistusta koskeva kunnianhimoinen aloite yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan luomiseksi⁶.

Ratkaistavana on silti vielä mittava ongelma: vaikka EY on yhteisen kauppapolitiikkansa ansiosta saavuttanut johtavan aseman maailmakaupassa, yhteisen liikennepolitiikan keinoin yhdennetyillä lentoliikennemarkkinoilla ei ole riittävää ulkoista ulottuvuutta. Sisämarkkinoiden ja aivan erityisesti ilmailun sisämarkkinoiden onnistuminen riippuu kuitenkin paitsi sisäisestä toteutuksesta myös ulkoisista seikoista⁷. Tällaisen ulkoisen ulottuvuuden puuttuminen uhkaa haitata paitsi sisäisen politiikan kehittämistä myös Euroopan teollisuuden kilpailukykyä.

Vaikka lentoliikenne on ala, jolla EY ei ole tähän mennessä käyttänyt kaikkea edustus- ja neuvotteluvoimaansa⁸, sillä on eittämättä puolellaan vahvuuksia, jotka auttavat sitä:

- saamaan tunnustusta viidentoista vuoden kuluessa laaditulle EY:n sääntelykehykselle, joka antaa sille vertaansa vailla olevaa kokemusta siviili-ilmailun alalla. Tämä kehys muodostaa täysin uudenlaisen alueellisen integraation mallin, joka tarjoaa ainutlaatuisia yhteistyömahdollisuuksia maailman muiden alueiden kanssa.
- toimimaan yhtenäisesti ja vaikutusvaltaisesti sekä ulkosuhteissa ja kauppapolitiikassa että myös muilla aloilla, joilla EY:n kahdenväliset suhteet muun maailman kanssa kehittyvät jatkuvasti läheisen ja tasapainoisen kumppanuuden kautta.
- tarjoamaan kumppaneilleen erilaisia tukipolitiikkoja esimerkiksi kehitysyhteistyön, teknologian kehittämiskumppanuuden tai teknisen avun aloilla.

II. TOTEUTETTAVA YHTEISÖN LÄHESTYMISTAPA

Open skies-tuomioissa määritellään kolme alaa, jotka kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan: tietokonepohjaiset paikanvarausjärjestelmät, yhteisön sisäiset hinnat sekä lähtö- ja saapumisajat. Jokaista näistä aloista säännellään kokonaisuudessaan yhteisön lainsäädännöllä. Nykyisin on kuitenkin voimassa paljon tätä laajempi säännöstö, jolla on konkreettista vaikutusta ulkoisen ilmailupolitiikan soveltamisalaan. Esimerkiksi liikenneoikeuksien ja yhteisön toimivaltaan kuuluvien lähtö- ja saapumisaikojen välisellä yhteydellä on merkitystä neuvotteluissa. Lisäksi lentoturvallisuutta ja ilmailun turvaamista koskevat sopimusten lausekkeet on neuvoteltava sellaisiksi, että ne ovat johdonmukaisia kyseisiä aloja koskevan EY:n säännösten kanssa.

⁶ Asetukset (EY) N:o 549/2004, 10.3.2004 (puiteasetus); (EY) N:o 550/2004, 10.3.2004 (palvelujen tarjoaminen); (EY) N:o 551/2004, 10.3.2004 (ilmatila) ja (EY) N:o 552/2004, 10.3.2004 (yhteentoimivuus) (EYVL L 96, 31.3.2003).

⁷ Eurooppalaisen liikennepolitiikan valkoisen kirjan (KOM (2001) 370 lopullinen) mukaan ”lentoliikenteen on viipymättä saatava yhtenäinen ulkoinen ulottuvuus, joka on alan yhteisön säännösten veroinen”.

⁸ Komissio muistutti, että tähän on syytä puuttua kiireellisesti monenvälisellä tasolla, ehdottamalla vuonna 2002 EY:n liittymistä Kansainväliseen siviili-ilmailujärjestöön (SEC (2002) 381 lopullinen).

