



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 11.03.2005  
COM(2005) 79 końcowy

**KOMUNIKAT KOMISJI**

**Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego**

**{SEC(2005) 336}**

## KOMUNIKAT KOMISJI

### Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego

#### I. NOWY KONTEKST

1. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z 5 dnia listopada 2002 r., tzw. sprawy „Open skies”<sup>1</sup>, zainicjowały nową erę zewnętrznej polityki Wspólnoty (WE) w zakresie lotnictwa, którą niniejszy komunikat pragnie rozwijać wobec ekonomicznych wyzwań przemysłu europejskiego.

Przywołane tu orzecznictwo potwierdza kompetencje wspólnotowe w zakresie międzynarodowych usług lotniczych. O ile tradycyjnie usługi te były regulowane dwustronnymi umowami międzypaństwowymi, wraz z ustanowieniem WE, w stosunkach międzynarodowych w dziedzinie lotnictwa pojawia się nowy znaczący aktor.

2. W celu skutecznego wprowadzenia wspomnianej zmiany, wybrano podejście stopniowe. W dwóch komunikatach<sup>2</sup> wydanych po ogłoszeniu wyroków, Komisja Europejska określiła wytyczne oraz mechanizmy odnoszące się zarówno do kwestii prawnych, jak i politycznych. Od tego momentu instytucje oraz Państwa Członkowskie rozwinęły sposoby działania i współpracy w dziedzinie międzynarodowego transportu lotniczego.

Z prawnego punktu widzenia, wyroki „Open skies” oznaczają, że Państwa Członkowskie nie mogą działać samodzielnie podczas negocjowania umów dotyczących międzynarodowych usług lotniczych; usługi te powinny odtąd być traktowane jako przedmiot wspólnego zainteresowania WE. Oznacza to przede wszystkim, że 2000 istniejących umów dwustronnych należy dostosować do prawa wspólnotowego. W tym celu konieczne jest rozwinięcie nowej komplementarności pomiędzy Państwami Członkowskimi a Wspólnotą, inaczej bowiem może nastąpić paraliż każdego z nich, a zwłaszcza samych operatorów.

Z politycznego i ekonomicznego punktu widzenia, przyjęcie polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa jest realizowane w kontekście woli wspierania przez WE reformy międzynarodowego lotnictwa cywilnego w celu nadania mu większej elastyczności i otwartości poprzez działania zarówno bilateralne, jak i multilateralne. Oznacza to w szczególności zawieranie umów nie pomiędzy Państwami Członkowskimi i państwami trzecimi, lecz pomiędzy WE i tymi państwami, według podwójnego i nierozłącznego programu mającego na celu:

- stworzenie nowych perspektyw ekonomicznych poprzez możliwie najszersze otwarcie rynków oraz możliwości inwestycyjnych. Na wzór rynku wewnętrznego, taka metoda powinna przynieść pozytywne skutki zarówno dla użytkowników,

---

<sup>1</sup> Sprawy C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98

<sup>2</sup> COM (2002) 649 wersja ostateczna (19.11.2002) i COM (2003) 94 wersja ostateczna (26.2.2003)

którzy będą mogli korzystać z lepszych, bardziej różnorodnych i tańszych usług, jak też dla operatorów, którzy zdobędą nowe możliwości oraz konkurencyjność. Otwartość ekonomiczna powinna wreszcie sprzyjać innowacjom z korzyścią dla wszystkich sektorów;

- zapewnienie warunków uczciwej konkurencji, poprzez promowanie zbliżenia ustawodawstwa, zarówno w zakresie warunków ekonomicznych, w których działają rynki (wdrażanie prawa konkurencji, subwencje państwowe lub normy w sposób bardziej specyficzny związane z lotnictwem, tj. systemy rezerwacji, pomoc w tranzytach, itp.), jak i w zakresie przepisów socjalnych, ekologicznych, bezpieczeństwa czy zabezpieczeń.

Oba te aspekty wzmacniają się wzajemnie, tworząc ambitny i wyważony model służący jako punkt odniesienia dla WE w jej podejściu do międzynarodowych stosunków w lotnictwie. Jednocześnie nie jest to model nienaruszalny: każda umowa bowiem, która mogłaby być zaproponowana, powinna być kształtowana indywidualnie, tak aby dostosować ją do wspólnych interesów stron oraz wyciągnąć z niej dodatkowe realne korzyści, w szczególności ze względu na:

- ekonomiczne i polityczne znaczenie partnerstwa,
- stopień otwarcia rynków,
- już istniejące otoczenie prawne, w szczególności politykę stosowaną w celu zagwarantowania uczciwej konkurencji.

