

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 31.10.2008
KOM(2008) 682 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Stworzenie wspólnego obszaru lotniczego z Algierią

1. WPROWADZENIE

1. W komunikacie zatytułowanym „Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego”¹ Komisja podkreśliła znaczenie utworzenia wspólnego obszaru lotniczego ze wschodnimi i południowymi sąsiadami Unii Europejskiej, objętymi polityką sąsiedztwa.
2. Ostatecznym celem powinno być współdziałanie państw Unii Europejskiej i jej partnerów z południowej i wschodniej granicy na wspólnym rynku rządzącym się ujednoliconymi zasadami. Rada ministrów ds. Transportu w dniu 27 czerwca 2005 r. ponownie poparła ten cel w swoich „Konkluzjach w sprawie opracowania programu wspólnotowej polityki zewnętrznej w dziedzinie lotnictwa”, wzywając do stworzenia wspólnego obszaru lotniczego z krajami sąsiadującymi z Unią Europejską do 2010 r.
3. Dzięki dynamice, jaka towarzyszy wspólnemu obszarowi lotniczemu, Unia Europejska osiągnęła już integrację z rynkami lotniczymi Szwajcarii, Norwegii i Islandii, następnie z dziewięcioma państwami Bałkanów Zachodnich (czerwiec 2006 r.), a także z Marokiem w wyniku podpisania pierwszej umowy eurośródziemnomorskiej zawartej w grudniu 2006 r. Na wniosek Rady Komisja rozpocznie również negocjacje w tej sprawie z Jordanią i Izraelem oraz będzie kontynuować rozmowy z Ukrainą. Rozwój stosunków w dziedzinie lotnictwa między Unią Europejską a krajami sąsiadującymi ma kluczowe znaczenie dla rozwoju europejskiego przemysłu lotniczego. Loty do krajów sąsiadujących z Unią Europejską stanowią blisko 20 % wszystkich lotów międzynarodowych poza terytorium Wspólnoty, czyli ilość porównywalną z lotami do Ameryki Północnej, i obejmują wszystkie segmenty rynku (turystyka, odwiedziny bliskich, podróże służbowe). Oprócz możliwości rozwoju dla sektora lotnictwa, wspólny obszar lotniczy stanowi w szerszej perspektywie istotną siłę napędową integracji regionalnej i rozwoju gospodarczego, będących nieodłącznym elementem procesu barcelońskiego oraz planu działań realizowanego w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. W tę perspektywę wpisuje się również nowy projekt „Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego”.
4. Algieria jest dla Unii Europejskiej nieodzownym partnerem w dalszej budowie wspólnego obszaru lotniczego z państwami południowej części basenu Morza Śródziemnego. Partnerstwo eurośródziemnomorskie ustanowione na mocy układu o stowarzyszeniu² podkreśla konieczność wzmocnienia współpracy w sektorze transportu, rozwoju współpracy między stronami w dziedzinie prawodawstwa czy wreszcie modernizacji infrastruktury portów lotniczych i zarządzania ruchem lotniczym. Określony w układzie o stowarzyszeniu cel znalazł również wyraz w programie pomocy technicznej dla algierskiego sektora transportu (20 mln EUR), w szczególności w jego części odpowiadającej sektorowi lotnictwa cywilnego. Program ten zmierza do poprawy ram prawnych i instytucjonalnych sektora lotniczego i przekłada się na działania wspierające rząd Algierii w opracowywaniu planu strategicznego dla lotnictwa cywilnego, aktualizacji kodeksu lotnictwa cywilnego,

¹ COM(2005) 79 wersja ostateczna z 11.3.2005.

² Układ o stowarzyszeniu UE – Algieria został podpisany w kwietniu 2002 r.

ustanowieniu niezależnego organu regulacyjnego oraz modernizacji portów lotniczych.