Näiden yhteisön toimivaltuuksien tunnustaminen ulkosuhteissa on tosin aiheuttanut luonnollisestikin väärinymmärryksiä ja hämmennystä sekä jäsenvaltioissa että kolmansissa maissa, jotka ovat tottuneet jo puoli vuosisataa hoitamaan kyseiset asiat kansallisesti ja kahdenvälisesti. Vähitellen on alettu kuitenkin ymmärtää, että on välttämätöntä siirtyä kahdenvälisiin sopimuksiin perustuvista suhteista yhteisön tason politiikkaan, mutta komissio on silti joutunut jatkamaan tai aloittamaan rikkomisesta johtuvia menettelyjä laittomina jatkuvissa tilanteissa.

Yhteisön politiikan tavoitteena on ensisijaisesti turvata *open skies* -oikeuskäytännön noudattaminen ja varmistaa, että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliset kaikki kansainvälistä lentoliikennettä koskevat sopimukset ovat yleisesti yhteisön lainsäädännön mukaisia. Tämän pitkän aikavälin politiikan tärkein väline on kunnianhimoisten sopimusten tekeminen EY:n ja sen eri puolilla maailmaa sijaitsevien sopimuskumppanien välillä. Sopimuksen neuvottelemisen Yhdysvaltojen kanssa on ensimmäinen välttämätön askel tähän suuntaan, mutta myös muita sopimuksia on syytä tehdä Euroopan ilmailuteollisuuden etujen mukaisesti.

1. **Nykyisten kahdenvälisen sopimusten saattaminen yhteisön oikeuden mukaisiksi**

Tämä *open skies* -oikeuskäytännön mukaisen tavoitteen saavuttaminen on välttämätöntä paitsi EY:lle ja sen jäsenvaltioille myös niille kolmansille maille, joita asia koskee, sekä Euroopan lentoliikenteelle ja sen käyttäjille. Se on tärkeä kahdesta syystä:

- on tarpeen turvata samat oikeudet kaikille yhteisön toimijoille ja yhteisön ulkopuolisille toimijoille EY:n perustamissopimuksessa määrätyn syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti sekä vahvistaa eurooppalaisen teollisuuden asemaa helpottamalla yritysten lähentymistä toisiinsa;
- on vältettävä kyseisiin sopimuksiin perustuvia kauppasuhteita häiritsevä oikeudellinen epävarmuus, joka voi lopulta johtaa jopa suhteiden katkeamiseen, jos tilanne jatkuu ennallaan.

Tavoite on sen vuoksi saavutettava tehokkaasti ja kohtuullisessa ajassa. Tätä varten on hyödynnettävä toisiaan täydentäviä keinoja, joilla voidaan saavuttaa lisää joustavuutta ja tehokkuutta.

1.1. **Ensimmäinen keino on jäsenvaltion käymä kahdenvälinen neuvottelu** noudattaen asetusta (EY) N:o 847/2004⁹, jossa säädetään yhteisön toimivaltaan liittyvien vakiolausekkeiden sisällyttämisestä neuvoteltavaan sopimukseen.

Tämä mahdollistaa nykyisten sopimusten saattamisen yhteisön lainsäädännön mukaisiksi jäsenvaltioiden ja niiden kumppanien säännöllisen yhteydenpidon yhteydessä sekä kansainvälisen lentoliikenteen jatkuvuuden ja kehittämisen yhdistämisen yhteisön uuteen tilanteeseen.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 847/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisen lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta (EYVL L 157, 30.4.2004).