Ponadto program taki powinien rozwijać się we współdziałaniu z promowaniem trwałego rozwoju sektora lotniczego. Działając jednomyślnie, Wspólnota uzyska możliwość zwalczania negatywnego wpływu wywieranego przez wzrost sektora lotniczego na środowisko, zwłaszcza w odniesieniu do zmian klimatycznych<sup>3</sup>.

3. Taka polityka czerpie inspirację zarówno z osiągnięć WE dotyczących lotnictwa na poziomie wewnętrznym, jak i z jej niezrównanej zdolności sprostania wyzwaniom zewnętrznym, które decydują w istocie o powodzeniu jej sektora lotniczego.

Kontekst ekonomiczny wskazuje również jednoznacznie w tym kierunku, wobec faktu stałego wzrostu ruchu międzynarodowego oczekiwanego w przyszłości, podczas gdy WE osiągnęła już znaczącą pozycję na światowym rynku lotniczym [SEC(2005) 336]. Także przemysł lotniczy, niezależnie od wewnętrznych sprzeczności i specyficznego charakteru, nie może już dłużej izolować się od pozostałych operatorów w pełni zaangażowanych w gospodarkę globalną. Jego kapitał musi nabrać międzynarodowego charakteru, jego konkurencyjność powinna wzrosnąć dzięki konkurencji o zasięgu światowym, a świadczone usługi pozawspólnotowe powinny zyskać zarówno z punktu widzenia ilościowego, jak i jakościowego dla coraz większej korzyści użytkowników.

---

3 Należy zwrócić uwagę, że rozpatrywano wiele instrumentów ekonomicznych, jako potencjalne narzędzia przeciwdziałające skutkom wywieranym na środowisko poprzez wzrost komunikacji lotniczej. Komisja przewiduje ogłoszenie komunikatu w roku 2005 celem bardziej szczegółowego zbadania głównych opcji i kierunków, w których należałoby podążać.

Na płaszczyźnie wewnętrznej na pierwszy plan wysuwa się aktualnie polityka obejmująca całokształt warunków ekonomicznych, socjalnych oraz ekologicznych w transporcie lotniczym. W swym dążeniu do uzyskania trwałej konkurencyjności transportu lotniczego, popycha ona omawiany sektor bezpośrednio śladami procesu lizbońskiego. Równoległe z otwarciem rynku, WE stworzyła ramy prawne, obecnie już prawie kompletne, których celem jest zapewnienie skutecznego i bezpiecznego funkcjonowanie lotnictwa cywilnego. W tym miejscu można przede wszystkim wymienić pierwszy tekst dotyczący bezpieczeństwa lotnictwa z 2002 r.<sup>4</sup>, utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego<sup>5</sup>, czy w roku 2004 – ambitną inicjatywę w zakresie nawigacji lotniczej na rzecz utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej<sup>6</sup>.

Istnieją jednak dysproporcje co do rozmiaru: podczas gdy polityka handlowa Wspólnoty umożliwiła WE obecnie zdominowanie handlu międzynarodowego, rynek lotniczy połączony na skutek wspólnej polityki w dziedzinie transportu nie osiągnął na zewnątrz dostatecznych rozmiarów. Sukces na rynku, a w szczególności w dziedzinie lotnictwa wewnętrznego zależy bowiem w równej mierze od realizacji wewnętrznych, jak i projekcji na zewnątrz<sup>7</sup>. Bez tego ostatniego działania pojawia się ryzyko nie tylko stworzenia przeszkód dla rozwoju polityki wewnętrznej, ale także kępowania konkurencyjności przemysłu europejskiego.

