



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.9.27.
COM(2012) 556 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája – a jövőbeli kihívások
kezelése**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája – a jövőbeli kihívások kezelése

1. BEVEZETÉS

1. A légi közlekedés az Európai Unió polgárai és ipara szempontjából egyaránt alapvető szerepet játszik az európai gazdaságban. Mivel 5,1 millió ember számára biztosít munkát és 365 milliárd euróval az európai GDP 2,4%-át adja¹, ezért a légi közlekedés alapvetően hozzájárul a gazdasági növekedéshez, a foglalkoztatáshoz, az idegenforgalomhoz, az emberek közötti kapcsolatok ápolásához, valamint az Unió regionális és társadalmi kohéziójához. A Bizottság 2011. évi közlekedéspolitikai fehér könyve² szerint a légi közlekedés jelenleg kulcsszerepet játszik és a jövőben is kulcsszerepet fog betölteni az Európa és a világ többi része közötti kapcsolat terén. Az Európai Unió az elmúlt két évtizedben a történelmi határok megszüntetése révén, a széttagolt nemzeti légi közlekedési piacok átalakításával és integrálásával a világ legnagyobb és legnyitottabb regionális légi közlekedési piacát hozta létre.
2. Európát azonban más régiókhoz képest mélyebben érintette a globális recesszió, különösen nemzetközi légitársaságainak versenyképességét fenyegeti számos kihívás. E közlemény kifejti, hogy az Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájának gyökeres és sürgős átalakításra van szüksége, hogy meg tudjon felelni e kihívásoknak: Európának erős és versenyképes légi közlekedési ágazattal kell rendelkeznie, amely az Európát a világ többi részével összekötő, globális hálózat középpontjában áll. Megfelelően mérlegelnünk kell általában véve a légi közlekedés stratégiai szerepét, az uniós fuvarozók, repülőterek, gyártók és szolgáltatók konkrét szerepét olyan szempontok tekintetében, mint a növekedés, a foglalkoztatás, valamint az a nagymértékű hozzájárulás, amellyel a légi közlekedés előmozdíthatja az Európai Unió „Európa 2020” növekedési stratégiájának megvalósulását és az európai gazdaság fellendülését. Az európai légitársaságok közvetlenül szembesülnek ezzel a versenykihívással, és a túlélésért küzdenek a kíméletlen nemzetközi piacon³, amelyet különféle szabályozási keretrendszerek és kultúrák, a piacra jutást gátló, kétoldalú légi közlekedési megállapodások és a harmadik országokban a

¹ Aviation: Benefits Beyond Borders (Légi közlekedés: határok nélküli előnyök), az Oxford Economics által az ATAG megbízásából készített jelentés, 2012. március. Megjegyzendő, hogy ezek a számadatok olyan számottevő közvetett és mesterségesen előidézett tényezők is befolyásolják, amelyek megtöbbszörözik a légi közlekedés gazdaságra gyakorolt hatását.

² Útiter az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé (COM (2011) 144 végleges, 2011.3.28.).

³ Míg az IATA a világ kereskedelmi légitársaságai számára 3 milliárd amerikai dollár nettó össznyereséget jósol 2012-re, addig 2012. júniusi pénzügyi előrejelzése szerint az európai kereskedelmi légitársaságok 1,1 milliárd amerikai dollár nettó veszteségre számíthatnak.

tisztességtelen támogatások vagy gyakorlatok, például átrepülési korlátozások miatt gyakran torzuló verseny jellemeznek.

3. E közlemény a Bizottság 2005-ös közleménye óta az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájának kidolgozása terén elért előrehaladást értékeli⁴. Főként a nemzetközi légi közlekedési kapcsolatok és megállapodások „hagyományos” szempontjaira összpontosít, de foglalkozik számos egyéb fontos, komoly nemzetközi vetülettel rendelkező szemponttal, amely a piaci növekedés és általános versenyképességünk szempontjából egyre nagyobb jelentőséggel bír. E körbe tartozik az egységes európai égbolt és technológiai pillére, az „Egységes európai égbolt” légiforgalmi szolgáltatási kutatás (SESAR), az európai biztonságpolitika, amelyben egyre nő az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA), a kétoldalú repülésbiztonsági megállapodások és a műszaki együttműködés nemzetközi szerepe, az európai légiközlekedés-biztonsági politika, amelynek célja a polgári légi közlekedésbe való jogellenes beavatkozás megelőzése, valamint az európai repülőtéri és infrastrukturális politika, amelynek használható és költséghatékony infrastruktúrát kell szolgáltatnia. Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájának bármilyen felülvizsgálata és megerősítése során teljes mértékben figyelembe kell venni ezeket a fontos elemeket.
4. A közlemény megállapította ugyan, hogy a 2005-ben elfogadott politika a megfelelő irányvonalat tükrözi, azonban fel kell ismernünk, hogy az azóta eltelt hét évben gyökeresen megváltozott a világ légi közlekedése. Az európai légi közlekedésnek sürgősen szüksége van szilárdabb keretrendszerre, amelyben kiteljesedhet a tisztességes és nyílt verseny, ez pedig a légi közlekedési külkapcsolatokra vonatkozó jóval összehangoltabb európai megközelítéssel biztosítható. Az európai fogyasztók és az ágazat versenyképessége szempontjából egyaránt fontos, hogy meglegyen az a közös politikai akarat, amely előbbre viszi az uniós szintű tárgyalásokat azokban az esetekben, ahol a hozzáadott érték és a gazdasági előnyök meglepte bizonyított.
5. Az Uniónak fel kell használnia minden rendelkezésre álló eszközt, ideértve a fő partnerekkel és a szomszédos európai országokkal folytatandó, uniós szintű tárgyalásokra vonatkozó tanácsi engedélyt, és szükség esetén eredményesebben kell védenünk magunkat a tisztességtelen gyakorlatokkal szemben. Az Európai Uniónak élen kell járnia a nemzetközi tulajdonjogi és ellenőrzési rendszer megváltoztatásának ösztönzésében, amellyel biztosítható, hogy az Európai Unióban székhellyel rendelkező, globális fuvarozók a jövőben is kiemelkedő szerepet töltsenek be a globális hálózatban. Ennek során nem szabad megfélemedkeznünk arról, hogy nem elég a teljes európai légi közlekedési értéklánc és összes eleme versenyképességét fokozni, ezt a végfogyasztók érdekeinek szem előtt tartásával kell megvalósítani.

1.1. A 2005 óta elért haladás továbbvitele: eljött a felülvizsgálat ideje

6. A Melléklet tartalmazza azokat az eredményeket, amelyeket az Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája ért el az elmúlt hét évben. E külpolitika

⁴

A Bizottság 2005-ben adta ki „A Közösség légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája cselekvési programjának kidolgozásáról” című közleményét (COM (2005) 79 végleges, 2005.03.11), amely alapján a Tanács 2005 júniusában következtetéseket, az Európai Parlament pedig 2005 decemberében állásfoglalást fogadott el.

három pillére a jogbiztonság helyreállítása, közös légtér létrehozása a szomszédos országokkal, valamint átfogó megállapodások kötése a legfontosabb partnerekkel. Röviden fogalmazva az eredmények számottevőek. Az Európai Bizottság és az uniós tagállamok összehangolt erőfeszítéseinek köszönhetően a 117 nem uniós országgal kötött mintegy 1000 bilaterális légi közlekedési megállapodás tekintetében helyreállt a jogbiztonság. Határozott előrelépést sikerült elérni a tágabb közös légtér szomszédos országokkal való kialakításában, mivel az Európai Unió már megállapodást írt alá a nyugat-balkáni országokkal, Marokkóval, Jordániával, Grúziával és Moldovával. Több megállapodásról jelenleg is folynak a tárgyalások. Az első (a nyugat-balkáni országokkal és Marokkóval kötött) ilyen megállapodás gazdasági előnyeinek becsült értéke a 2006 és 2011 közötti időszakra 6 milliárd euró volt⁵. Az Európai Unió 2005 óta számos kulcsfontosságú kereskedelmi partnerével, többek között az Egyesült Államokkal, Kanadával és Brazíliával kötött átfogó légi közlekedési megállapodásokat.