Asetuksessa säädetyt vakiolausekkeet ovat komission ja jäsenvaltioiden yhteisesti laatimia. Joustavuuden edistämiseksi on säädetty myös, että tilanteet, joissa näitä lausekkeita ei ole voitu sisällyttää sopimukseen, tutkitaan komitologiamenettelyllä. Tällaisissa tapauksissa sopimuksen tekeminen voidaan sallia, jos sopimus ei vaikuta EY:n yhteisen liikennepolitiikan tavoitteisiin eikä riko yhteisön lainsäädäntöä. Erityisesti sopimus, jossa ei ole yhteisön nimeämislauseketta (jonka mukaan jokainen asianomaisen jäsenvaltion alueelle säännönmukaisesti sijoittautunut yhteisön liikenteenharjoittaja voidaan nimetä harjoittamaan toimintaa), voi kuitenkin vaikuttaa yhteisön liikennepolitiikan tavoitteisiin. Tällainen sopimus pitää EY:n perustamissopimuksen 43 artiklassa määrätyn sijoittautumisvapauden periaatteen vastaisesti yllä yhteisön yritysten välistä syrjintää kansalaisuuden perusteella jatkamalla epätavanomaista erottelua ulkoisille markkinoille pääsyssä.

Viitisenkymmentä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välistä sopimusta on jo muutettu, mutta hyvin moniin sopimuksiin on vielä tehtävä mukautuksia, jotta ne olisivat yhteisön lainsäädännön mukaisia.

- 1.2. **Toinen keino on kahdenvälinen neuvottelu yhteisön tasolla niin sanotun horisontaalisen valtuutuksen nojalla**, jonka mukaan komission neuvottelemalla sopimuksella voidaan lisätä tarvittavat vakiolausekkeet kaikkiin jäsenvaltioiden ja tietyn kolmannen maan välillä tehtyihin sopimuksiin.

Tällaisen sopimuksen etuna kolmannen maan kannalta on se, että se voi yhdellä ainoalla neuvottelukierroksella korvata yksittäiset neuvottelut kaikkien niiden jäsenvaltioiden kanssa, joiden kanssa sillä on sopimus. Kun oikeusvarmuus on saatu tällä tavoin nopeasti palautettua, kauppasuhteet voivat kehittyä häiriöttä. Horisontaalisessa sopimuksessa ei puututa liikenneoikeuksiin eikä jäsenvaltioiden kanssa tehtyjen sopimusten tasapainoon.

Kun kuuden maan (Chile, Georgia, Libanon, Azerbaidžan, Kroatia ja Bulgaria) kanssa on jo onnistuneesti neuvoteltu ja uusia neuvotteluja suunniteltu, olosuhteet vaikuttavat suotuisilta tällaisten neuvottelujen nopeuttamiselle.

- 1.3. Edellä esitetyn estämättä komissio huolehtii perustamissopimusten valvojana yhteisön lainsäädännön noudattamisesta ja erityisesti siitä, että nykyiset sopimukset ovat kyseisen lainsäädännön mukaisia.

Tehtävän laajuus edellyttää todellista parityöskentelyä ja kaikkien saatavilla olevien välineiden käytännöllistä ja aktiivista hyödyntämistä. Kaikki keinot on käytettävä perusteellisesti ja koordinoitusti, jotta vältetään päätyvästä ennenaikaisesti tappioihin, joilla olisi vakavia oikeudellisia ja taloudellisia seurauksia jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin suhteisiin. Erityisesti jos neuvotteluissa tulee vaikeuksia, jäsenvaltioiden olisi tuettava komissiota sellaisten horisontaalisten sopimusten tekemisessä, joilla saatetaan jäsenvaltion ja kolmannen maan suhteet lainmukaisiksi.

Jäsenvaltioiden sitkeydellään saavuttama edistys monien kolmansien maiden suhteen ja komission edistyminen horisontaalisten tai yleisten sopimusten laadinnassa ovat tärkeitä tekijöitä, joilla voidaan helpottaa asetuksen (EY) N:o 847/2004 soveltamista.

2. Asteittainen eteneminen yhteisön ja kolmansien maiden välisten kunnianhimoisten sopimusten laatimisessa

Komissio sai kesäkuussa 2003 ensimmäistä kertaa valtuudet neuvotella yleisestä sopimuksesta Yhdysvaltojen kanssa. Tämän sopimuksen tekeminen on edelleen ensisijainen tavoite. Sillä yhdennettäisiin kaksi maailman suurinta lentoliikenteen markkina-aluetta, ja sopimus antaisi vahvan signaalin etenemisestä kohti kansainvälisen siviili-ilmailun uutta sääntelykehystä.