Mimo że transport lotniczy pozostaje jedną z dziedzin, w których WE nie wykazała jeszcze dotąd w pełni swych zdolności przedstawicielskich ani negocjacyjnych<sup>8</sup>, nie można jednak pominąć atutów właściwych dla WE, które umożliwią jej:

- zapewnienie uznania ram prawnych rozwiniętych w ciągu piętnastu lat, co stanowi niespotykane doświadczenie w zakresie lotnictwa cywilnego. Będąc nowatorskim modelem integracji regionalnej, otwiera ona wyjątkowe perspektywy współpracy z innymi regionami świata.
- wspólne i jednogłośne nadanie znaczenia w zakresie stosunków międzynarodowych, tak w polityce handlowej, jak i w innych dziedzinach, w których stosunki dwustronne wykazują stały postęp w kontaktach z całym światem oraz w ramach wąskiej i zrównoważonej współpracy.
- zaoferowanie partnerom zróżnicowanej polityki wspierającej, zarówno w zakresie współpracy w ramach rozwoju, partnerstwa dla rozwoju technologicznego, jak i pomocy technicznej.

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 z 16.12.2002 (Dz.U. L 355 z 30.12.2002)

<sup>5</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 z 15.7.2002 (Dz.U. L 243 z 27.9.2002)

<sup>6</sup> Rozporządzenia (WE) nr 549/2004 z 10.3.2004 (rozporządzenie ramowe); nr 550/2004 z 10.3.2004 (świadczenie usług); nr 551/2004 z 10.3.2004 (przestrzeń powietrzna); nr 552/2004 z 10.3.2004 (interoperacyjność) (Dz.U. L 96 z 31.3.2003)

<sup>7</sup> Biała księga w sprawie europejskiej polityki w dziedzinie transportu (COM (2001) 370 wersja ostateczna) podkreśla konieczność, jaką stanowi dla Unii „rozwój zewnętrznego aspektu transportu lotniczego mającego znaczenie wspólne względem dorobku prawnego na płaszczyźnie wewnętrznej”.

<sup>8</sup> Komisja podkreśliła konieczność zaradzenia temu na poziomie umów multilateralnych, proponując w 2002 r. przystąpienie WE do Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (SEC (2002) 381 wersja ostateczna).

## II. WSPÓLNOTOWE PODEJŚCIE PRZEWIDYWANE DO WDROŻENIA

Wyroki „Open skies” przewidują trzy dziedziny pozostawione do wyłącznej kompetencji Wspólnoty: komputerowe systemy rezerwacji, stawki wewnątrzspółnotowe i rozkład lotów, przy czym każda z wymienionych dziedzin podlegałaby w całości ustawodawstwu wspólnotowemu. W rzeczywistości, zostało dokonane znacznie więcej. Wywiera to konkretny wpływ na obszar polityki zagranicznej w zakresie lotnictwa. Na przykład, zgodność pomiędzy prawem ruchu i rozkładem lotów, będąca dziedziną w kompetencjach Wspólnoty, ma istotne znaczenie w negocjacjach. Podobnie klauzule dotyczące bezpieczeństwa i zabezpieczenia transportu lotniczego zawarte w umowie muszą być negocjowane w sposób spójny z dorobkiem prawnym WE w tych dziedzinach.

Niewątpliwie, uznanie całości kompetencji wspólnotowych na płaszczyźnie międzynarodowej wywołało niezrozumienie i trudności w Państwach Członkowskich, jak i w państwach trzecich, przyzwyczajonych od pół wieku do zarządzania tymi kwestiami na poziomie krajowym i dwustronnie. Jednakże nieuchronne przejście od stosunków opartych na umowach dwustronnych do zorganizowanej polityki na poziomie wspólnotowym znajduje stopniowo zrozumienie, nawet jeśli Komisja była zmuszona podtrzymywać lub wszczynać postępowania w sprawie naruszenia przepisów wobec utrzymującej się sytuacji nielegalnego działania.

Celem polityki wspólnotowej pozostaje przede wszystkim wyciągnięcie wniosków z orzecznictwa „Open skies” i zapewnienie w sposób ogólny zgodności z prawem wspólnotowym wszystkich międzynarodowych umów dotyczących międzynarodowych usług lotniczych zawartych pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz państwami trzecimi. Stosownym narzędziem tej długofalowej polityki musi być zawieranie ambitnych umów pomiędzy WE i jej partnerami na świecie. O ile negocjacje umowy ze Stanami Zjednoczonymi stanowią pierwszy, główny etap, konieczne jest zawieranie innych umów w zależności od potrzeb europejskiego przemysłu lotniczego.