7. Az Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája 2005 óta jelentős eredményeket ért el, amelyeknek köszönhetően az Európai Unió a világ légi közlekedésének meghatározó szereplőjévé vált, és amelyek kézzelfogható gazdasági hasznot és egyéb előnyöket hoztak. Az is nyilvánvaló azonban, hogy az előrehaladás a kelleténél lassabb és szűkebb körű volt. Az uniós tagállamok és a partnerországok közötti, kizárólag kétoldalú kapcsolatokról a vegyesen kétoldalú és uniós szintű kapcsolatokba való átmenet alkalmanként zavart keltett a partnerországok körében, az uniós érdekeket pedig nem sikerült mindig a lehető legjobban meghatározni és megvédeni. Emiatt további erőfeszítéseket kell tenni az Európai Bizottság és a tagállamok közötti, uniós szintű egyeztetés, valamint az ágazat érdekeltjeivel való együttműködés érdekében.
8. A világ légi közlekedésének szereplői előtt álló változások és kihívások lehetőséget kínáltak az Európai Uniónak arra, hogy ambiciózus és következetes nemzetközi légi közlekedési politika gyakorlásával az élen járjon (lásd alább). A nemzeti széttagoltság azonban még mindig túlsúlyban van, uniós szinten pedig általában véve hiányzik az egység és a szolidaritás. Még nem készült el a légi közlekedéssel kapcsolatos átfogó, közös uniós külpolitika; a nemzeti érdekek még mindig túl erősek, az egyedi tárgyalási felhatalmazáson alapuló, eseti kezdeményezések is túl gyakoriak.
9. A közelmúltban felmerült újabb tényező számos nemzetközi partner reakciója az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre való kiterjesztésére. Mivel azonban a gazdaság szén-dioxid-mentesítése átfogó jelentőséggel bír, a légi közlekedés fenntartható fejlődését az Unió külkapcsolati politikája fontos területének tekinti mind a kétoldalú, mind az ICAO-n keresztül fennálló, globális kapcsolatokban. Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerre adott reakciók jelzik, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatos kérdésekben további összefogásra van szükség a korlátok leküzdése és a kölcsönösen előnyös együttműködés kiterjesztése érdekében. Az Unió szándékát megerősítve továbbra is kész a légi közlekedésből származó kibocsátások ügyére vonatkozó, ICAO-n belüli,

⁵

Booz & Company: Development of the EU's Future External Aviation Policy (Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos jövőbeli külpolitikájának kidolgozása), zárójelentés, 2012. április.

globális megközelítésről folyó egyeztetésre és határozottan támogatja is azt, a légi közlekedési ágazat fenntartható fejlődése érdekében.

10. Az elmúlt hét év eredményei jó előrehaladásról tanúskodnak, azonban nyilvánvalóan nem elegendőek. Folyamatosan új kihívások merülnek fel, mivel a globális légi közlekedési környezet rendkívül dinamikus és gyorsan változik. Továbbá e kihívások mindinkább globális szinten jelentkeznek, ami azt igazolja, hogy közös uniós fellépésre van szükség, mivel tagállami szinten rendkívül nehéz megoldásokat találni.
11. Ideje az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájában és jövőképében jelentős előrelépést elérni. Sürgősen felül kell vizsgálni és tovább kell fejleszteni e külpolitikát. A tagállami szinten bizonyos nem uniós országok javára végrehajtott, össze nem hangolt piaci liberalizáció olyan ütemben halad, hogy amennyiben most nem cselekszünk egy ambiciózusabb és eredményesebb uniós külpolitika érdekében, akkor néhány év múlva már túl késő lehet. Ezt az is fokozhatja, hogy a tagállamok láthatóan továbbra is kétoldalú légi közlekedési jogokat szándékoznak biztosítani harmadik országoknak anélkül, hogy ezért arányos ellenszolgáltatást kapnának, vagy figyelembe vennék az uniós szintű következményeket. Emellett nem sikerült elégséges előrehaladást elérni a tulajdonjogi és ellenőrzési korlátozások leküzdésében. E korlátozások miatt fennáll annak a veszélye, hogy a globális ágazat fejlődése megreked, az uniós fuvarozók pedig jelentős új tőkeforrásoktól esnek el. Az uniós szintű tárgyalásokat mielőbb ki kell terjeszteni számos kulcsfontosságú vagy egyre jelentősebb szerepet játszó légi közlekedési partnerre.

2. KULCSFONTOSÁGÚ KIHÍVÁSOK EGY GYORSAN VÁLTOZÓ GLOBÁLIS LÉGI KÖZLEKEDÉSI KÖRNYEZETBEN

2.1. Közép- és hosszú távú piaci tendenciák

12. A légi közlekedés szinte szerzett joggá vált, amelyet az Európai Unióban és a világ más részein is természetesnek vesznek. A mobilitás visszaszorítása nem tekinthető megoldásnak: a versenyképesség kulcsa az összeköttetés biztosítása. A feltörekvő gazdaságok érthető módon fokozottan törekednek arra, hogy egyre több légi utazási lehetőséghez férjenek hozzá, a tehetősebb rétegek e piacokon való fokozatos megjelenése pedig jelentősen hozzájárul majd a légi közlekedés iránti egyre növekvő kereslethez. A középosztály mérete 2030-ra várhatóan megháromszorozódik világszerte (a 2010-es 1,8 milliárdról 4,9 milliárdra nő 2030-ra) és meghatszorozódik az ázsiai és csendes-óceáni térségben⁶.
13. A jelenlegi gazdasági válság ellenére a globális légi közlekedés hosszú távon várhatóan évente 5%-kal nő majd 2030-ig⁷, ami összesítve 150%-os növekedést jelent. A légi közlekedés iránti kereslet fő hajtóereje a gazdasági növekedés és a

⁶ Airbus: Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030 (A jövőkép megvalósítása: globális piaci előrejelzés a 2011 és 2030 közötti időszakra)

⁷ Airbus: Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030 (A jövőkép megvalósítása: globális piaci előrejelzés a 2011 és 2030 közötti időszakra)

jólét. Mivel a GDP éves növekedési üteme 2011 és 2030 között várhatóan 1,9% lesz Európában⁸, összehasonlítva például az Indiában várható 7,5%-os és a Kínában várható 7,2%-os aránnyal, a légi közlekedés növekedésének súlypontja áthelyeződik majd az Európai Unió kívüli területekre, várhatóan főként Ázsia és a Közel-Kelet kerül a nemzetközi légiforgalmi áramlás középpontjába. A világ következő 20 évben keletkező forgalmának fele az ázsiai és csendes-óceáni régióba irányul, onnan indul vagy azon belül zajlik majd, így e régió 2030-ra átveszi a vezető szerepet a világviszonylatban lebonyolított forgalom terén az Egyesült Államoktól, 38%-os piaci részesedést érve el. Az uniós fuvarozók az átlag alatti növekedési ütem miatt a legtöbb régióban piaci részesedést vesztenek a nem uniós légitársaságokkal szemben. Az uniós fuvarozóknak a világ régiók közötti kapacitásából való piaci részesedése 2003-ban 29% volt. Ez az arány 2025-re várhatóan 20%-ra csökken.⁹ E tendencia a megfelelő ellenintézkedések nélkül oda vezethet, hogy az európai légitársaságok kevesebb hasznot termelnek és kisebb növekedést érnek el az európai gazdaság számára.

14. Ugyanakkor a nem uniós fuvarozók megszilárdították globális helyzetüket. Például a világon a leggyorsabb regionális forgalomnövekedésre a Közel-Keleten lehet számítani, ahol a régió légitársaságai 2030-ra a világ forgalmának 11%-át bonyolítják majd a 2010-es 7%-hoz képest. A globális verseny szerkezete gyökeresen megváltozott az úgynevezett „6. forgalmi szabadságjog” szerint (a piacoknak a légitársaságok elosztóközpontjain áthaladó, interkontinentális útvonalakon keresztüli összekötésével) szolgáltató, perzsa-öbölbeli légi fuvarozók térnyerésével, amelyek egyre növelik piaci részesedésüket, agresszív stratégiát alkalmazva, légi járművekre és repülőterekre fordított hatalmas beruházásokkal készülnek a jövőre, és kihasználják a rendkívül liberális kétoldalú légi közlekedési szerződések világszintű hálózatát. A Perzsa-öböl térségében fekvő országok kormányai jelentős beruházásokat hajtottak végre a légi közlekedési infrastruktúra terén, a légi közlekedést gyakorlatilag stratégiai eszközzé tették a térség világban betöltött szerepének növelése érdekében. A dél-amerikai piacok ugyan alacsonyabb színtről indulva, de hasonló növekedést mutattak, az ázsiai fuvarozók folyamatosan fokozták a növekedést, az egyesült államokbeli légitársaságok pedig tovább erősítették és fokozták a versenyképességüket, noha ezt a hitelezők védelmét szolgáló jogi szabályozás megkönnyítette.

2.2. Konkurens légi közlekedési üzleti modellek

15. Az Európai Unióban jelenleg követett, különböző üzleti modellek, például a közvetlen járatokat kínáló és a hálózati szolgáltatási modellek és a kapcsolódó útvonalrendszerek életképessége fontos ahhoz, hogy az uniós fuvarozók megőrizzék versenyképességüket a külső piacokon.
16. Az európai légi közlekedési ágazat jelentős változásokon megy keresztül. A hagyományos fuvarozók ma fokozott versenynek vannak kitéve a diszkont

⁸ Bombardier/Global Insight

⁹ Booz & Company: Development of the EU's Future External Aviation Policy (Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos jövőbeli külpolitikájának kidolgozása), zárójelentés, 2012. április, az OAG és az AEA kutatásai alapján.

légitársaságok terjedése miatt. Ezek az unión belül kínált kapacitás 40%-át fedik le, és e téren további jelentős növekedésre lehet számítani¹⁰.