Keskusteluissa on tähän mennessä edistytty merkittävästi erityisesti yhteisön nimeämislausekkeen hyväksymisen osalta (joka antaa kaikille Euroopan lentoyhtiöille mahdollisuuden lentää Yhdysvaltoihin miltä tahansa eurooppalaiselta lentoasemalta) sekä lainsäädännön lähentämisen puitteiden määrittelyssä erityisesti turvallisuusasioissa ja kilpailulainsäädännön täytäntöönpanoa koskevan yhteistyön lisäämiseksi.

Tässä tilanteessa ja koska lähtökohtainen epätasapaino johtuu tiettyjen jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen nykyisistä kahdenvälisistä sopimuksista, tilannetta ei ole ollut mahdollista palauttaa yhteisön etujen kannalta tämän suotuisammaksi. Vaikka Yhdysvaltojen toimijoilla on pääsy EY:n sisäisille ilmailumarkkinoille, yhteisön liikenteenharjoittajille ei ole vielä saatu avattua vastaavia oikeuksia Yhdysvalloissa.

Teknisiä neuvotteluja käytiin aikana, johon sattuivat myös Yhdysvalloissa käydyt vaalit. Näiden neuvottelujen jälkeen komission tarkoituksena on jatkaa perusteellisia keskusteluja kesäkuussa 2004 kokoontuneen liikenneneuvoston päätelmien pohjalta. Tavoitteena on aikaisempaa tasapainoisempi sopimus.

Komissiolle on annettu neuvotteluvaltuudet myös sopimusten tekemiseksi Romanian, Bulgarian, Länsi-Balkanin valtioiden ja Marokon kanssa. Näiden sopimusten sisällölle on asetettu kunnianhimoiset tavoitteet kaupallisia näkökohtia laajemman yhteistyön toteuttamiseksi sopimuspuolien välillä.

Näissä ensimmäisissä valtuutuksissa ennakoidaan seuraavia:

- yhteinen ilmailualue naapurimaiden kanssa ja
- yleisten sopimusten tekeminen muiden maailman alueiden kanssa, jotka selvästikin kiinnostavat Euroopan teollisuutta.

2.1. Yhteisen ilmailualueen perustaminen naapurimaiden kanssa

Keskittämällä ensimmäiset ehdotuksensa Yhdysvaltojen jälkeen laajentuneen unionin naapurimaihin komissio tekee selväksi, että se pitää näitä maita tärkeinä¹⁰. Syyt tähän ovat sekä taloudellisia (markkinat kohdistuvat pääasiassa EY:öön) että myös ilmailupolitiikkaan liittyviä (tehokkuus, turvallisuus ja toiminnan turvaaminen), ja lisäksi tavoitteena on edistää unionin naapuruuspolitiikkaa tälläkin alalla.

¹⁰ KOM (2004) 74 lopullinen, 9.2.2004.

Asianomaisten maiden erilaisuuden vuoksi ne on tarpeen jakaa eri ryhmiin. Lopullisena tavoitteena on perustaa vuoteen 2010 mennessä yhteinen ilmailualue, johon kuluvat EY ja kaikki sen etelä- ja itäpuolisina rajanaapureina sijaitsevat sopimuskumppanit. Sopimuspuolia sitoisivat markkinoiden hyödyntämisessä samat säännöt paitsi taloudellisissa kysymyksissä myös lentoliikenteen, turvallisuuden ja ilmailun turvaamisen osalta.