### 1. **Kontynuowanie uzgadniania istniejących umów dwustronnych z prawem wspólnotowym**

Cel ten, założony przez orzecznictwo „Open skies” jest priorytetem nie tylko dla WE i jej Państw Członkowskich, ale również dla zainteresowanych państw trzecich, europejskiego sektora lotniczego oraz użytkowników. Cel ten ma podwójne znaczenie:

- zagwarantowanie tych samych praw wszystkim operatorom wspólnotowym na zewnątrz WE, na mocy zasady niedyskryminacji wpisanej do Traktatu WE, jak również wzmocnienie przemysłu europejskiego przez ułatwianie zbliżenia między przedsiębiorstwami;
- niedopuszczenie do naruszenia stosunków handlowych opartych na tych umowach na skutek niepewności prawnej, a w ostateczności ich zaniechania w przypadku utrzymującego się stanu rzeczy.

Wyżej wspomniany cel trzeba zatem realizować racjonalnie i w rozsądnych terminach. Dlatego też należy korzystać z pozostających do dyspozycji narzędzi komplementarności, co doprowadzi do uzyskania większej elastyczności i skuteczności.

- 1.1. Pierwsze narzędzie stanowią negocjacje dwustronne prowadzone przez Państwo Członkowskie, określone w rozporządzeniu (WE) 847/20049 przewidującym wprowadzenie do negocjowanej umowy standardowych klauzul, które odzwierciedlają kompetencje wspólnotowe.

Pozwoli to na uzgodnienie istniejących umów w ramach regularnych kontaktów Państw Członkowskich z ich partnerami. W ten sposób uzyska się połączenie ciągłości i rozwoju międzynarodowych usług lotniczych z przestrzeganiem nowej sytuacji wspólnotowej w tej dziedzinie.

Standardowe klauzule przewidziane w rozporządzeniu zostały opracowane i sporządzone wspólnie przez Komisję i Państwa Członkowskie. W trosce o zachowanie elastyczności, przewidziano również analizowanie przypadków, zgodnie z procedurą komitologii, w których klauzule te nie mogły być wprowadzone do umowy. W takich przypadkach możliwe jest dopuszczenie do zawarcia umów nieosłabiających celów wspólnotowej polityki w dziedzinie transportu, ani nienaruszających prawa wspólnotowego. W szczególności faktem jest jednak, że umowa niezawierająca wspólnotowej klauzuli wyznaczenia (klauzula pozwalająca każdemu przewoźnikowi wspólnotowemu mającemu siedzibę na terytorium danego Państwa Członkowskiego na wyznaczenie go jako operatora na mocy tejże umowy) naruszałaby cele tej wspólnej polityki. Przy naruszeniu zasady swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 43 Traktatu WE, tego rodzaju umowa utrzymuje dyskryminację przedsiębiorstw wspólnotowych z powodów narodowościowych, utrwalając tym samym nieprawidłowe zróżnicowanie dostępu do rynków zewnętrznych.

W około pięćdziesięciu umowach dwustronnych wiążących Państwa Członkowskie i państwa trzecie wprowadzono już stosowne poprawki. Niemniej jednak, pozostaje duża liczba umów wymagających dostosowania do prawa wspólnotowego.

- 1.2. Drugie narzędzie stanowią negocjacje dwustronne na poziomie wspólnotowym w ramach tzw. „mandatu horyzontalnego”, które pozwalają na wprowadzenie niezbędnych standardowych klauzul do umów zawieranych pomiędzy Państwami Członkowskimi i danym państwem trzecim, na podstawie umowy negocjowanej przez Komisję.

Zaletą takiej umowy jest oszczędzenie państwu trzeciemu serii negocjacji indywidualnych z Państwami Członkowskimi, z którymi jest on związany, dzięki prowadzeniu jednej rundy negocjacji. W ten sposób, szybko przywrócona pewność prawna, umożliwi swobodny rozwój stosunków handlowych. Umowa horyzontalna nie dotyczy praw ruchu lotniczego ani równowagi umów zawartych z Państwami Członkowskimi.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie (WE) nr 847/2004 z 29.4.2004 w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. L 157 z 30.4.2004).

Uwzględniając sześć pomyślnych negocjacji (Chile, Gruzja, Liban, Azerbejdżan, Chorwacja, Bułgaria), a także serię planowanych negocjacji, okoliczności wydają się sprzyjać stałemu postępowi w tym kierunku.