17. Ez természetesen jelentősen befolyásolja az unió hálózati légitársaságok működését, teljesítményét és nyereségességét. A diszkont légitársaságok a hálózati légitársaságoknál jóval sikeresebben ki tudták használni a liberalizáció által teremtett új piaci szabadságokat azáltal, hogy alacsonyabb árakkal keresletet gerjesztenek, és a csatlakozó járatok használatának kényszere nélküli közvetlen járatokat kínálnak. Tevékenységeiket azonban nagyrészt rövid és középtávú járatok üzemeltetésére korlátozták. Az elmúlt években a nagy európai hálózati légitársaságok jelentős veszteségeket szenvedtek el az Európán belüli rövid és középtávú járataik esetében, mivel a diszkont légitársaságok és a nagy sebességű vasút fokozták a versenyt. Ezeket a veszteségeket részben ellensúlyozták a hosszú távú járatok, amelyek e fuvarozók fő bevételi forrásai. A hosszú távon bővülő legfontosabb piacokat megcélzó, határozott uniósi légi közlekedési külpolitika új kereskedelmi lehetőségeket teremtené az uniósi fuvarozók számára.
18. A hálózati légitársaságok várhatóan továbbra is kulcsszerepet játszanak a nemzetközi légi forgalomban, 2030-ra pedig a világ teljes forgalmának 74%-át bonyolítják majd¹¹. A hálózati légitársaságok ezért a jövőben is nélkülözhetetlenek lesznek Európának a világ többi részével való összekötésében, és nem valószínű, hogy a diszkont légitársaságok számottevő mértékben hozzájárulnának ehhez azon túl, hogy csatlakozásokat biztosítanak az interkontinentális forgalom kiindulási pontjainak számító repülőterekre. E tekintetben a két üzleti modell esetlegesen egymás közötti szinergiákat és összefonódásokat hozhat létre.

2.3. Az elosztóközpontok jelentősége

19. Az elosztóközpontok gazdasági előnyei jól ismertek, hiszen lehetővé teszik a kisebb forgalmú útvonalak nyereséges üzemeltetését az átszálló fogalom támogatásával. Az életképességhez az elosztóközpontnak jelentős helyi keresletre, valamint csatlakozó járatok kiterjedt hálózatára van szüksége, ezért a legsikeresebb elosztóközpontok rendszerint a nagyvárosi repülőtereken találhatók.
20. Néhány kitételel eltekintve nincs ok azt feltételezni, hogy az európai légitársaságok ne tudnának életképes elosztóközpontokat üzemeltetni, legyen szó áru- vagy utasszállításról, most vagy a közeljövőben. Azonban a repülőterek infrastruktúrájára fordított beruházások elégtelenségét és a fokozódó kapacitásválságot – amely egyes európai repülőterei elosztóközpontokban már korlátozza az üzemeltethető csatlakozó járatok számát – eredményesen kezelni kell az európai versenyképesség megőrzése

¹⁰ A diszkont légitársaságok várhatóan évente 1,4%-kal gyorsabban növekednek majd, mint a globális hálózati légitársaságok, 2030-ra pedig valószínűleg a világ légi forgalmának 19%-át bonyolítják majd (Airbus: Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030 [A jövőkép megvalósítása: globális piaci előrejelzés a 2011 és 2030 közötti időszakra]). Az európai diszkont légitársaságok szövetsége (European Low Fares Airlines Association, ELFAA) közzétett egy tanulmányt (Market Share of Low Fares Airlines in Europe [Az európai diszkont légitársaságok piaci részesedése]), zárójelentés, 2011. február, az ELFAA megbízásából készítette a York Aviation), amely szerint az európai diszkont légitársaságok piaci részesedése 2020-ra elérheti a 45–53%-ot.

¹¹ Airbus: Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030 (A jövőkép megvalósítása: globális piaci előrejelzés a 2011 és 2030 közötti időszakra)

érdekében. Amennyiben a fokozott és fenntartható kereslet indokoltá teszi, a repülőtéri infrastruktúrára fordított beruházások és az elosztóközpontok fejlesztése kulcsfontosságú abban, hogy az európai elosztóközpontok versenyezni tudjanak a világ más tájain kiépített megfelelőikkel. Ezért már a korai szakaszban feltétlenül azonosítani kell a növekedést gátló tényezőket, fel kell számolni őket, vagy legalábbis korlátozni kell negatív hatásukat a szűkös repülőtéri kapacitás hatékonyabb kihasználására szolgáló összes eszköz alkalmazásával.

3. AZ EU LÉGI KÖZLEKEDÉssel KAPCSOLATOS JÖVŐBENI KÜLPOLITIKÁJÁNAK FŐ CÉLKITŰZÉSEI

3.1. A tisztességes és nyílt verseny megteremtése

21. Másik fontos kitétel, hogy az uniós fuvarozók nyílt, tisztességes és torzulásmentes versenyben vehessenek részt.
22. Az Európai Unió a nyílt piacot tekinti a legjobb alapnak a nemzetközi légi közlekedési kapcsolatok fejlesztéséhez, ezért támogatja a versenyt. Ez volt az uniós belső légi közlekedési piac sikertörténetének egyik legfontosabb tanulsága. Elengedhetetlen olyan üzleti környezetet biztosítani, amely az uniós fuvarozók számára lehetővé teszi a nemzetközi versenyben való részvételt, azonban az Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájának a tisztességes és nyílt verseny fontosságát is hangsúlyoznia kell. Amikor például támogatások, tisztességtelen gyakorlatok, a szabályozási keretek következtelen alkalmazása és a vállalatok pénzügyi beszámolóinak átláthatatlansága a piac torzulását okozzák, akkor helyénvaló megvédeni az ágazatot a tisztességtelen versennyel szemben.
23. A légi közlekedés szolgáltatási ágazatként áll versenyben egy globális piacon, ezért a fenntartható versenyképessége a tisztességes versenyfeltételeken múlik. Az európai székhelyű légitársaságok nemzetközileg versenyhátrányba kerülnek, ha a termelési költségeik más légitársaságokénál magasabbak. A nagy számban anyagi gondokkal küzdő uniós fuvarozók versenyképességének árt, ha a magasabb egységnyi előállítási költségeket eredményező gazdasági terhek meghaladják a világ más régióinak fuvarozói által viselt hasonló terheket. A légi közlekedési ágazatban nemzeti szinten alkalmazott különböző adók kártékony hatással lehetnek a belső piacra és az európai uniós székhelyű légitársaságok versenyképességére, ezért további elemzést igényelhetnek. Az uniós fuvarozók az európai repülőterek és légtér túlszűfolttsága miatti magasabb költségek, valamint a magasabb légiforgalmi szolgáltatási és repülőtéri díjak miatt is hátrányt szenvednek. A magasabb munkaügyi színvonallal és a fejlett szociális védelmi rendszerekkel összefüggő munkaerőköltségek szintén magasabbak Európában, mint a világ legtöbb más régiójában, ahogy az utasjogokkal kapcsolatos kártérítés és a szén-dioxid-kibocsátás költségei is. Más régiókhoz viszonyítva az Európába érkező és onnan induló légi járatokra nehezedő gazdasági többletterhek és többletköltségek némelyike legalábbis egy ideig még megmaradhat, mások azonban bizonyos mértékben ellensúlyozhatók innovációval, az új technológiák korábbi európai bevezetésével vagy a termelékenység növelésével, vagy kezelhetők a partnerországokkal folytatott tárgyalásokkal, amelyek célja egyenlő versenyfeltételek kialakítása, például nemzetközi munkaügyi és környezetvédelmi előírások betartásával.