- 2.1.1. Ensimmäisen ryhmän muodostavat maat, jotka harjoittavat yleiseurooppalaista yhteistyötä ilmailun alalla ja joihin sovelletaan EY:öön liittymistä edeltäviä järjestelyjä. Näiden maiden kanssa tavoitellaan täysimittaista ilmailusopimusta, joka perustuu ilmailun sisämarkkinoihin. Samalla tavoin kuin aikaisempien laajentumisten yhteydessä tällä varhaisella lähentämisellä pyritään siihen, että sopimuspuolet voisivat valmistautua jäsenyyteen edistämällä tarvittavia taloudellisia ja hallinnollisia uudistuksia. Asiassa edetään samoin kuin Euroopan yhteisen ilmailualueen perustamisessa. Tätä koskevat neuvottelut on aloitettu uudestaan Romanian, Bulgarian ja Länsi-Balkanin maiden kanssa. Myös Turkin on tarkoitus osallistua niihin.
- 2.1.2. Toisen ryhmän muodostavat Välimeren maat, joihin EU on jo Barcelonan prosessin yhteydessä solminut hyvin läheisiä suhteita. Näiden maiden osalta komissio suosittelee Euro-Välimeri-ilmailusopimuksia, joiden keskeisiä tavoitteita ovat markkinoiden avaaminen, tasavertaiset toimintaedellytykset sekä turvallisuuden, turvaamisen tason ja ympäristönsuojelun parantaminen ja kyseisten maiden tukeminen niiden ilmailusektorin kehittämisessä. Marokon kanssa käydään jo menestyksekkäitä neuvotteluja tällaisesta sopimuksesta. Muiden Välimeren alueella sijaitsevien EY:n naapurimaiden kanssa olisi viipymättä pyrittävä samanlaiseen kumppanuuteen, josta on syytä neuvotella yhteisesti, ottaen tarvittaessa kuitenkin huomioon eräiden maiden erityispiirteet.
- 2.1.3. **Venäjä** on tärkeä alue paitsi naapurimaana myös sille ominaisista taloudellisista ja poliittisista syistä. Venäjän ulkomaan matkustajaliikenteestä 75 prosenttia suuntautuu EY-maihin, joten sille olisi esitettävä monesta osiosta koostuvaa laajaa sopimusta, johon sisältyy sekä taloudellinen avautuminen että yhteistyö markkinoiden avaamiseksi ja teollisuuden mahdollisuuksien kehittämiseksi. Tällainen sopimus olisi jatkoa vuoden 1994 kumppanuus- ja yhteistyösopimukselle ja se vastaisi vuonna 2003 esitettyä tavoitetta luoda Venäjän kanssa neljä yhteistyön aluetta, joista yksi on yhteinen talousalue. Sopimuksella voitaisiin myös lopettaa yksi Euroopan teollisuudelle haitallinen kiista vahvistamalla yksityiskohtaiset säännöt Siperian ylilennoista perittävien maksujen poistamisesta. Tätä koskeva periaate on jo hyväksytty neuvotteluissa Venäjän liittymisestä Maailman kauppajärjestöön.

Jos komissio pyytää nyt lupaa käydä neuvotteluja Venäjän kanssa, muita maita koskevat ehdotukset voivat seurata aikanaan tarkemman analyysin perusteella.

- 2.1.4. Muiden naapurimaiden (Ukraina, Moldova, Valko-Venäjä, Georgia, Azerbaidžan, Armenia) ilmailusektorin jatkuva kehittyminen avaa myös mahdollisuuksia niiden integroimiseen asteittain yhteiseen ilmailualueeseen kyseisten maiden siviili-ilmailun uudistuessa. Nämä sopimukset voisivat ajan mittaan kehittyä kohti Euroopan yhteisen ilmailualueen mukaista mallia. Tällaisen tavoitteen saavuttamista edistäisivät myös teknisen ja teollisen yhteistyön mahdollisuudet yhdistettyinä niihin

etuihin, joita seuraisi yhteisön lainsäädännön mukaisten tiukkojen vaatimusten hyväksymisestä kyseisissä maissa.

2.1.5. Ilmailusuhteita on syytä lujittaa myös Keski-Aasian maiden (Uzbekistan, Kazakstan, Kirgisia, Tadžikistan, Turkmenistan) kanssa aloittaen horisontaalisista sopimuksista. Riippuen siitä, miten suurta kiinnostusta ne osoittavat eurooppalaiseen malliin kyseisellä alalla, komissio voi arvioida, olisiko syytä esittää kunnianhimoisempia neuvottelutavoitteita. Tämä tarjoaisi myös keinon käsitellä yhteisesti niitä mahdollisia erityisongelmia, joita jäsenvaltioille voi aiheutua lentoliikenteessä kyseisiin maihin.