- 1.3. Nie naruszając w niczym tego, co zostało wyżej powiedziane, Komisja stojąca na straży Traktatów będzie czuwać nad pełnym przestrzeganiem prawa wspólnotowego, zwłaszcza w kwestii zgodności istniejących umów z prawem wspólnotowym.

Obszerny zakres zadania wymaga podjęcia prawdziwie wspólnego wysiłku oraz wykorzystania wszystkich narzędzi będących do dyspozycji, w sposób zarówno pragmatyczny, jak i zaangażowany. Każdy środek należy wykorzystać w sposób skoordynowany, tak aby przedwcześnie nie ponieść ciężkiej porażki mającej prawne i ekonomiczne konsekwencje dla stosunków pomiędzy Państwami Członkowskimi i państwami trzecimi. Szczególnie w przypadku trudności w negocjacjach, Państwa Członkowskie powinny wspierać Komisję przy zawieraniu umów horyzontalnych, których celem jest uprawnienie stosunków z danym państwem trzecim.

W ten sposób, nie tylko postępy dotyczące stale wzrastającej liczby państw trzecich osiągnięte z uporem przez Państwa Członkowskie, lecz także osiągnięcia Komisji w zakresie zawierania umów horyzontalnych lub globalnych stają się znaczącymi czynnikami mogącymi ułatwić wykonanie rozporządzenia 847/2004.

## **2. STOPNIOWE ZAWIERANIE OBSZERNYCH UMÓW POMIĘDZY WSPÓLNOTĄ I PAŃSTWAMI TRZECIMI**

W czerwcu 2003 r. udzielono Komisji pierwszego mandatu do negocjowania globalnej umowy ze Stanami Zjednoczonymi. Zawarcie tej umowy traktowane jest priorytetowo. Przypieczętuje ona integrację dwóch największych rynków lotniczych na świecie i stanie się silnym sygnałem w kierunku stworzenia nowych ram prawnych dla międzynarodowego lotnictwa cywilnego.

Obecnie prowadzone dyskusje pozwoliły na osiągnięcie znaczącego postępu, w szczególności przyjęcie wspólnotowej klauzuli wyznaczania (co oznacza dla wszystkich przewoźników europejskich możliwość latania do Stanów Zjednoczonych z dowolnego portu lotniczego w Europie), jak też określenie ram dla konwergencji regulacji prawnych, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa i wzrastającej współpracy we wdrażaniu prawa konkurencji.

Wobec początkowego braku równowagi wynikającego z istniejących umów dwustronnych pomiędzy niektórymi Państwami Członkowskimi i Stanami Zjednoczonymi, nie było możliwe przywrócenie sytuacji korzystniejszej dla interesów wspólnotowych. O ile bowiem operatorzy amerykańscy korzystają z dostępu do rynku wewnętrznego lotnictwa WE, nie udało się jeszcze osiągnąć, by podobne prawa przysługiwały przewoźnikom wspólnotowym w Stanach Zjednoczonych.

Po konsultacjach technicznych odbytych w okresie zdominowanym przez amerykańskie wybory, Komisja zamierza kontynuować dyskusje merytoryczne opierając się na wnioskach Rady ds. transportu z czerwca 2004 r., w celu wynegocjowania bardziej zrównoważonej umowy.

Inne mandaty negocjacyjne zostały udzielone Komisji w celu zawarcia umów z Rumunią, Bułgarią, państwami Bałkanów Zachodnich oraz Marokiem, których szczegółowa zawartość powinna wykroczyć poza aspekty handlowe, celem osiągnięcia współpracy na szeroką skalę między stronami.

Wspomniane pierwsze mandaty zapowiadają:

- wspólną przestrzeń powietrzną z sąsiednimi krajami oraz
- zawarcie umów globalnych z innymi regionami świata, będącymi przedmiotem wyraźnego zainteresowania przemysłu lotniczego europejskiego.