5. Poszczególne działania podejmowane przez Unię Europejską wobec państw śródziemnomorskich są zatem całkowicie zgodne z tym konkretnym projektem dotyczącym wspólnego obszaru lotniczego. Cele tego projektu cieszą się ponadto poparciem po obu stronach Morza Śródziemnego. Wymiana w ramach projektu *Euromed Aviation* stworzonego przez Unię Europejską dla wzmocnienia współpracy w dziedzinie lotnictwa z państwami południowej części basenu Morza Śródziemnego, stanowiła dla Algierii okazję do wykazania zainteresowania otwarciem negocjacji ze Wspólnotą Europejską, zmierzających do zawarcia kompleksowej umowy o komunikacji lotniczej. Tego rodzaju wspólnotowa umowa o komunikacji lotniczej otworzyłaby nowe możliwości przed całym sektorem lotnictwa (przewoźnikami, zarządcami infrastruktury lotniczej, dostawcami usług naziemnych) oraz pasażerami po obu stronach Morza Śródziemnego. Ograniczenia istniejące w umowach dwustronnych zawartych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Algierią mogłyby zostać zniesione: obostrzenia dotyczące częstotliwości lotów wykonywanych tygodniowo przez przewoźników, liczby dopuszczonych przewoźników, portów lotniczych, które mogą być obsługiwane czy wreszcie stosowanych taryf zostałyby zniesione przy jednoczesnym rozwoju procesu harmonizacji przepisów.

2. ROZWÓJ POŁĄCZEŃ LOTNICZYCH Z KLUCZOWYM PARTNEREM

6. Znaczenie gospodarcze Algierii oraz liczba połączeń lotniczych z Unią Europejską sprawiają, że jest ona nieodzownym partnerem w szybkiej realizacji celu wspólnego obszaru lotniczego wyznaczonego przez Radę w 2005 r.
7. Według rankingu Banku Światowego z 2006 r. opartego na produkcie krajowym brutto, pod względem rozwoju gospodarczego Algieria zajmuje drugą pozycję wśród państw afrykańskich z PKB w wysokości 138 mld USD, sytuując się za Republiką Południowej Afryki i wyprzedzając Nigerię. Algieria jest zatem krajem, dla którego Unia Europejska jest kluczowym partnerem handlowym i z którym wymiana gospodarcza w 2006 r. wynosiła prawie 34 miliardów EUR, co oznacza tendencję wzrostową (wzrost o 8 % w latach 2000-2005).
8. Tak znacznej wymianie gospodarczej towarzyszą związki historyczne, kulturowe a nawet rodzinne, co tłumaczy istotną rolę, jaką odgrywają połączenia lotnicze. Siedemnaście dwustronnych umów o komunikacji lotniczej, zawartych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Algierią, stworzyło niezbędne ramy prawne dla przewozu 2,9 mln pasażerów w roku 2007, z czego 2,4 mln tylko na trasach pomiędzy Francją a Algierią. Inne znaczące rynki lotnicze w Europie to Hiszpania (150 000 pasażerów podróżujących z i do Algierii), Włochy (125 000 pasażerów) i Zjednoczone Królestwo (120 000 pasażerów).
9. Względna słabość rynku algierskiego w porównaniu z sąsiadującymi z nią krajami Maghrebu (8 mln pasażerów przewiezionych w 2007 r. pomiędzy Marokiem a Europą; 8,5 mln pasażerów przewiezionych do Tunezji) spowodowana jest napięciami, z jakimi borykało się społeczeństwo Algierii przez cały okres lat dziewięćdziesiątych oraz związanym z nimi słabym rozwojem turystyki. W tym kontekście potencjał rynku algierskiego jest oczywisty, a zawarcie kompleksowej

umowy lotniczej liberalizującej połączenia lotnicze z całą pewnością ułatwi zacieśnienie stosunków z Europą.