24. Ezért feltétlenül mérlegelni kell a teljes légi közlekedési értékláncot (repülőterek, léginavigációs szolgáltatók, gyártók, számítógépes helyfoglalási rendszerek, földi kiszolgálók stb.), és figyelembe kell venni a költségstruktúrákat, a versenynek való kitettség mértékét az értéklánc más részein, valamint egyéb kulcsfontosságú piacok infrastruktúrafinanszírozási mechanizmusait az uniós légi közlekedési ágazat és különösen az uniós légitársaságok nemzetközi versenyképességének értékelésekor. Végso soron azonban az uniós légitársaságok maguk felelősek saját versenyképességükért, valamint azért, hogy az ár és a szolgáltatásminőség megfelelő, ügyfeleknek tetsző kombinációját kínálják.
25. Ugyanilyen fontos, hogy sem az Unión belüli, sem az Unión kívüli versenyt ne torzítsák tisztességtelen gyakorlatok. Az Európai Unióban az Európai Bizottság nemrég részletes vizsgálatsorozatot indított azokban az esetekben, amikor a regionális repülőterek több uniós tagállamban feltételezhetően állami támogatást biztosítottak légitársaságoknak. A problémát az jelenti, hogy az ilyen támogatásban részesülő légitársaságok indokolatlan gazdasági előnyre tesznek szert versenytársaikkal szemben, ezáltal pedig torzul a verseny az Unió egységes légi közlekedési piacán. A Bizottság 2012-ben azt is bejelentette, hogy felülvizsgálja a repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokat. A nemrég elfogadott, az utazó munkavállalók – például a légi személyzet – számára az Európai Unióban nyújtott, szociális biztonságra vonatkozó uniós szabályok¹² is javítják majd az egységes piac működését, mivel véget vetnek annak a gyakorlatnak, miszerint egyes légitársaságok a személyzet tagjainak bázishelyétől függetlenül a legkisebb költségigényű szociális biztonsági rendszert választották. Uniós jogszabályok elfogadásával vagy módosításával ezért javítható az üzleti környezet, ami lehetővé teszi, hogy az uniós fuvarozók részt vegyenek a nemzetközi versenyben.
26. A külső tényezők tekintetében a 868/2004/EK rendelet¹³ célja, hogy védelmet nyújtson a nem uniós országokból származó légi közlekedési szolgáltatások keretében az uniós fuvarozóknak kárt okozó támogatásnyújtással és tisztességtelen árképzési gyakorlattal szemben. Azonban határozott igény mutatkozik olyan hatékonyabb uniós eszközök kidolgozására a légi közlekedési ágazatban, amelyek a tisztességtelen gyakorlatokkal szemben védik az európai érdekeket. A 868/2004/EK rendelet alkalmazására sosem került sor, az ágazati szereplők szerint pedig a gyakorlatban nem hajtható végre, mivel a rendelet az árucikkekre vonatkozó dömpingellenes és támogatásellenes eljárásokban használt eszközök mintájára készült, és nem igazodik kellőképpen a légiforgalmi szolgáltatási ágazat sajátosságaihoz. A lehetséges megoldások és a rendelet eljárási szempontjai sem megfelelőek a szolgáltatási ágazat számára. Helyénvalóbb és hatékonyabb eszközt kell kidolgozni az Európai Unió légi közlekedési külkapcsolatai terén a tisztességes és nyílt verseny védelme érdekében.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács együttdöntési eljárás eredményeképpen első olvasatban elfogadta a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról szóló bizottsági javaslatot.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 868/2004/EK rendelete (HL L 162., 2004.4.30., 1. o.).

27. Az uniós légitársaságok és elosztóközpontok olyan légi közlekedési rendszerekkel versenyeznek a Perzsa-öbölben, amelyek egyértelmű, a légi közlekedésnek a teljes gazdaság számára hasznot termelő, stratégiai gazdasági ágazatként való fejlesztésére irányuló döntések eredményeként jöttek létre. A perzsa-öbölbeli fuvarozók állítják, hogy e rendszerek nem biztosítanak számukra tisztességtelen versenyelőnyöket. Ennek fényében úgy tűnhet, hogy a közvetlen előrelépési lehetőség olyan egységes, a „tisztes versenyre vonatkozó záradékok” – leginkább uniós szintű – kidolgozása lehet, amelyeket az uniós tagállamokkal kötött, kétoldalú légi közlekedési megállapodások mindegyikében elfogadnak és abba belefoglalnak.
28. Ebben az új kereskedelmi környezetben fontos és helyénvaló is, hogy az Európai Unió eredményesen tudjon nemzetközileg fellépni az uniós légitársaságok versenyképességének a tisztességtelen versennyel, illetve gyakorlatokkal szembeni védelme érdekében, bárhol is merüljenek fel azok.

3.2. A „Több Európát” jelszaván alapuló növekedési stratégia

29. Az uniós légi közlekedési ágazat, de különösen Európa nemzetközi hálózati légitársaságai nehéz időket tudhatnak maguk mögött, és a jövőben is komoly kihívásokkal kell szembenézniük. E kihívások leküzdéséhez uniós szinten egyeztetett és gyors erőfeszítésekre van szükség olyan, összehangoltabb intézkedésekkel, amelyeknek eredményesebbnek kell lenniük a kétoldalú tárgyalásokat és kapcsolatokat magában foglaló, jelenlegi rendszernél. Az Európai Unió már bizonyította, hogy összefogás esetén képes hozzáadott értéket nyújtani. Ez vonatkozik egyrészt a tárgyalásokra, másrészt azokra az esetekre, amikor biztosítani kell a megállapodások megfelelő alkalmazását például a különböző megállapodások szerinti vegyes bizottságban kialakított közös álláspontokkal.
30. A Bizottság megbízásából készített független tanulmány¹⁴ becslése szerint igen jelentős, éves szinten több mint 12 milliárd eurós gazdasági haszon származna további, különösen a gyorsan növekvő, illetve korlátozott piacokon lévő szomszédos országokkal és legfontosabb partnerekkel kötött, uniós szintű, átfogó légi közlekedési megállapodásokból. E körbe tartozik különösen Törökország, Kína, Oroszország, egyes Perzsa-öböl-menti országok¹⁵, Japán, Egyiptom és India.
31. Az Európai Unió számára stratégiai jelentőséggel bír az Uniót a világ többi részével összekötő, erős és versenyképes, Európa-központú légi közlekedési ágazat fenntartása. A leggyorsabban növekvő légi közlekedési piacok jelenleg Európán kívül találhatók, ezért különösen fontos, hogy az európai légi közlekedési ágazatnak lehetősége van növekedni e piacokon is. A kihívás abban rejlik, hogy az európai ágazatot úgy kell pozicionálni, hogy ki tudja használni a gyorsan változó környezet és az új, gyorsan növekvő piacok elérése kínálta lehetőségeket. E kihívás leküzdéséhez következetes uniós jövőképre, valamint az Unió légi közlekedési kapcsolataiban az erőteljesebb egység egyértelmű jelzésére van szükség.

¹⁴ Booz & Company: Development of the EU's Future External Aviation Policy (Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos jövőbeli külpolitikájának kidolgozása), zárójelentés, 2012. április.

¹⁵ Nevezetesen az Egyesült Arab Emírségek és Katar.

32. Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikáját három párhuzamos célkitűzésnek kell vezérelnie, amelyek egymással összeegyeztetve az egész gazdaság, a növekedés és a foglalkoztatás szempontjából is hasznosak: (i) fogyasztói előnyök megteremtése (ami azt feltételezi, hogy továbbra is nagy hangsúly kerül a piacok megnyitására); (ii) a versenyképesség megővése, amely határozottabb, a tulajdonjogi és ellenőrzési reformok végrehajtására, a szabályozási teher csökkentésére és egyenlő nemzetközi versenyfeltételek kialakítására irányuló, uniós szintű intézkedéseket feltételez (mindezeket nehéz tagállami szinten megvalósítani); és (iii) tágabb közpolitikai célkitűzések, amelyek túlmutatnak a forgalmi jogokon (az uniós megközelítés ezért a legfontosabb, a közbiztonsággal, a védelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos célok elérésére fog törekedni).
33. Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájának és kezdeményezéseinek határozottabban kell előmozdítania és védenie az európai érdekeket, emellett együttműködéses alapon továbbra is támogatnia és terjesztenie kell az európai értékeket, előírásokat és bevált gyakorlatokat. A szabályozási együttműködés és konvergencia révén el kell érnie a lehető legmagasabb szintű normák érvényesülését az ágazatban. E célokat kizárólag a legfontosabb partnerekkel folytatott, uniós szintű, összehangolt tárgyalásokkal lehet megvalósítani.

4. TANULSÁGOK ÉS ELŐRETEKINTÉS

4.1. Mi nem valósult még meg a 2005-ös ütemtervből?

34. Az elmúlt hét évben mennyiségi és minőségi szempontból is jelentős eredményeket sikerült elérni az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájában (a részleteket lásd a mellékletben). Voltak azonban hiányosságok és valódi csalódások is, amelyekből le kell vonni a tanulságot.
35. Az első pillér (a jogbiztonság helyreállítása) esetében jelentős eredményeket sikerült elérni. A még nyitott kérdések megoldásához azonban bizonyos partnerekkel folyamatos kapcsolattartásra, és e néhány ország irányában összehangolt és határozott uniós megközelítésre van szükség.
36. A második pillér (szomszédsági megállapodások) tekintetében több olyan fontos megállapodás is született, amely növekvő előnyökkel jár az Európai Unió és a szomszédos országok számára egyaránt. A többi szomszédos országgal való kapcsolattartást és tárgyalásokat fokozni és gyorsítani kell, hogy 2015-ig megállapodás szülessen Ukrajnával, Törökországgal, Tunéziával, Azerbajdzsánnal, Libanonnal, Algériával, Örményországgal, Egyiptommal, Líbiával és Szíriával (természetesen a nemzeti és regionális politikai viszonyoktól függően). Feltétlenül biztosítani kell, hogy ebből a folyamatból idővel valóban integrált, közös légtér alakuljon ki, ahol a szomszédos országok egymás közötti kapcsolatai is nyitottak és integráltak. Az Európai Unió által a szomszédos országokkal elérni kívánt, hasonló célkitűzések tekintetében a Tanácsnak már nem érdemes országonként megvizsgálnia, hogy felhatalmazást ad-e a megállapodásokról folytatott tárgyalásokra. Sokkal hatékonyabb lenne, ha egyetlen felhatalmazást adna a Bizottságnak arra, hogy a fennmaradó szomszédos országokkal – továbbra is külön-külön – tárgyaljon. Ez egyben rugalmasabbá tenné a tárgyalások megindításának időzítését is.