2.2. Yleisten lentoliikennesopimusten tekeminen kohdennetusti

2.2.1. Tarve edistää ilmailualan yhteistyötä kolmansien maiden kanssa ei rajoitu vain transatlanttisiin suhteisiin. Ilmailun alalla liian kärjistetty ja hajautettu lähestymistapa haittaa Euroopan teollisuuden ja sisämarkkinoiden nopeaa kehittymistä.

EY:n on aihetta alkaa viipymättä kiinnittää huomiota maailman muihin kasvualueisiin, joiden kanssa solmittu lyhytaikainen yleinen kumppanuus auttaisi ennakoimaan tulevien 20 vuoden aikana odotettavissa olevaa taloudellista kehitystä. Ilmailuteollisuus pitää tällaisia sopimuksia tärkeinä, sillä sitä kiinnostaa nykyistä avoimempien, tasavertaisiin edellytyksiin perustuvien markkinoiden mahdollisuus. Eräät kohteena olevat kolmannet maat tutkivat jo kiinnostuneina mahdollisuuksia uusien ilmailusuhteisiin EY:n kanssa.

Kaikki tulevaisuudessa tehtävät ehdotukset perustuvat tapauskohtaiseen analyysiin odotettavissa olevista hyödyistä ja kumpaakin osapuolta hyödyttävän tasapainoisen kumppanuuden edellytyksistä. Seuraavien tiukasti toisiinsa sidoksissa olevien kolmen näkökohdan olisi ohjattava neuvottelujen sisältöä ja niissä tehtäviä valintoja:

- tietyn markkina-alueen taloudellinen merkitys ja sen EY:lle tarjoamat mahdollisuudet kasvuun ja markkinoille pääsyn tehostamiseen
- tarve sopia tasavertaisista kilpailuedellytyksistä
- EY:n kokemukseen alueellisesta taloudellisesta yhdentymisestä perustuvan lainsäädännön lähentämisen edut, jotka voivat toteutua koko lentoliikennejärjestelmää hyödyttävänä teknisenä, teknologisenä tai jopa teollisena yhteistyönä.

2.2.2. **Aasian alue** vaatii lähivuosina erityisiä ponnistuksia.

Erityisesti työtä teettävät Kiina ja Intia, jotka Euroopan suurimmat lentoyhtiöt ovat määritelleet yhteisön politiikan kohdemaiksi¹¹. Näiden väkiluvultaan maailman suurimpiin kuuluvien ja nopeasti kasvavia talouksia edustavien Aasian alueen keskeisten toimijoiden lentoliikenne lisääntyy lähiaikoina selvästi: Kiinan osalta arvio on noin yhdeksän prosenttia ja Intian osalta kuusi prosenttia vuodessa vuoteen 2007 asti¹². Ne ovat toteuttamassa merkittävän kokoisilla mutta varsin suojatuilla

¹¹ AEA, "Future developments in international air transport to and from the EU – An AEA perspective", lokakuu 2004.

¹² IATA Passenger Forecast 2003–2007.

markkinoillaan ilmailualan uudistusta, jossa yhdistyvät markkinoiden avaaminen ja uudenaikaistaminen. EY:n kanssa tehty yhteistyö voi edistää näiden tavoitteiden saavuttamista.

Lentoliikennesopimukseen mahdollisesti liittyvien taloudellisten näkökohtien lisäksi erityisesti turvallisuuteen ja lennonvarmistukseen liittyviä teknisen ja teknologisen yhteistyön muotoja on syytä syventää näiden kahden maan kanssa, jotka työskentelevät nykyaikaisen, tehokkaan ja turvallisen siviili-ilmailun toteuttamiseksi.

Toivottavina kumppaneina on pidettävä myös Japania ja Etelä-Koreaa.