10. Należy zresztą zauważyć, że od 2002 r. udział przewoźników wspólnotowych w komunikacji lotniczej z Algierią stale wzrasta, stawiając ich na równi z Air Algérie, które jest najważniejszą w Algierii linią lotniczą obsługującą Europę. Air Algérie, należące w większości do Skarbu Państwa, realizuje od kilku lat poważny program reform i proces modernizacji, aby sprostać konkurencji, jaką stanowią europejskie linie lotnicze, które pojawiły się ponownie na rynku po roku 2000. W latach 2000-2004 Air Algérie przeprowadziło na przykład daleko idącą modernizację posiadanej floty (Air Algérie jest właścicielem 30 statków powietrznych) oraz wprowadziło zasady nowoczesnego zarządzania linią lotniczą, w tym w szczególności przekazanie niektórych rodzajów swojej działalności spółkom zależnym (obsługa naziemna, obsługa techniczna), wprowadzenie programów lojalnościowych dla pasażerów czy stosowanie zarządzania cenami typu „yield management”. W 2007 r. Air Algérie przewiozło 3 mln pasażerów do 38 portów lotniczych w Europie, Afryce i na Bliskim Wschodzie.
11. Istnieje również druga linia lotnicza w Algierii, stworzona z inicjatywy przemysłu naftowego, a następnie przejęta przez Skarb Państwa, jest to Tassili Airlines. Jej działalność koncentruje się na obsłudze pasażerów odbywających podróże służbowe, w planach przewidziane jest powiększenie floty, aby móc konkurować z Air Algérie i przewoźnikami wspólnotowymi.
12. Dynamika rynku transportu lotniczego w Algierii, zdecydowane przekonanie jej przewoźników co do konieczności posiadania niezbędnych atutów pozwalających sprostać stopniowemu otwarciu na konkurencję i możliwościom, jakimi dysponują przewoźnicy wspólnotowi, stanowią solidną podstawę do otwarcia negocjacji dotyczących kompleksowej umowy w sprawie komunikacji lotniczej, która ma zostać zawarta ze Wspólnotą Europejską.
13. Z prawnego punktu widzenia, mimo że nie stwierdzono rozbieżności z zaleceniami ICAO, Algieria wciąż jest daleka od spełnienia standardów wspólnotowych, w szczególności w zakresie przepisów dotyczących jednolitej przestrzeni powietrznej oraz wymogów Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego. Stworzenie w szybkim czasie wspólnego obszaru lotniczego z Algierią będzie wymagało dodatkowych działań wspierających i form współpracy ze strony partnera europejskiego, mających na celu wspomaganie rozwoju uregulowań prawnych w Algierii i reorganizacji niektórych jej struktur. W dziedzinie bezpieczeństwa władze algierskie prowadzą zdecydowaną politykę ochrony transportu lotniczego, pozwalającą na wprowadzenie w życie ram prawnych spójnych z prawodawstwem międzynarodowym i europejskim, a audyty przeprowadzone przez ICAO w 2004 i 2006 r. zatwierdziły system bezpieczeństwa w porcie lotniczym w Algierze³. Proces harmonizacji przepisów ze standardami wspólnotowymi jest zresztą wspierany i uzupełniany przez program wsparcia sektora transportu oraz przez projekt *Euromed Aviation*, które wprowadziły plany pomocy technicznej dla Algierii dostosowane do potrzeb, jakie stwierdzono w tym kraju.

³ Sprawozdanie z inspekcji projektu *Euromed Aviation* w Algierii (nr MED 2006/132-039).