## 2.1. STWORZENIE WSPÓLNEJ PRZESTRZENI POWIETRZNEJ Z KRAJAMI SĄSIEDNIMI

Poświęcając swe pierwsze wnioski, zaraz po Stanach Zjednoczonych, krajom sąsiednim rozszerzonej Unii, Komisja<sup>10</sup> wyraża oczywisty priorytet, jaki przyznaje tym krajom: ze względów ekonomicznych (rynków tych krajów zwrócone są głównie w stronę WE), lecz także ze względu na politykę w zakresie lotnictwa (większa skuteczność, bezpieczeństwo i zabezpieczenie operacji) oraz z uwagi na wkład sektorowy do polityki wobec krajów sąsiadujących z Unią.

Zróznicowanie tych krajów prowadzi do podzielenia ich na odrębne grupy. Końcowym celem powinno być utworzenie wspólnej przestrzeni powietrznej do 2010 roku, skupiającej WE oraz pozostałych partnerów, usytuowanych na południu i wschodzie od jej granic. Państwa biorące udział dzieliłyby te same zasady w zakresie eksploatacji rynków, nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, lecz także w dziedzinie ruchu powietrznego, bezpieczeństwa lub zabezpieczenia w lotnictwie.

- 2.1.1. Pierwsza grupa obejmuje kraje zaangażowane we współpracę paneuropejską w zakresie lotnictwa i przygotowujące się do przystąpienia do WE. W odniesieniu do tych krajów należy dążyć do zawarcia pełnej umowy w sprawie przestrzeni powietrznej inspirowanej wewnętrznym rynkiem lotnictwa. Na wzór wcześniejszych rozszerzeń, wcześniej podejmowany wysiłek w celu zbliżenia umożliwiłby partnerom skuteczne przyspieszenie procesu przystąpienia, stymulując niezbędne reformy ekonomiczne i administracyjne. W ten sposób metoda oparta na Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (EAEC) zostałaby ponownie zastosowana. O ile zostały już podjęte negocjacje w tym kierunku z Rumunią, Bułgarią i państwami Bałkanów Zachodnich, Turcja również powinna wziąć w nich udział.
- 2.1.2. Druga grupa obejmuje kraje usytuowane wzdłuż wybrzeża Morza Śródziemnego, z którymi UE nawiązała już bardzo ścisłe stosunki w ramach Procesu Barcelońskiego. W odniesieniu do tych krajów Komisja zaleca umowy w sprawie eurośródziemnomorskiej przestrzeni powietrznej, których kluczowe cele dotyczą otwarcia rynków, stworzenia uczciwych warunków eksploatacji, zwiększenia bezpieczeństwa, zabezpieczenia oraz przestrzegania ochrony środowiska, a także wsparcia rozwoju sektora lotniczego w tych krajach. Ponieważ negocjacje tego rodzaju umowy z Marokiem rokują powodzenie, należy niezwłocznie dążyć do podobnego partnerstwa z innymi śródziemnomorskimi sąsiadami WE, które należy

---

<sup>10</sup> COM (2004) 74 wersja ostateczna (9.2.2004)



negocjować w ogólnych ramach, nawet jeśli w konkretnych przypadkach zaistnieje potrzeba uwzględnienia specyfiki niektórych krajów.

- 2.1.3. **Rosja** stanowi priorytet, zarówno jako państwo sąsiednie, ale także ze względów właściwych dla niej, zarówno na płaszczyźnie gospodarczej, jak i politycznej. Ze względu na zewnętrzny ruch powietrzny pasażerski w 75% skierowany na WE, kraj ten powinien być przedmiotem obszernej umowy obejmującej liczne specyficzne elementy, której celem byłoby jednocześnie otwarcie ekonomiczne i współpraca mająca na celu zbliżenie rynków i rozwój potencjału przemysłowego. Umowa taka wpisałaby się w ramy Umowy o partnerstwie i współpracy z 1994 roku oraz zaproponowane w roku 2003 zamiary utworzenia z tym państwem czterech wspólnych przestrzeni, w tym jednej wspólnej przestrzeni ekonomicznej. Pozwoliłoby to również na zakończenie sporu szkodliwego dla przemysłu europejskiego poprzez określenie procedur znoszących opłaty za uzyskanie prawa przelotu nad Syberią, które zostały ustalone w ramach negocjacji związanych z przystąpieniem Rosji do Światowej Organizacji Handlu.

Komisja zaleca już obecnie upoważnienie jej do podjęcia negocjacji z Rosją, natomiast propozycje dotyczące innych krajów oparte na specyficznej analizie mogłyby zostać przedstawione w stosownym czasie.