Aasian ja Tyynenmeren alueella sijaitsevien kolmansien maiden (Australia, Uusi-Seelanti, Singapore) tavoittelemaa markkinoiden avaamista EY:n kanssa olisi tarkasteltava huolellisesti ottaen huomioon sekä taloudelliset seuraukset että kilpailuedellytykset ja kansainvälisen lentoliikenteen sääntelykehityksen pitkän aikavälin uudistustarve.

2.2.3. **Muidenkin kolmansien maiden** kanssa käytävistä lentoliikenneneuvotteluista voisi olla EY:lle taloudellista ja/tai poliittista hyötyä.

Pohjois-Amerikan mantereella voitaisiin luoda lyhyellä aikavälillä uusia Atlantin ylittäviä suhteita Meksikon kanssa, jonka lentoliikennemarkkinoilla on huomattavia kehittymismahdollisuuksia, sekä Kanadan kanssa, jolla on kehittyneet ja varsin merkittävät markkinat. Etelä-Amerikan maista EY-suhteitaan näyttäisi olevan halukas syventämään nopeastikin Chile, joka on myös kiinnostunut helpottamaan lentoliikenteen kansainvälistä sääntelyä.

Alueellinen yhteistyö erityisesti Afrikan kanssa antaisi mahdollisuuksia sisämarkkinoista saatujen kokemusten jakamiseen sekä lisäämään sääntelyä koskevan ja toiminnallisen osaamisen vaihtoa, teknologian siirtoa ja teknistä avunantoa kaikilla siviili-ilmailun aloilla niiden alueellisten kokonaisuuksien kanssa, joita asia koskee.

2.2.4. Yhteisön lentoliikenneneuvottelujen onnistuminen edellyttää jäsenvaltioiden ja komission välistä laadukasta yhteistyötä ja kunkin osapuolen asiantuntemuksen ja kokemusten jakamista. Yhtä tärkeitä ovat suhteet Euroopan ilmailuteollisuuteen. Näitä suhteita komissio pyrkii lujittamaan asianomaisten osapuolten jatkuvalla avoimella tietojenvaihdolla jokaisessa vaiheessa.

III. PÄÄTELMÄT

Käytettävissä olevien välineiden sekä jäsenvaltioiden ja komission välisen aktiivisen koordinoinnin keskinäistä täydentävyyttä tehostamalla toteutettavan nykyisten kahdenvälisen sopimusten sääntöjenmukaistamisen lisäksi EY:n ulkoisen ilmailupolitiikan täytäntöönpanemista koskeva etenemissuunnitelma perustuu kahteen toisiaan täydentävään tavoitteeseen:

- **Sellaisen yhteisen ilmailualueen toteuttaminen vuoteen 2010 mennessä**, johon kuuluvat sekä EY että kaikki sen eteläisinä ja itäisinä rajanaapureina sijaitsevat sopimuskumppanit ja jonka tavoitteena on kyseisen alueen

lentoliikennemarkkinoiden pitkälle menevä taloudellinen ja lainsäädännöllinen yhdentäminen.

- **Lyhyellä aikavälillä neuvottelujen aloittaminen sellaisten yleisten sopimusten tekemiseksi eri maanosissa,** joilla parannetaan Euroopan teollisuuden mahdollisuuksia toimia tasavertaisilla kilpailuedellytyksillä maailman dynaamisimmilla markkinoilla ja edistetään kansainvälisen siviili-ilmailun uudistamista.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on syytä edetä seuraavasti:

- neuvotella nopeassa tahdissa horisontaalisia sopimuksia, joilla täydennetään ja nopeutetaan jäsenvaltioiden kahdenvälisesti tekemien nykyisten sopimusten saattamista yhteisön lainsäädännön mukaisiksi
- aloittaa uusia neuvotteluja yleisten sopimusten tekemiseksi aluksi Kiinan ja Venäjän kanssa
- saattaa päätökseen jo neuvoteltavina olevien sopimusten tekeminen, erityisesti Yhdysvaltojen kanssa.