3. KORZYŚCI I WARTOŚĆ DODANA PODEJŚCIA WSPÓLNOTOWEGO

14. Sektor lotnictwa cywilnego (obejmujący infrastrukturę, przewoźników i inne gałęzie działalności) jest jednym z ważniejszych sektorów gospodarki europejskiej. Sami przewoźnicy lotniczy wypracowują około 0,6 % unijnej wartości dodanej i zatrudniają ponad 400 000 osób (0,4 % wszystkich zatrudnionych w dziale gospodarki związanej z działalnością niefinansową)⁴, podczas gdy cały sektor w skali Unii Europejskiej zatrudnia około 3 mln osób. Tworzenie jednolitego rynku lotniczego od początku lat 90-tych miało znaczący udział w zwiększeniu dynamiki i wydajności tego sektora oraz przyniosło duże korzyści gospodarcze i społeczne. W latach 1992-2003 liczba połączeń wewnątrz Wspólnoty wzrosła o ponad 40 %. Główni wspólnotowi przewoźnicy w latach 1990-2003 odnotowali wzrost zdolności przewozowych o 87 %⁵. Algieria z pewnością skorzysta zatem ze stopniowej integracji we wspólnym rynku lotniczym i doświadczeń Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Rozszerzenie wspomnianego wspólnego rynku, oparte o liberalizację praw przewozowych połączoną z harmonizacją przepisów, wytworzy ponadto wartość dodaną dla europejskiego przemysłu lotniczego i jego użytkowników.
15. Państwa członkowskie do tej pory na ogół negocjowały z Algierią restrykcyjne umowy o komunikacji lotniczej, charakteryzujące się obniżonym poziomem otwarcia rynku i ograniczające możliwości przewoźników oraz pasażerów. Zawierają one mechanizmy odgórnego ustalania zdolności przewozowej przewoźników, którzy oprócz tego nie zawsze mogą swobodnie ustalać taryfy. Co więcej takie umowy dwustronne ograniczają wolność przewoźników wspólnotowych, jeżeli chodzi o możliwość realizacji połączeń do wszystkich portów lotniczych Algierii ze wszystkich europejskich portów lotniczych. Z tego powodu obecny system dwustronnych umów o komunikacji lotniczej między państwami członkowskimi UE i Algierią zakłóca rozkład ruchu i może być niekorzystny dla niektórych przewoźników lotniczych ze Wspólnoty oraz dla konsumentów z państw członkowskich Unii Europejskiej.
16. Kompleksowa umowa zawarta na poziomie Wspólnoty Europejskiej pozwoliłaby zapobiec tej sytuacji, a zwiększenie liczby bezpośrednich połączeń między UE i Algierią, które nastąpiłoby w jej wyniku⁶, pozwoliłoby na znaczne zwiększenie wymiany handlowej i ruchu turystycznego. Ekstrapolacja oparta na przykładzie Maroka i wspólnego rynku europejskiego pozwala oczekiwać w pierwszych latach po wejściu w życie umowy rocznego wzrostu natężenia ruchu rzędu 15-20 %, co liczbowo odpowiadałoby wzrostowi o około 500 000 pasażerów. Z uwagi na bardzo duży potencjał wzrostu rynku algierskiego prognozy te z pewnością trzeba będzie skorygować w górę, w zależności jednak od rozwoju sytuacji makroekonomicznej i politycznej.
17. Można również oczekiwać, że duża część korzyści ekonomicznych przypadnie europejskiemu przemysłowi lotniczemu oraz szeroko pojętej gospodarce

⁴ Eurostat, Statystyki w skrócie, 37/2005, ISSN 1561-4840

⁵ Załącznik do komunikatu Komisji: „Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego”, COM(2005) 79 wersja ostateczna

⁶ W wyniku umowy eurośródziemnomorskiej podpisanego z Marokiem w grudniu 2006 r. ruch wzrósł o 18 % osiągając w 2007 r. poziom blisko 8 000 000 pasażerów przewiezionych między Unią Europejską a Marokiem.

europiejskiej. Mogłoby to również ułatwić włączanie algierskich przewoźników do istniejących porozumień handlowych u boku przewoźników wspólnotowych i umożliwić w ten sposób rozwój zintegrowanych produktów oraz lepszej jakości usług dla pasażerów.