- 2.1.4. Stała ewolucja sektora powietrznego w innych sąsiednich krajach (Ukraina, Mołdawia, Białoruś, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia) otwiera również perspektywy ich stopniowej integracji do wspólnej przestrzeni powietrznej, wspierając jednocześnie reformę ich lotnictwa cywilnego. Umowy mogłyby ostatecznie rozwijać się w kierunku modelu inspirowanego przez EAEC. Możliwości współpracy technicznej i przemysłowej, w powiązaniu z korzyściami powstałymi na skutek przyjęcia przez te kraje wyższych norm wynikających z przepisów wspólnotowych, wzmocniłyby te perspektywy.
- 2.1.5. Równocześnie, stosunki w zakresie lotnictwa z Azją Środkową powinny zostać wzmocnione (Uzbekistan, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan) biorąc umowy horyzontalne jako punkt wyjścia. Zainteresowanie tych krajów modelem europejskim w tej dziedzinie, mogłoby skłonić Komisję do oszacowania korzyści wynikających z zaproponowania bardziej ambitnego programu negocjacyjnego. Byłby to również sposób zgodnego działania wobec ewentualnych specyficznych problemów, które mogłyby stać przed Państwami Członkowskimi w trakcie świadczenia usług lotniczych w tych krajach.

## 2.2. ZAWIERANIE GLOBALNYCH UMÓW LOTNICZYCH W SPOSÓB BARDZIEJ DOCELOWY

- 2.2.1. Potrzeba stymulowania współpracy z państwami trzecimi w zakresie lotnictwa nie ogranicza się do stosunków transatlantyckich. W dziedzinie lotnictwa, zbyt mocno spolaryzowane i fragmentaryczne podejście do stosunków zewnętrznych hamuje rozwój europejskiego przemysłu lotniczego i rynku wewnętrznego.

Inne intensywnie rozwijające się regiony świata, w przypadku których krótkoterminowa partnerska współpraca o charakterze globalnym pozwoliłaby na intensyfikację działalności gospodarczej, spodziewanej w najbliższych dwudziestu latach, zasługują na natychmiastową uwagę WE. Wobec perspektywy bardziej

otwartych rynków międzynarodowych, działających w warunkach wyrównanych szans, przemysł lotniczy potwierdza znaczenie takich umów. Niektóre z omawianych państw trzecich już z zainteresowaniem badają możliwości nawiązania nowych stosunków w zakresie lotnictwa z WE.

Wszelkie wnioski składane w przyszłości będą przedmiotem indywidualnej analizy w celu określenia przewidywanych korzyści oraz warunków partnerskiej współpracy, korzystnej i wyważonej dla każdej ze stron. Na treść oraz wybory dokonywane podczas negocjacji powinny mieć wpływ trzy ściśle ze sobą powiązane czynniki:

- znaczenie ekonomiczne oraz perspektywy wzrostu i poprawy dostępu WE w odniesieniu do danego rynku;
- potrzeba zgody w kwestii ustalenia ram dla uczciwej konkurencji;
- korzyści wynikające z konwergencji przepisów prawnych mającej jako wzór doświadczenia związane z regionalną integracją ekonomiczną WE, opartej na współpracy technicznej, technologicznej i przemysłowej, korzystnej dla całego systemu transportu lotniczego.

#### 2.2.2. **Region azjatycki** wymagać będzie w najbliższych latach podjęcia szczególnych działań.

Dotyczy to w szczególności Chin i Indii. Ci dwaj partnerzy zostali uznani przez głównych przewoźników europejskich jako kraje docelowe dla polityki wspólnotowej<sup>11</sup>. Będąc głównymi aktorami regionu azjatyckiego, stanowiącymi najliczniejsze populacje świata i posiadającymi gospodarki cechujące się silną ekspansją, kraje te wykazywać się będą stałym wzrostem ruchu lotniczego (rocznie dla przewozów pasażerskich około +9 % w przypadku Chin oraz +6 % w przypadku Indii do 2007 r.<sup>12</sup>). Kraje te, dysponujące znaczącymi, choć w znacznym stopniu chronionymi rynkami, reformują obecnie swe sektory lotnicze łącząc otwartość i modernizację, który to proces mógłby zostać wsparty przez współpracę z WE.