37. A harmadik pillér (a legfontosabb partnerekkel kötött átfogó megállapodások) tekintetében több fontos megállapodás is született. Azonban ezen a területen is vannak még el nem ért alapvető célkitűzések, különösen a légitársaságok tulajdonlásának és ellenőrzésének liberalizálására vonatkozóan az Európai Unió és az Egyesült Államok és az Európai Unió és Kanada között létrejött megállapodások keretében.
38. Ugyan világszerte sikerült előrehaladást elérni a nemzetközi légi közlekedés szabályozási rendszerének liberalizálása terén, a kormányok azonban mindaddig nem reformálták meg a légitársaságokra vonatkozó, elavult tulajdonjogi és ellenőrzési szabályokat. A legtöbb országban még mindig olyan előírások vannak hatályban, amelyek szerint a légitársaságok többségi tulajdonosának és irányítójának az adott ország állampolgárának kell lennie, ezáltal megakadályozzák, hogy a légi fuvarozók befektetők és tőkepiacok szélesebb körét érjék el. Ezáltal olyan mesterséges ágazati struktúrát kényszerítenek a légi közlekedési ágazatra, amely más iparágakban nem figyelhető meg. A légi közlekedés globális hatóköre ellenére egyetlen olyan valóban globális légitársaság sem létezik, amely a más ágazatokban tevékenykedő globális vállalatokhoz mérhető lenne. Súlyosan korlátozott a határokon átnyúló konszolidáció, amelyet sokan a gazdaságilag fenntarthatóbb légi közlekedési ágazat előfeltételének tartanak. Az Egyesült Államokban például a légitársaságokban a külföldi kézben lévő, szavazati jogot biztosító részvények aránya nem haladhatja meg a 25%-ot. A tulajdonjogra és az ellenőrzésre vonatkozó ilyen jellegű nemzeti korlátozások miatt három globális légitársaság-szövetség jött létre (Star Alliance, SkyTeam, oneworld), illetve konkrétabban e szövetségek egyes tagjai bizonyos útvonalakra vonatkozóan közös vállalkozásokat hoztak létre. Szerepüket tekintve ezek a közös vállalkozások állnak a legközelebb a globális légitársaságokhoz.
39. A hatályos EU-jog szerint azonban az uniós fuvarozókra nem vonatkoznak nemzeti tulajdonjogi és ellenőrzési korlátozások, bármely uniós érdekcsoport tulajdonában lehetnek. Az elmúlt években az európai légi közlekedési ágazat határon átnyúló konszolidációs folyamaton ment át, amely a következő három fő európai légitársaság-csoport körül összpontosult: az Air France–KLM csoport; a Lufthansa-csoport a SWISS-szel, az Austrian Airlines-szal és a Brussels Airlinesban való jelentős részesedéssel; és legutóbb a British Airways, az Iberia és immár a bmi anyavállalatoként létrejött International Airlines Group (IAG) körül. Ezenfelül az uniós többségi tulajdon iránti követelmény a partnerországokkal kötött átfogó uniós megállapodásokkal megszüntethető, ami lehetővé tenné a külföldi többségi tulajdont és ellenőrzést.
40. Az Európában zajló konszolidációs trend egyedülálló, mivel a határokon átnyúló összeolvadás és felvásárlás csak az Európai Unión belül megengedett, míg a tulajdonjogi és ellenőrzési rendszerek lényegében megrekedtek az 1944-es Chicagói Egyezményben meghatározott állapotnál. A jelenlegi tulajdonjogi és ellenőrzési előírások miatt fellépő nehézségek jelentősek, és a partnerországokkal való tárgyalásokat, valamint rendkívül összetett irányítási struktúrákat tesznek szükségessé. Ez elkerülhetetlenül azt jelenti, hogy konszolidáció előnyei nem aknázhatók ki teljes mértékben. A szövetségi tagok egyre szorosabbra fűzik együttműködésüket annak érdekében, hogy az ügyfeleknek zökkenőmentes, integrált, globális, több elosztóközpontos hálózati szolgáltatást nyújtsanak.

41. A tulajdonjogi és ellenőrzési korlátozások felszámolásával összefüggésben részben az a probléma, hogy szükség van az országok egy, a globális piacon képviselt kritikus tömege vagy jelentős hányada egyetértésének biztosítására ahhoz, hogy a reformnak valódi jelentősége legyen. A tulajdonjog és az ellenőrzés globális reformjának előmozdításához a logikus kiindulópont a transz-atlanti piac. Mivel az Európai Unió és az Egyesült Államok egymás között bonyolítják a világ légi közlekedésének közel felét, ezért erős blokkot alkotnak, a valóban transz-atlanti fuvarozók megjelenése pedig jelentős pillanat volna. Eljött az idő az Európai Unió és Egyesült Államok közötti légi közlekedési megállapodásban foglalt, a légitársaságok tulajdonjogának és ellenőrzésének liberalizációjára irányuló kiegészítő intézkedések végrehajtására, hogy a légitársaságok ezáltal a befektető állampolgárságtól függetlenül bármilyen befektetést bevonzhassanak. A légitársaságokba való külföldi beruházások engedélyezésének e fontos politikai célkitűzését azonban szélesebb körben kell elérni: egyrészt az Európai Unió és más kulcsfontosságú partnerek közötti bilaterális kapcsolatokkal, másrészt globális, multilaterális szinten, különösen az ICAO-n keresztül. Az Európai Uniónak határozottabban élen kell járnia annak felmérésében, hogy a jelenlegi tulajdonjogi és ellenőrzési rendelkezésekkel kapcsolatos aggályok hogyan orvosolhatók, különösen a hasonlóan gondolkodó országokkal, emellett pedig elő kell segítenie a légitársaságok tőkefinanszírozáshoz jutását, és növelnie kell a légitársaságok vonzerejét a pénzügyi piacokon. A szabadkereskedelmi megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalások hasznos kiegészítő szerepet játszhatnak a korlátozások felszámolásában.
42. Emellett az Ausztráliával folytatott tárgyalásokat is le kell zárni, és el kell kezdeni kiaknázni az Európai Unió és Brazília között sajnos megkésve aláírt megállapodás előnyeit.
43. A harmadik pillérben emellett hatalmas lehetőségek rejlenek további eredmények elérésére. Például a Bizottság 2005-ben már bebizonyította, hogy jelentős gazdasági előnyök fakadhatnak az Oroszországgal, a Kínával és az Indiával kötendő átfogó megállapodásokból, ezért – mind a mai napig eredménytelenül – felhatalmazást kért arra, hogy tárgyalásokat kezdjen ezekkel az országokkal az átfogó légi közlekedési megállapodások megkötése céljából. Ezeket a potenciális előnyöket a Bizottság megbízásából készített független tanulmány is igazolta, ezért továbbra is követendő célkitűzés, hogy e kulcsfontosságú partnerekkel átfogó megállapodások jöjjenek létre. A tanulmány arra is rávilágított, hogy több más fontos partnerrel is gazdaságilag igen előnyös volna átfogó megállapodást kötni.

4.2. A légi közlekedéssel kapcsolatos jövőbeli külpolitika alapelvei

44. Figyelembe véve az egységes piac mélyülését, a tulajdonosi szerkezetüket tekintve mindinkább multinacionális, valóban európai fuvarozók megjelenését, valamint az Európai Uniónak a légi közlekedés szinte minden területén megfigyelhető terjeszkedését, eljött az ideje annak, hogy az Európai Unió sokkal összehangoltabb és határozottabb megközelítést alkalmazzon légi közlekedési külkapcsolataiban. Egyes esetekben elegendő lehet az Európai Bizottság, a tagállamok és az ágazat között jelenleg meglévő koordináció megerősítése a partnerországokkal való kétoldalú kapcsolatok kiépítése mellett. Ehhez szilárdabb, hivatalos formába öntött, uniós koordinációs és átláthatósági megállapodásokra volna szükség. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy még a koordinált kétoldalú kapcsolatok esetében is jelentős annak a kockázata, hogy nem sikerül optimális eredményeket elérni. Az EU-

szintű egységen és a Tanács felhatalmazásán alapuló, uniós szintű tárgyalások rendszerint alkalmasabbak az európai érdekek helyénvaló és eredményes képviselésére. Ezért ezt a megközelítést kell majd alkalmazni általános gyakorlatként az összes főbb partner esetében, szemben a jelenlegi helyzettel, ahol ez képezi a szabály alóli kivételt.

45. Az Európai Uniónak továbbra is határozottan támogatnia kell a nyitottságot és a liberalizációt a légi közlekedés terén, emellett pedig biztosítania kell a kellő szintű szabályozási konvergencia megvalósulását. Ahol erre szükség mutatkozik, ki kell állnia az uniós ipar, gazdaság és foglalkoztatás mellett, és gondoskodnia kell arról, hogy érdekeit a megfelelő eszközökkel védjék. A partnerországokkal folytatott tárgyalásokban kellően figyelembe kell venni a munkaügyi és környezetvédelmi előírásokat, valamint tiszteletben kell tartani a nemzetközi egyezményeket és megállapodásokat e két területen azért, hogy elkerülhető legyen a piac torzulása, és megelőzhető legyen a szabályozási színvonal romlását eredményező versengés (race to the bottom).
46. A légi közlekedés terén globális tekintetben is változásra van szükség. Ebben vezető szerepet játszhat az ICAO a világ légi közlekedési piacát szabályozó jelenlegi keret modernizálásával, amint ezt más kulcsfontosságú területeken, például a védelmi és a biztonságpolitikában teszi. Az ICAO előmozdíthatja a világ légi közlekedési ágazatára vonatkozó gazdasági szabályozási keret továbbfejlesztését, ami többek között a légitársaságok tulajdonjogának és ellenőrzésének liberalizációjával, a tisztességes versenyhez biztosított globális keretrendszerrel, valamint az ágazat környezeti szempontból fenntartható fejlődésének biztosításával valósítható meg.

4.3. A legfontosabb partnerekkel ápoltság erősítése

47. E közleményben már hangsúlyoztuk, hogy az Európai Uniónak stratégiai módon fontos egy olyan, versenyképes európai légi közlekedési ágazat, amely globális hatókörrel rendelkező uniós hálózati légitársaságokat foglal magában. Ehhez először is meg kell védeni az ágazat versenyképességét, másodszor pedig piacrajutási lehetőségeket kell biztosítani a legfontosabb piacokon folyó versenybe és tevékenységbe való bekapcsolódáshoz. Különleges jellemzői miatt főként az európai teher- és áruszállítási ágazat szenved világszerte a korlátozó kétoldalú légi közlekedési megállapodások hatásaitól, ezért elsőbbséget kell élveznie a piacra jutás akadályainak felszámolásakor. Választékozásait az Európai Uniónak – az alábbiakban részletezett módon – hozzá kell igazítani az egyes stratégiai piacokkal és partnerekkel kapcsolatos kihívásokhoz.
48. Regionális kulcsszereplőként Törökország az Unió stratégiai és egyik leggyorsabban növekvő légi közlekedési piaca. Az Európai Unió az Egyesült Államok után Törökországgal bonyolítja le a legnagyobb utasforgalmat: az érintett járatokon 2010-ben 30 millió utast szállítottak. Az Európai Unió és Törökország közötti utasforgalom 1999 óta átlagosan több mint 9%-kal nőtt évente, jelenleg háromszorosa az Európai Unió és Marokkó közötti utasforgalomnak, és több mint kétszerese az Unió és Oroszország közötti személyszállítási szolgáltatási piacnak. Törökországnak és az Európai Uniónak a légi közlekedés számos területén vannak közös érdekei, és az együttműködési lehetőségek igen tágak. A régióban azonban vannak bizonyos légi közlekedési nehézségek, amelyeket meg kell oldani, mivel mindkét félre nézve hátrányosak. Törökországgal pozitív és pragmatikus

együttműködési menetrendet kell kidolgozni, amely mindkét fél előnyét szolgáló előrehaladást tesz lehetővé a régió konkrét problémáinak megoldásában. Különösen a kétoldalú biztonsági megállapodás megkötését kell előmozdítani. Ha már sikerült előrehaladást elérni e korlátok felszámolásában, átfogó megállapodás létrehozását kell célul kitűzni.

49. Legfőbb ideje, hogy az Unió Oroszországgal koherensebb, stabilabb és ambiciózusabb kapcsolatot építsen ki, amely mindkét fél fuvarozói számára kiszámíthatóbb tervezést tesz lehetővé. Oroszországnak sürgősen bizonyítania kell, hogy elkötelezett a szibériai átrepülési rendszer modernizációjának közös alapelveire vonatkozó 2011. évi megállapodás végrehajtása iránt. Ezen túlmenően igen tágak az együttműködési lehetőségek, de ugyanilyen jelentős előnyökkel járhatna a valódi stratégiai partnerkapcsolat vagy akár a rendezett partneri viszony is Oroszország és az Európai Unió számára, ahogy a hátrányok is jelentősek lehetnének a kapcsolat megrekedése esetén. A jelenlegi akadályok felszámolása után az Európai Uniónak ezért javaslatot kell tennie egy útitervre, amelynek a végső célja az Európai Unió és Oroszország közötti átfogó légi közlekedési megállapodás létrejötte.
50. A Perzsa-öböl menti államokkal fennálló kapcsolatok az elmúlt években egyoldalúak voltak, mivel csak az Európai Unió nyitotta meg a piacait a Perzsa-öböl menti fuvarozók előtt, ami a lehetőségek jelentős kiegyensúlyozatlanságához vezetett. Ugyanakkor továbbra is kétséges, hogy egyes Perzsa-öböl menti fuvarozók pénzügyi beszámolóinak átláthatósága megfelel-e a nemzetközi normáknak. Emellett bizonyos Perzsa-öböl menti államok továbbra sem hajlandók a „tisztességes versenyre” vonatkozó záradékokban megállapodni vagy akár erről tárgyalni az egyes uniós tagállamokkal. Ezt a tendenciát meg kell fordítani, először az átláthatóság, valamint a tisztességes és nyílt verseny biztosítása, majd ezekre építve a folyamatos piacfejlesztés irányában. Célszerű lenne e folyamatot uniós szinten, a legfontosabb országokkal kötött átfogó, uniós légi közlekedési megállapodásokkal koordinálni.
51. Ázsia rohamosan válik egyre fontosabbá a világ légi közlekedésében, ezért nyilvánvalóan olyan piacot jelent, ahol az uniós fuvarozóknak mindenképpen aktívan jelen kell lenniük. Sok ázsiai ország követ már liberálisabb légi közlekedési politikát, közülük többen érdeklődnek az iránt, hogy átfogó megállapodást kössenek az Európai Unióval. Az Európai Uniónak ki kell használnia ezeket a lehetőségeket, feltéve, hogy ezek az országok a légi közlekedés terén teljes mértékben elismerik az uniós jogot, ideértve az uniós kijelölés elvét is, és feltéve, hogy ezek a piacok egyenlő feltételeket és tisztességes versenyt biztosítanak mindkét fél számára. India, Kína és Oroszország esetében megállapítást nyert, hogy az EU-szintű légi közlekedési megállapodások megkötésétől jelentős potenciális gazdasági előnyök várhatók, melyeket érdemes kihasználni. Az Európai Unió fokozott érdeklődéssel figyeli a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségében (ASEAN) zajló fejleményeket is, amelyek az ASEAN teljesen liberalizált, egységes légi közlekedési piacának 2015-ig történő kialakítása felé mutatnak, az ugyanis sokban hasonlít az európai nyílt, regionális légi közlekedési piac létrehozásához. Ezzel új, figyelemre méltó lehetőségek nyílnak meg az Európai Unió és az ASEAN közötti együttműködés előtt, bizonyos idő elteltével pedig átfogó légi közlekedési megállapodás jöhet létre az Európai Unió és az ASEAN között. Szingapúr e tekintetben élen jár, és egyfajta „felderítőként” segíti fokozni az Európai Unió jelenlétét az ASEAN-országokban és azokon túl.

52. Hasonló regionális fejlemények várhatók a világ más részein is, többek között Latin-Amerikában, ahol üdvözlendő fejlemény a légitársaságok folyamatos konszolidációja, mivel a blokkok között szorosabb kapcsolatok kialakítását teszi lehetővé, ami pedig a piac további megnyitását vetíti előre.
53. Afrika légi közlekedési piaca hosszú távú növekedési potenciállal rendelkezik. Az Európai Unió és Afrika között jelenleg fennálló légi közlekedési kapcsolatokban prioritást élvez Afrika repülésbiztonságának javítása, amelynek keretében támogatásban részesül a regionális repülésbiztonsági felügyeleti szervezetek létrehozása és üzemeltetése, valamint segítséget kapnak azok az országok, amelyek szerepelnek az Unión belül működési tilalom alá tartozó légitársaságok uniós listáján.

4.4. Alkalmazandó eszközök

54. Az Európai Unió erős, átfogó és kölcsönösen előnyös légi közlekedési kapcsolatokat kíván kialakítani legfontosabb partnereivel. Ez messze túlmutat a forgalmi jogok liberalizálásának egyszerű kérdésén, és többek között szabályozási, technológiai és ipari együttműködést foglal magában. A szomszédos országokkal és a jelentős, hasonlóan gondolkodó partnerekkel kötött, átfogó légi közlekedési megállapodásoknak ki kell terjedniük a tisztességes verseny és a fenntartható légi közlekedési ágazat szabályozási feltételeire, ideértve olyan létfontosságú szempontokat, mint a biztonság, a védelem, a környezetvédelem és a gazdasági szabályozás, továbbá mindezeket összhangba kell hoznia.
55. E közlemény hangsúlyozza, mennyire fontos a versenyképes európai légi közlekedési ágazat fenntartása. E stratégiai célkitűzés eléréséhez rendszerezettebb koordinációra, erősebb szolidaritásra, valamint az Európai Unió, az Európai Bizottság, az uniós tagállamok, az uniós ipar, valamint az európai légi közlekedési intézmények és szervek rendelkezésére álló összes eszköz alkalmazására van szükség. Ezáltal az Európai Unió partnerei is jelentősebb előnyökhöz juthatnak. Ez különböző formákat ölthet, amelyeket együttesen kell tekintetbe venni.
56. Fontos, hogy valamennyi érintett fél a lehető legteljesebb mértékben részt vegyen a politika kialakításában, majd a tárgyalások előkészítésében és lebonyolításában egyaránt. A Bizottság ezért kész felülvizsgálni a gyakorlati eljárásokat, hogy a tárgyalások kellően átláthatóak és inkluzívak legyenek. Ugyanakkor gondoskodni kell arról, hogy az uniós légi közlekedési külkapcsolatokra vonatkozó eljárások hatékonyak és eredményesek legyenek, valamint, hogy ne legyenek túlzottan bürokratikusak.
57. A Bizottság úgy véli, hogy a tisztességes verseny biztosításának hatékonyabb eszköze fontos elemét képezi annak az uniós eszköztárnak, amellyel továbbfejleszthető az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája. A 868/2004/EK rendelet a légi közlekedési ágazat szempontjából összetettnek és a gyakorlatban használhatatlannak bizonyult, ezért a hatásainak teljes körű felmérése mellett a Bizottság – az összes érdekelttel folytatott konzultációt követően – felül fogja azt vizsgálni, és szükség szerint javaslatokat fog előterjeszteni a megfelelőbb szabályozás kialakítása érdekében.

5. ZÁRSZÓ

58. Eljött az ideje, hogy a tagállamok, a Tanács és az Európai Parlament körültekintően mérlegeljék, hogyan lehet a legmegfelelőbben kidolgozni az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos jövőbeli külpolitikáját, meghozni azokat a döntéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az ambiciózusabb politika leküzdje a napjainkban az európai légi közlekedési ágazat előtt álló, komoly kihívásokat, valamint felszabadítani a légi közlekedésben rejlő teljes potenciált, amellyel ez az ágazat hozzájárulhat az európai gazdasághoz.

MILYEN EREDMÉNYEK SZÜLETTEK AZ EURÓPAI UNIÓ LÉGI KÖZLEKEDÉSSSEL KAPCSOLATOS KÜLPOLITIKÁJA TERÉN?

Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájának kialakulása

1. Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikájának kidolgozása logikusan következett az uniós belső piac és a kapcsolódó közös szabályok létrehozásából. Az egyik legjelentősebb mérföldkő volt az Európai Bíróság által 2002. november 5-én hozott „Nyitott égbolt”-ítélet¹⁶, amely megállapította, hogy (i) az Európai Unió kizárólagos külső hatáskört szerez, amikor a nemzetközi kötelezettségvállalások a közös szabályok alkalmazási körébe tartoznak, és (ii) a kétoldalú légi közlekedési megállapodások keretében a légitársaságok kijelölésére vonatkozó tulajdonjogi és ellenőrzési követelmények sértik az európai uniós szerződésekben biztosított letelepedési szabadságot.
2. A Tanács 2003 júniusában felhatalmazást adott a Bizottságnak arra, hogy tárgyalásokat folytasson az Egyesült Államokkal egy átfogó légi közlekedési megállapodásról, minden más, nem uniós országgal pedig horizontális megállapodásokról abból a célból, hogy az uniós tagállamokkal kötött kétoldalú megállapodásaikat összhangba hozzák az uniós joggal.
3. A Tanács 2005 júniusában az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos külpolitikája terén három kulcsfontosságú „pillért” fogadott el, amelyek célja: (i) az uniós tagállamok harmadik országokkal kötött összes kétoldalú légi közlekedési megállapodásának összhangba hozása az uniós joggal a „Nyitott égbolt”-ügyekben kialakított bírósági joggyakorlatnak megfelelően, főként a nemzeti tulajdonjogi és ellenőrzési követelmények megszüntetésével, ezáltal elismerve az uniós légi fuvarozók letelepedésének szabadságát; (ii) az Unió déli és keleti szomszédait magában foglaló, tágabb közös légtér kialakítása 2010-ig; és (iii) uniós szintű, átfogó megállapodások kötése egyéb jelentős partnerekkel egyedi felhatalmazások alapján, amelyek olyan területeken folytatott tárgyalásra jogosítanak fel, ahol egy uniós megállapodás gazdaságilag bizonyítottan előnyös lenne és többletértéket nyújtana.

Ugyan még jelentős kihívásokkal és sok munkával kell szembenézni, de mindhárom pillér esetében sikerült jelentős előrelépést elérni 2005 óta.

A három pillér terén elért eredmények

Az első pillér: a jogbiztonság helyreállítása

4. Világszerte elfogadott, hogy helyre kell állítani az Európai Unió légi közlekedési kapcsolatainak szilárd jogalapját, néhány kivételtől eltekintve ez a kérdés már nem jelent valós problémát. Közel 117 nem uniós ország már elismerte az uniós kijelölés elvét. Közülük 55 ország járult hozzá, hogy az Európai Unióval kötött horizontális megállapodásokkal módosítsa az uniós tagállamokkal kötött összes kétoldalú

¹⁶ Az Európai Bizottság által nyolc tagállam ellen az Egyesült Államokkal kötött kétoldalú légi közlekedési megállapodásaikkal összefüggésben indított bírósági ügyek.

megállapodását, míg a többi ország is hasonlóképpen járt el, de bilaterális alapon, az egyes uniós tagállamokkal egyeztetve. Összesen közel 1000 kétoldalú légi közlekedési megállapodást hoztak összhangba az uniós joggal, amelyek az Unión kívüli utasforgalom 75%-át fedik le. Az uniós kijelölés megvalósításának befejezéséhez azonban még további egyeztetésre van szükség néhány, a légi közlekedés szempontjából fontos országgal. E körbe tartozik India, Kína és Dél-Korea, valamint Dél-Afrika, Kenya, Nigéria és Kazahsztán. Ezen országok közül csak Dél-Afrika, Kenya, Nigéria és Kazahsztán nem ismerte el egyáltalán az uniós kijelölés elvét. Ahol vannak regionális szervezetek (például Afrikában és Délkelet-Ázsiában), ott a regionális megközelítést kell előnyben részesíteni a blokkok közötti megállapodások kialakításával. Ezeknek a blokkok közötti, horizontális megállapodásoknak tartalmazniuk kell a viszonyosság elemeit (különös tekintettel a tulajdonjogi és ellenőrzési rendelkezésekre), amelyek lehetővé teszik az adott regionális légi közlekedési piacok mindkét fél számára előnyös, kölcsönös, előremutató elismerését. A légi közlekedés kulcsfontosságú területein, például a biztonság, a védelem, a gazdasági szabályozás, a légiforgalmi szolgáltatás és a környezetvédelem terén folytatott, szélesebb körű együttműködés előfeltétele továbbra is a jogbiztonság helyreállítása, amelyet lehetőség szerint regionális alapon, a blokkok között kell megvalósítani a regionális gazdasági közösségek bevonásával ott, ahol ezek jogsultak horizontális megállapodást kötni.

5. Jelentős eredményeket sikerült elérni. A változások nyomán megvalósult az uniós fuvarozókra vonatkozó nemzeti tulajdonjogi és ellenőrzési korlátozások felszámolása az uniós jognak megfelelően. Következésképpen az uniós fuvarozók bármely uniós tagállamból származó szolgáltatásokat kínálhatnak nem uniós országoknak, amennyiben a kijelölési és a forgalmi jogokat biztosítja a vonatkozó kétoldalú légi közlekedési megállapodás. Emellett az uniós fuvarozók összeolvadását is elismerik. Mindenekelőtt azonban helyreállt a jogbiztonság a kétoldalú megállapodások terén, ami minden piaci szereplő számára lényeges.

A második pillér: közös légtér a szomszédos országokkal

6. Határozott előrelépést sikerült elérni a tágabb közös légtér kialakításában is. Az Európai Unió számos lényeges légi közlekedési megállapodásról tárgyalt a szomszédos országokkal, amelyek az uniós légi közlekedési szabályozás és előírások irányába mutató jogszabályi konvergencia, valamint a fokozatos piacnyitás párhuzamosan zajló folyamata révén idővel a közös, mintegy 55 országot és 1 milliárd embert (az Unió lakosságának kétszeresét) egyesítő légtér részét képezik majd. Az Európai Unió a belső légi közlekedési piac részét képező Svájc, Norvégia és Izland mellett átfogó légi közlekedési megállapodást kötött a nyugat-balkáni országokkal¹⁷, Marokkóval, Grúziával, Jordániával és Moldovával, valamint Izraellel is parafált egy megállapodást. Tárgyalások folynak Ukrajnával és Libanonnal, valamint várhatóan hamarosan megkezdődnek Tunéziával és Azerbajdzsánnal és a jövőben Örményországgal is.

¹⁷ A következő partnerekkel született többoldalú megállapodás: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró, Szerbia és az Egyesült Nemzetek koszovói missziója

7. Az elsőként kötött szomszédsági megállapodások mérhető és számottevő gazdasági hatással rendelkeztek. Az Európai Bizottság megbízásából készített független tanulmány¹⁸ becslése szerint az Európai Unió és Marokkó közötti 2006-os megállapodás teljes gazdasági haszna 2006 és 2011 között meghaladta a 3,5 milliárd eurót, miközben jelentősen nőtt az Unió és Marokkó közötti légi forgalom, továbbá nőtt az útvonalak és fuvarozók száma is, ez a növekedés pedig a verseny fokozódását, a választási lehetőségek számának növekedését és az árak csökkenését eredményezte. A viteldíjak 2005 óta jelentősen, nagyjából 40%-kal csökkentek. Ehhez hasonlóan az Európai Unió és a nyugat-balkáni országok közötti megállapodás (az európai közös légtér létrehozásáról szóló, EKLT-megállapodás) összesen több mint 2,4 milliárd euró gazdasági hasznot hozott 2006 és 2011 között. A teljes gazdasági haszon 80–85%-át a fogyasztói többlet növekedése teszi ki, ami az alacsonyabb viteldíjakból fakad, míg a haszon fennmaradó része a termelékenység és a hatékonyság fokozódására vezethető vissza.
8. A szomszédos országok jelentős lépéseket tettek annak érdekében, hogy szabályozási keretüket összehangolják az uniós jogi szabályozással olyan kulcsfontosságú területeken, mint a repülésbiztonság, a végelem, a légiforgalmi szolgáltatások, a környezetvédelem, az utasjogok, a gazdasági szabályozás és a szociális ügyek. Ez szolgálja mind az Európai Unió, mind a szomszédos országok fogyasztóinak és légi közlekedési ágazatának érdekeit. Az Unió jelentős segítséget nyújt a szomszédos országoknak abban, hogy jogszabályaikat összehangolják az uniós előírásokkal. A felek megállapodtak abban, hogy további forgalmi jogokat (5. forgalmi szabadságjog, vagyis a légitársaság anyaországából induló vagy ott befejeződő szolgáltatás részeként a partnerország és közbenső vagy azokon túli pontok közötti közlekedéshez való jog) fognak biztosítani a jogszabályozás összehangolásának lezárultát követően. A nyugat-balkáni országok esetében az uniós légi közlekedési szabályoknak az EKLT-megállapodás keretében történő korai bevezetése elő fogja mozdítani az uniós csatlakozási folyamat keretében tett erőfeszítéseiket is.
9. Az egyik legfontosabb szomszédos országgal, Oroszországgal azonban nem sikerült felhőtlen kapcsolatot kiépíteni. Oroszország az Európai Unió rendkívül jelentős partnere lehet földrajzi közelsége, valamint a jelentős kereskedelmi lehetőségeket kínáló, kölcsönös függés miatt. Például Oroszország nemzetközi utasforgalmának 40%-a az Európai Unióba irányul. A kölcsönös előnyöket azonban nem sikerül a lehetőségekhez mérten legnagyobb mértékben kiaknázni.
10. A 2011. év fordulópontot jelentett az uniós jog Oroszország általi elismerése szempontjából. Oroszország elsőként 2011 szeptemberében fogadta el az uniós kijelölés elvének az uniós tagállamokkal kötött, kétoldalú légi közlekedési megállapodásokba való belefoglalását. Ez a folyamat jelenleg közeledik a befejezéshez.
11. Az egyik kulcsfontosságú kérdést azonban még mindig nem sikerült teljesen megoldani, ugyanis Oroszország továbbra is díjat számít fel az uniós fuvarozóknak a szibériai útvonalak használatáért az ázsiai célállomásokra közlekedő járatok esetében. Becslések szerint az uniós légitársaságoknak évente több mint

¹⁸

Booz & Company: Development of the EU's Future External Aviation Policy (Az Európai Unió légi közlekedéssel kapcsolatos jövőbeli külpolitikájának kidolgozása), zárójelentés, 2012. április.

300 millió eurót kellett fizetnie a Szibérián való átrepülésért, ennek az összegnek a nagy részét pedig vélhetően egy közvetlen versenytársuk kapta meg. Az Európai Bizottság és az orosz kormány 2011 végén levelet váltott arról, hogy a 2006-ban tárgyalta, elfogadott és aláírt, a szibériai átrepülési rendszer modernizációjára vonatkozó közös alapelveket 2012. július 1-ig teljes körűen meg kell valósítani. Az Unió elvárja Oroszországtól, hogy tiszteletbe tartsa ezt a nemzetközi kötelezettségvállalást, és fenntartja a jogot arra, hogy ellenkező esetben megtegye a szükséges intézkedéseket.

A harmadik pillér: más kulcsfontosságú partnerekkel kötött, átfogó megállapodások

12. A harmadik pillér keretében az Európai Unió néhány megállapodást kötött a jelentős partnerekkel. Ezek az átfogó megállapodásoknak a célja, hogy egyszerre szolgálják a piacnyitást, a tisztességes és nyílt verseny feltételeinek a szabályozási konvergenciával való megteremtését, a légitársaságok tulajdonjogának és ellenőrzésének liberalizációját, valamint az üzleti kérdések tisztázását.
13. Az Európai Unió 2007 áprilisában első lépcsős, 2010 júniusában pedig második lépcsős megállapodást kötött az Egyesült Államokkal. Az Unió 2009 decemberében Kanadával kötött megállapodást, amely a Kanada külföldi befektetésre vonatkozó szabályozásainak módosításain alapuló, többlépcsős piacnyitásról rendelkezik. Brazíliával 2011 márciusában parafált az Unió egy átfogó légi közlekedési megállapodást, amelyet Brazília még nem írt alá. A Tanács emellett felhatalmazta a Bizottságot, hogy átfogó megállapodásokról folytasson tárgyalásokat Ausztráliával és Új-Zélanddal. Ezek a tárgyalások még nem zárultak le.
14. Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti megállapodás központi szerepet játszott abban, hogy a nemzetközi légi közlekedési megállapodások már nem kizárólag a viszonzosság elvén alapuló, piacra jutásról szóló tárgyalásokra összpontosítanak. Első alkalommal ismerte el egy jelentős nemzetközi megállapodás, hogy a versenyfeltételekkel is szükséges foglalkozni, és azokat harmonizálni kell a tisztességes verseny biztosítása érdekében. Az Európai Unió és az egyesült Államok olyan új mintamegállapodást dolgozott ki, amely előmozdítja a légi közlekedés szerepét. Az Egyesült Államokkal és Kanadával kötött megállapodásokat ugyan eddig csak a legtöbb légi közlekedési piacot negatívan befolyásoló gazdasági visszaesés időszakában alkalmazták, azonban a transzatlanti piac méretéből kiindulva jelentős előnyökre lehet számítani. A Bizottság megbízásából készített tanulmány¹⁹ megállapította, hogy a nyitott légtérrel szóló, Európai Unió és Egyesült Államok közötti megállapodásnak köszönhetően az első 5 év alatt több mint 25 millióval nőne az utasok száma az Unió és az Egyesült Államok között, a fogyasztói előnyök 15 milliárd eurót tennének ki, emellett pedig az Európai Unióban és az Egyesült Államokban együttesen 80 000 új munkahely jönne létre. A szabályozási együttműködésből és konvergenciából fakadó előnyök és hatékonyságjavulás, valamint a megállapodásokkal létrehozott vegyes bizottságok munkájának hatása már most is egyértelműen látszik. Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti megállapodás értelmében a vegyes bizottság például kérdések széles körével

¹⁹

The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US (Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti nyitott légtér gazdasági hatásai), zárójelentés, 2007. január, Booz Allen, Hamilton.

foglalkozott, ideértve a piacra jutást, a szabályozási együttműködést és konvergenciát, valamint a versenyfeltételeket. A vegyes bizottság fontos fórumot biztosít a megállapodás végrehajtásának ellenőrzéséhez és az üzleti tevékenységek folytatását akadályozó tényezők kezeléséhez. A vegyes bizottság például jelentősen előmozdította az Európai Unió és az Egyesült Államok által 2012 júniusában kötött áruvédelmi megállapodás létrejöttét, amely a légiáru-védelmi rendszerek kölcsönös elismerésének eredményeként olcsóbb és gyorsabb légiáru-kezelési műveleteket tesz lehetővé.