18. Ważne jest, aby procesowi otwarcia rynków towarzyszył jednoczesny proces harmonizacji przepisów w niektórych kluczowych dziedzinach, takich jak ochrona i bezpieczeństwo, ochrona środowiska, czy wreszcie zasady dotyczące pomocy państwa, co pozwoli stworzyć warunki uczciwej konkurencji, której celem jest stosowanie wysokich standardów w dziedzinie lotnictwa po obu stronach Morza Śródziemnego. W odniesieniu do kwestii ochrony środowiska, umowa musi być zgodna z przyjętymi przez Wspólnotę zobowiązaniami dotyczącymi promowania zrównoważonego rozwoju transportu lotniczego. Ważne jest zatem, aby umowa nie ograniczała zdolności Unii Europejskiej do stosowania instrumentów prawnych lub rynkowych zmierzających do łagodzenia niepożądanych efektów ubocznych wzrostu ruchu lotniczego, zwłaszcza w zakresie przyczyniania się do globalnej zmiany klimatu, jakości powietrza i poziomu hałasu w pobliżu portów lotniczych. Wymiar wspólnotowy jest bez wątpienia najwłaściwszym poziomem do realizacji procesu harmonizacji prawodawstwa algierskiego z prawodawstwem obowiązującym w UE. Wymaga to upoważnienia Komisji Europejskiej do prowadzenia negocjacji zmierzających do zawarcia z Algierią kompleksowej umowy o komunikacji lotniczej, której ostatecznym celem będzie całkowita integracja algierskiego rynku lotniczego we wspólnym obszarze lotniczym z Unią Europejską.
19. Stworzenie wspólnego obszaru lotniczego z Algierią przyczyni się również do rozwoju dynamiki integracji regionalnej, która obejmuje nie tylko połączenia lotnicze z Unią Europejską, ale też komunikację lotniczą między poszczególnymi państwami południowej części basenu Morza Śródziemnego. Z takim zamiarem Wspólnota Europejska zamieściła w umowie o komunikacji lotniczej z Marokiem klauzulę rozszerzającą obszar geograficzny i umożliwiającą przyłączenie się do wspólnego obszaru lotniczego kraju takiego jak Algieria. Liberalizacja połączeń lotniczych między UE a Marokiem z jednej strony oraz między UE a Algierią z drugiej mogłaby zatem doprowadzić do otwarcia rynku lotniczego między Algierią a Marokiem. Niemniej, nawet jeśli kierują się one podobną logiką i istnieje między nimi współzależność, na obecnym etapie lepszym rozwiązaniem wydaje się negocjowanie osobnych umów lotniczych z każdym z państw południowej części basenu Morza Śródziemnego, przede wszystkim ze względu na logikę europejskiej polityki sąsiedztwa oraz aby odpowiedzieć na wolę tych państw odnośnie do utrzymywania z Unią Europejską bliskich stosunków dwustronnych, co umożliwia jednocześnie bardziej elastyczne i zróżnicowane traktowanie.
20. Upoważnienie Komisji do otwarcia negocjacji z Algierią wykazałoby poza tym determinację Unii Europejskiej w dążeniu do realizacji celów politycznych wyznaczonych przez Radę w 2005 r. i otwarcia rynku lotniczego ze wszystkimi krajami sąsiadującymi, pod warunkiem jednoczesnej harmonizacji przepisów. Realizacja wspólnego obszaru lotniczego z Algierią wzmocniłaby zatem współpracę regionalną i integrację rynków lotniczych wszystkich państw południowej części basenu Morza Śródziemnego.

5. WNIOSKI

21. Komisja uważa zatem, że należy zaproponować Algierii perspektywę wzmocnionej współpracy w dziedzinie lotnictwa cywilnego. Kompleksowa umowa z tym krajem pozwoliłaby jednocześnie objąć kwestie typowo handlowe umów o komunikacji lotniczej, jak też ustanowić ambitne ramy rozwoju współpracy regulacyjnej w dziedzinie ochrony, bezpieczeństwa, zarządzania ruchem lotniczym, a także ułatwić współpracę przemysłową z krajami śródziemnomorskimi.
22. Sektor lotnictwa cywilnego oferuje interesujące perspektywy dalszego zacieśnienia współpracy w zakresie szeroko pojętego transportu oraz obopólnych korzyści dla Algierii i Unii Europejskiej. Należy zatem dołożyć starań, aby transport lotniczy stał się kluczowym obszarem współpracy z tym krajem, dając w ten sposób Algierii kolejną możliwość integracji ze strukturami wspólnotowymi i rynkami Europy.
23. Umowa będzie ważnym krokiem w kierunku utworzenia wspólnego obszaru lotniczego między Unią Europejską a jej śródziemnomorskimi sąsiadami, co jest kluczowym celem zewnętrznej polityki Unii Europejskiej w dziedzinie transportu lotniczego, oraz, w szerszym ujęciu, ważnym elementem unijnej polityki zewnętrznej. Umowa z Algierią w dziedzinie transportu lotniczego miałaby dużą polityczną i gospodarczą wartość dodaną i mogłaby służyć za wzór dla podobnych umów z innymi krajami południowej części basenu Morza Śródziemnego, przyczyniając się w ten sposób do integracji regionalnej Algierii.
24. Mając powyższe na uwadze Komisja zwraca się do Rady o upoważnienie jej do rozpoczęcia negocjacji w sprawie zawarcia z Algierią kompleksowej umowy umożliwiającej stworzenie wspólnego obszaru lotniczego. Komisja będzie ściśle współpracować z państwami członkowskimi oraz wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu sprecyzowania i realizacji celów określonych we wniosku dotyczącym decyzji Rady.