Oprócz aspektów gospodarczych, które mogłyby zostać objęte umowami w zakresie lotnictwa, należałoby pogłębić z obydwoma krajami, którym zależy na nowoczesnym, skutecznym i bezpiecznym lotnictwie cywilnym, różnorodne formy współpracy technicznej i technologicznej w dziedzinie bezpieczeństwa czy nawigacji lotniczej.

Japonia i Korea Południowa, stanowiące dobrze prosperujące rynki, również powinny być rozważane jako pożądana partnerzy.

W regionie Azji i Pacyfiku, należałoby uważnie zbadać wnioski państw trzecich dotyczące bardziej otwartych rynków z WE (Australia, Nowa Zelandia, Singapur), zarówno w odniesieniu do pogorszenia ich sytuacji gospodarczej, warunków konkurencji, jak i długoterminowych celów w zakresie reformy ram prawnych międzynarodowego transportu lotniczego.

---

<sup>11</sup> AEA, „Future developments in international air transport to and from the EU – An AEA perspective”, październik 2004

<sup>12</sup> IATA Passenger Forecast 2003-2007

- 2.2.3. Istnieją jeszcze inne państwa trzecie, z którymi negocjacje dotyczące lotnictwa WE mogłyby przynieść ekonomiczne i/lub polityczne korzyści.

Na kontynencie północno-amerykańskim, wraz z Meksykiem, którego rynek lotniczy rokuje poważny rozwój oraz z Kanadą, której w pełni ukształtowanego rynku nie można pominąć, nad Atlantykiem mogłyby w krótkim czasie zostać przerzucone nowe mosty powietrzne. W Ameryce Południowej, Chile wydaje się oczekiwać szybkiego pogłębienia stosunków z WE, przy jednoczesnym zamiarze rozluźnienia międzynarodowych uregulowań usług lotniczych.

Regionalna współpraca, w szczególności z Afryką, umożliwiłaby podzielenie się doświadczeniami zdobytymi na rynku wewnętrznym oraz utrwalenie wymiany w zakresie prawnej i operacyjnej wiedzy fachowej, transferu technologicznego i pomocy technicznej z odpowiednimi podmiotami regionalnymi we wszystkich dziedzinach lotnictwa cywilnego.

- 2.2.4. Dla powodzenia negocjacji w zakresie transportu lotniczego Wspólnoty, istotne znaczenie odgrywa wysokiej jakości współpraca pomiędzy Państwami Członkowskimi i Komisją, obejmująca wzajemną wymianę ekspertyz i doświadczeń każdego z partnerów. Równie ważne są stosunki z europejskim przemysłem lotniczym, które Komisja pragnie umocnić na każdym etapie poprzez stałą i przejrzystą wymianę informacji z zainteresowanymi stronami.

### 3. WNIOSKI

Oprócz dostosowania istniejących umów dwustronnych, dzięki lepszemu wykorzystaniu komplementarności narzędzi pozostających do dyspozycji oraz aktywnej koordynacji pomiędzy Państwami Członkowskimi i Komisją, drogowskazem dla wdrożenia polityki zagranicznej w zakresie lotnictwa WE są dwa wzajemnie uzupełniające się cele:

- **Utworzenie do roku 2010 wspólnej przestrzeni powietrznej**, która obejmowałaby WE oraz wszystkich partnerów graniczących z nią od południa i wschodu, a której celem byłaby szeroko pojęta integracja ekonomiczna i prawna rynków lotniczych w tym regionie.
- **Podjęcie w krótkim terminie negocjacji, których celem byłoby zawarcie globalnych umów w znaczących regionach świata** w celu wzmocnienia perspektyw promowania europejskiego przemysłu w warunkach przejrzystej konkurencji na najbardziej dynamicznych rynkach świata, a także przyczynienia się do reformy międzynarodowego lotnictwa cywilnego.

Program ten obejmie w krótkim okresie kilka etapów:

- Regularne negocjacje umów horyzontalnych, uzupełniających i przyspieszających dostosowanie istniejących umów do prawa wspólnotowego, zawartych przez Państwa Członkowskie w ramach ich bilateralnych stosunków;
- Podjęcie nowych negocjacji prowadzących do zawarcia umów globalnych, począwszy od negocjacji z Chinami i Rosją;

- Doprowadzenie do sfinalizowania umów będących w trakcie negocjacji, w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi.