



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 9.11.2007
COM(2007) 691 final

COMUNICAREA COMISIEI

Crearea unui spațiu aerian comun cu Israel

1. INTRODUCERE

În comunicarea sa cu titlul „Dezvoltarea agendei politicii externe comunitare în domeniul aviației”¹, Comisia a subliniat importanța creării unui spațiu aerian comun cu vecinii estici și cu cei sudici. Obiectivul final este apropierea dintre UE și partenerii săi de la frontierele orientală și meridională, în scopul de a împărtăși aceleași reguli în materie de operațiuni de piață. Consiliul Uniunii Europene din 27 iunie 2005 a susținut acest obiectiv în „Concluziile privind dezvoltarea agendei politicii externe comunitare în domeniul aviației”, în care a salutat progresul în ceea ce privește crearea, până în 2010, a unui spațiu aerian comun extins care să includă țările vecine UE.

Îmbunătățirea relațiilor în materie de aviație dintre UE și vecinii săi, cu scopul final de a crea un spațiu aerian comun, reprezintă un pas important către continuarea dezvoltării din punct de vedere economic a industriei aviatice europene. Zborurile către destinații din țările învecinate UE reprezintă 19% din totalul traficului aerian cu plecare din UE, o piață care este cu doar câteva procente mai mică decât piețele din America de Nord. UE a integrat deja piețele de aviație din Elveția, Norvegia și Islanda, iar în iunie 2006 Comunitatea și statele membre au semnat acordul de instituire a spațiului aerian comun european (ECAA-SACE) cu Balcanii de Vest, urmat de semnarea primului acord euro-mediteranean în domeniul aviației, cu Maroc, în decembrie 2006.

Israel este un partener-cheie al UE în Orientul Mijlociu și în contextul politicii europene de vecinătate. Relațiile dintre UE și Israel sunt guvernate de parteneriatul euro-mediteranean instituit prin Acordul de asociere dintre UE și Israel și de dimensiunea regională a procesului de la Barcelona (Barcelona Process). Acordul de asociere subliniază obiectivul consolidării cooperării în domeniul transporturilor (articolul 53), prevede cooperarea între părți în materie de reglementare, în special în domeniile siguranței și securității aeriene și încurajează cooperarea în domeniile tehnologic și al cercetării în sectorul transporturilor, inclusiv al transportului aerian.

Mai mult decât atât, în decembrie 2004, ambele părți au aprobat un plan de acțiune comun între Israel și UE în contextul politicii europene de vecinătate, care are scopul de a sprijini obiectivul Israelului de a continua integrarea în structurile economice și sociale europene. Planul de acțiune a intrat în vigoare în aprilie 2005. Prioritățile concrete identificate în planul de acțiune se referă la o mai strânsă cooperare în domeniul aviației civile, inclusiv a managementului drepturilor de trafic (implicarea în cadrul Cerului Unic European), la aspecte legate de siguranță și securitate, la un acord de recunoaștere reciprocă cu privire la navigabilitate și la explorarea posibilităților de încheiere a unui acord aerian global între cele două entități.

Israelul, decis să ajungă la o mai strânsă cooperare cu UE, și-a manifestat interesul de a deschide negocieri cu privire la un acord aerian cuprinzător, precum și hotărârea de a reexamina, împreună cu UE, cadrul internațional al transporturilor aeriene. A fost înființat un comitet interministerial israelian, cu sarcina de a analiza posibilitățile de adâncire a relațiilor în materie de aviație cu UE; în aprilie 2007, acesta a adoptat o recomandare de deschidere fără întârziere a negocierilor în scopul încheierii unui acord aerian global cu UE.

¹ COM(2005) 79 final, 11.3.2005.

În ceea ce privește cadrul legal, ca o consecință a hotărârilor legate de cauzele „cer deschis” ale Curții Europene de Justiție din 5 noiembrie 2002, acordurile bilaterale dintre statele membre și Israel trebuie modificate, unele dintre prevederile acestora, în special cele care nu autorizează transportatorii aerieni comunitari să zboare către Israel decât cu plecare din țările lor de origine, nefiind compatibile cu dreptul comunitar. Comisia a primit un mandat „orizontal” de negociere cu țări terțe a modificărilor necesare la acordurile bilaterale. Recursul la acest mandat orizontal, încă din 2005, și-a dovedit eficacitatea cu modificarea unui număr semnificativ de acorduri bilaterale pentru a le aduce în acord cu dreptul comunitar.

Comisia Europeană a invitat Israelul să deschidă negocieri orizontale în vederea rezolvării aspectelor juridice ridicate de Curtea Europeană de Justiție în cauzele „cer deschis” și a creării unei baze solide pentru dezvoltarea viitoare a relațiilor din domeniul aviației dintre Israel și UE. Partea israeliană și-a manifestat preferința pentru desfășurarea de negocieri orizontale în paralel cu negocierile pentru încheierea unui acord aerian global. Trebuie remarcat faptul că, în cadrul negocierilor cu Marocul s-a urmat o abordare asemănătoare; și în acest caz, acordul orizontal a fost inițiat de părți imediat după deschiderea negocierilor pentru încheierea unui acord global în domeniul aviației.

În consecință, prezenta comunicare recomandă Consiliului să autorizeze Comisia să inițieze negocieri în vederea încheierii unui acord global privind un spațiu aerian comun cu Israel, care să cuprindă atât aspecte legate de deschiderea pieței, precum și un proces paralel de cooperare în materie de reglementare și/sau de convergență, în special în domenii prioritare cum ar fi siguranța și securitatea aeriană, protecția mediului și aplicarea normelor în materie de ajutoare de stat și de concurență în scopul garantării de condiții de concurență echitabile, corecte și egale pentru toate părțile implicate.

2. CADRUL EXISTENT

UE este cel mai mare partener comercial al Israelului, care este, la rândul său, unul dintre cei mai importanți parteneri comerciali din zona Euromed ai UE, cu un volum total al schimburilor comerciale de aproape 23 de miliarde de euro în 2005. UE este principala sursă de importuri pentru Israel și cea de-a doua mare destinație de export a acestuia. Cu excepția diamantelor, schimburile comerciale cu UE au reprezentat 35% din schimburile comerciale totale ale Israelului. În cadrul Acordului de asociere euro-mediteranean, UE și Israel au convenit liberalizarea comerțului cu produse industriale.

Israelul a fost prima țară din afara UE care s-a asociat Programului-cadru pentru cercetare și dezvoltare tehnologică al Comunității Europene. Statutul special al Israelului este rezultatul înaltei sale capacități științifice și de cercetare și al rețelei solide de relații trainice de cooperare științifică și tehnică cu UE.

Mai mult decât atât, UE și Israel au inițial un acord privind participarea Israelului la Galileo, programul european de radionavigație prin satelit. Aceste aspecte demonstrează fără echivoc angajamentul Israelului către o integrare tot mai profundă în cadrul programelor și activităților UE.

În ceea ce privește cooperarea în sectorul transporturilor, au avut loc discuții fructuoase între Israel și UE cu referire la un oficiu comun de transport israelo-palestinian, care să asiste în legătură cu aspectele practice ale planificării comune în acest sector.

În ceea ce privește aviația, piețele din UE și Israel sunt strâns legate. Israelul are acorduri aeriene bilaterale cu majoritatea statelor membre, ceea ce reprezintă un indicator al importanței relațiilor din sectorul aviației dintre UE și acest vecin deosebit de important. Pentru Israel, UE este cea mai importantă piață aeriană, reprezentând 4,54 milioane din totalul de 8,59 milioane (adică 54%) de zboruri internaționale de pasageri dinspre și către Israel. În mod similar, Israel reprezintă pentru UE cea mai importantă piață aeriană din Orientul Mijlociu, cu un ridicat potențial de creștere. Zborurile de pasageri dintre UE și Israel au crescut în medie cu 2,7% între 1995 și 2005, în ciuda preocupărilor cu privire la securitate. Se așteaptă ca această cifră să continue să evolueze pozitiv, urmând creșterea medie previzionată de IATA, cu 6,6%, a numărului de pasageri care vor călători între Europa și Orientul Mijlociu în perioada 2005-2009. Cele mai mari piețe individuale active bidirecțional sunt în acest moment Franța (661 000 pasageri), Regatul Unit (651 000), Germania (626 000), Italia (579 000), Spania (364 000) și Țările de Jos (266 000).

Capacitatea disponibilă în totalul pieței UE-Israel este egal distribuită între transportatorii israelieni și cei comunitari. Acest lucru se datorează probabil, în parte, prevederilor cuprinse în acordurile bilaterale privind serviciile aeriene încheiate între statele membre și Israel, care impun, în general, desemnarea unui singur transportator de către fiecare dintre părți și adaptează normele în materie de alocare a capacității la necesitățile ambilor transportatori. Se pare că o parte semnificativă a transportului de pasageri israelieni cu escală în UE reprezintă zboruri către SUA care țin de cea de-a șasea libertate.

În același timp, Israelul reprezintă pentru Europa o piață turistică în creștere. În 2004, 1,5 milioane de turiști au vizitat Israelul, dintre care 89% (1,34 milioane) au ales să călătorească pe calea aerului. Această cifră reprezintă o creștere de 42% față de 2003, însă de doar 56% față de anul 2000. Pe de altă parte, chiar și această revenire modestă sugerează potențialul semnificativ de creștere rapidă, în strânsă legătură cu situația politică. Întrucât majoritatea turiștilor preferă să călătorească pe calea aerului, creșterea turismului va avea ca rezultat o cerere crescândă de servicii aeriene. În ceea ce privește traficul aerian extern, numărul de pasageri israelieni care au zburat către alte țări a depășit substanțial numărul de vizitatori străini în Israel înregistrat din 2000.

Sectorul aviatic israelian

Piața israeliană a transporturilor aeriene este dominată de El Al Israeli Airlines. El Al Israeli Airlines este unicul transportator israelian care prestează servicii regulate către/dinspre Israel, cu toate că liniile de charter Arkia, Israair și Sun d'Or oferă servicii pe distanțe scurte și medii. Sun d'Or este o filială a liniilor aeriene El Al, deținută în întregime de acestea. În cazul companiilor aeriene israeliene, sunt dominante serviciile prin puncte fixe.

Pentru transportatorii comunitari care operează la nivel mondial și își pot repartiza traficul către o gamă variată de destinații intercontinentale, Israelul este o piață care ține de cea de-a șasea libertate destul de interesantă, precum și o piață de origine și de destinație la fel de importantă. Pentru transportatorii mici/nou-intrați pe piață, în special noua categorie de transportatori low-cost, Israelul oferă oportunități interesante de servicii prin puncte fixe.

Israelul a încheiat acorduri bilaterale de servicii aeriene cu 21 de state membre, precum și cu un număr important de alți parteneri internaționali. Israelul este un vechi membru al Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI) și semnatar al altor acorduri aeriene multilaterale importante. Cu toate acestea, politica israeliană în domeniul aviatic s-a menținut prudentă și conservatoare iar, până în prezent, Israelul a ezitat să liberalizeze acorduri istorice cu statele membre în sectorul transportului aerian. Invitația guvernului israelian de deschidere a negocierilor în domeniul aviatic la nivelul Comunității arată o dorință clară de explorare a posibilităților de deschidere a piețelor transportului aerian.

În ceea ce privește integrarea regională a piețelor transportului aerian, Israelul a încercat până în prezent, prin eforturi bilaterale, să-și extindă în mod selectiv și să-și consolideze relațiile cu statele vecine și cu cele din regiune. Aceste eforturi au suferit constrângeri serioase din cauza situației politice delicate din regiune. Abordarea UE cu privire la crearea unui spațiu aerian comun are potențialul de a oferi Israelului noi oportunități de cooperare regională, inclusiv de armonizare legislativă prin adoptarea de standarde comune euro-mediteraneene de înaltă fiabilitate.

În materie de reglementare, Israelul respectă cu foarte mare seriozitate obligațiile impuse de OACI și susține în mod proactiv coerența și calitatea procesului de reglementare la nivel internațional în domeniul aviatic. Transporturile aeriene israeliene se bucură de o solidă reputație în materie de siguranță, iar măsurile de securitate aeriană israeliană sunt probabil unele dintre cele mai stricte din lume. Interesul Israelului și acțiunile sale în domeniul protecției mediului reprezintă un exemplu extrem de pozitiv. Angajații din companiile aeriene israeliene se bucură de o protecție socială ridicată și dau dovadă de un înalt nivel de profesionalism. Procesul de acordare a licențelor de operare companiilor aeriene este unul foarte riguros. În acest moment, subiectul legat de continuarea exceptării transporturilor aeriene de la normele în materie de concurență se află într-o dezbatere intensă.

Israelul aplică standarde ridicate cu privire la funcționarea și reglementarea transporturilor aeriene, ceea ce oferă o bază solidă pentru convergența normativă cu *aquis*-ul comunitar în domeniul aerian prin recunoaștere reciprocă. AESA și Israel au semnat deja un acord de lucru cu privire la certificările privind navigabilitatea.

3. CONTINUAREA CONSOLIDĂRII RELAȚIILOR CU UN VECIN DE PRIMĂ IMPORTANȚĂ

În mai 2007, în urma recomandărilor comitetului interministerial israelian, guvernul israelian a propus în mod oficial Comisiei deschiderea de negocieri cuprinzătoare cu privire la sectorul aerian.

Se poate constata că Israelul adoptă o abordare liberală cu privire la serviciile aeriene între statele membre și facilitând în același timp un accesul pe piața israeliană. Pe lângă frecvențe săptămânale crescute, Israelul a mai fost de acord, în anumite cazuri, cu creșterea reciprocă a numărului de transportatori autorizați să opereze între statele membre și Israel. Aceste aspecte dovedesc angajamentul puternic al Israelului de a iniția negocieri cu privire la sectorul aviatic cu Comunitatea, negocieri care ar putea avea drept rezultat adâncirea integrării piețelor.

4. BENEFICIILE ȘI VALOAREA ADĂUGATĂ ALE UNEI ABORDĂRI LA NIVEL COMUNITAR

Sectorul aviației civile (inclusiv infrastructura, operatorii și alți actori din industria aviatică) reprezintă o componentă semnificativă a economiei europene. Operatorii de transport aerian luați separat reprezintă în jur de 0,6% din valoarea adăugată produsă în cadrul UE și asigură peste 400 000 de locuri de muncă (0,4% din numărul total de angajați din economia nonfinanciară)², în vreme ce întregul sector aerian asigură aproximativ 3 milioane de locuri de muncă în UE. Crearea unei piețe aeriene unice începând cu anii '90 a contribuit în mod semnificativ la dinamizarea și eficientizarea sectorului și a adus beneficii economice și sociale importante. Între 1992 și 2003, numărul de rute intracomunitare a crescut cu peste 40%. Principalii transportatori comunitari au cunoscut o creștere a productivității de 87% între 1990 și 2002³. Cu toate acestea, întregul potențial al pieței interne nu pare să se realizeze înainte ca Comunitatea să acționeze ca o entitate unică, cu eforturi coordonate din partea statelor membre în ceea ce privește relațiile din domeniul aviatic cu țări terțe, ori de câte ori aceste eforturi coordonate pot crea valoare adăugată în beneficiul industriei aeriene europene și al utilizatorilor acesteia. În plus, experiența câștigată de UE în acest sens este văzută de unele țări terțe ca fiind foarte valoroasă. Acest lucru este cu atât mai adevărat pentru Israel, cu care UE dorește crearea unei relații privilegiate.

Statele membre și Israel au negociat în trecut acorduri bilaterale privind serviciile aeriene restrictive, care prevedeau un nivel redus de deschidere a pieței și condiții de piață stricte pentru operatori. Majoritatea acordurilor încă prevăd o singură destinație pentru câte un singur transportator al fiecărei părți, ceea ce restricționează practic accesul pe piață la doar doi transportatori. Mai mult decât atât, în multe cazuri, denumirea și frecvențele se negociază prin referire la două orașe, ceea ce restricționează și mai mult accesul pe piață. În concluzie, actualul sistem de acorduri bilaterale privind serviciile aeriene încheiate între statele membre și Israel denaturează modelele de trafic și poate fi în dezavantajul unor transportatori comunitari și consumatori din anumite state membre. Un acord aerian la nivel comunitar ar institui – la cel mai înalt nivel – condiții echitabile de concurență pentru toți transportatorii comunitari și ar permite pasagerilor din toate statele membre să beneficieze de condiții similare și de creșterea traficului aerian dintre Israel și Comunitate.

² EUROSTAT Statistics in focus, 37/2005, ISSN 1561-4840

³ Anexă la comunicarea Comisiei „Dezvoltarea agendei politicii externe comunitare în domeniul aviației”, COM(2005) 79 final

Un spațiu aerian comun UE-Israel ar aduce avantaje economice semnificative. Deschiderea pieței și recunoașterea reciprocă a standardelor aviatice ar produce beneficii pentru piețele aeriene datorită poziției geografice și a strânselor legături economice și comerciale tradiționale dintre UE și Israel.

Ca o consecință a deschiderii pieței, oportunitățile de călătorie oferite pasagerilor din UE și Israel s-ar înmulți semnificativ. Numărul de conexiuni directe între UE și Israel, precum și numărul global de zboruri au un potențial important de a intensifica fluxurile comerciale și turistice dintre cele două entități. Se așteaptă ca industria aviatică europeană și, în general, economia europeană să culeagă o parte importantă din beneficiile economice create. Un spațiu aerian comun ar crea multe noi oportunități de piață pentru transportatorii aerieni din UE interesați să inițieze activități în Israel și care, în prezent, nu dispun de drepturile de trafic necesare. Acest spațiu comun ar putea facilita integrarea transportatorilor israelieni în cadrul asociațiilor existente de transportatori comunitari, permițând astfel dezvoltarea de produse și servicii integrate și o mai bună calitate pentru pasageri, precum și creșterea eficacității prin economii de scară.

În mod evident, o importanță majoră o va avea garantarea deschiderii și integrării piețelor în mod echilibrat, care să țină seama de alte obiective importante de politică și care să atenueze eventualele efecte negative. Este esențial să se garanteze că procesul de deschidere a pieței este însoțit de un proces paralel de cooperare în materie de reglementare și/sau de convergență în ceea ce privește siguranța, securitatea, aspectele legate de mediu, legislația în materie ajutoare de stat și de concurență, asigurându-se astfel condiții echitabile și de concurență loială pe baza egalității de șanse. Piețele libere necesită un cadru normativ care să garanteze concurența loială și standarde ridicate de securitate și siguranță. Cu privire la aspectele de mediu, trebuie să existe o coerență între prezentul acord și angajamentele Comunității privind dezvoltarea durabilă. Este important ca acordul să nu restricționeze competența UE de a utiliza instrumente legislative sau economice care să atenueze efectele secundare nedorite ale creșterii traficului aerian, în special în ceea ce privește calitatea aerului și nivelul de zgomot din preajma aeroporturilor, cât și în ceea ce privește contribuția acestor efecte secundare la schimbările climatice globale.

Interesul politic și economic al UE impune asigurarea implementării, în cadrul relațiilor economice cu partenerii săi mediteraneeni, de standarde comune compatibile cu standardele europene (a se vedea, de asemenea, articolul 47 din Acordul de asociere UE-Israel). Acest lucru poate fi garantat prin intermediul unui acord cuprinzător negociat la nivel comunitar, care să prevadă recunoașterea reciprocă a standardelor și procedurilor aviatice. Obiectivul final al acordului va fi integrarea sectorului aviatic israelian într-un spațiu aerian comun cu Uniunea Europeană și armonizarea legislației prin recunoaștere reciprocă în domenii-cheie ale legislației aviatice europene.

Propunerea unui mandat cuprinzător de negociere cu Israel este în măsură să demonstreze vecinilor UE implicarea acestora în deschiderea piețelor, în favorizarea convergenței normative cu privire la standardele de siguranță și de securitate, precum și implicarea cu privire la dezvoltarea durabilă. Un acord aviatic între UE și Israel ar putea avea implicații economice extinse asupra transporturilor aeriene dintre UE și

alte țări învecinate de la frontierele sudice, ducând la consolidarea cooperării regionale.

După cum s-a arătat în prezenta comunicare, Israelul și-a manifestat disponibilitatea de a se integra într-un spațiu aerian comun cu UE. Acest lucru va necesita din partea Israelului capacitatea de a-și armoniza standardele aviatice cu cele ale UE, prin recunoaștere reciprocă, instituind astfel un cadru juridic solid pentru relațiile din sectorul aviatic.

5. CONCLUZII

Prin urmare, Comisia consideră important să ofere Israelului o bază extinsă pentru consolidarea cooperării în domeniul aviației civile. Un acord cu Israelul are potențialul de a institui un cadru ambițios care să integreze, pe de o parte, aspecte generale cu privire la aviație, cum ar fi cooperarea în materie de reglementare în domeniul siguranței aeriene, al securității aeriene, al managementului traficului aerian, al tehnologiei și cercetării, precum și, pe de altă parte, aspecte comerciale și de cooperare la nivel industrial.

Sectorul aviației civile oferă importante noi oportunități de continuare a consolidării cooperării în domeniul transporturilor, precum și avantaje reciproce pentru Israel și UE. În consecință, este oportun să se depună eforturi pentru a face din transporturile aeriene un domeniu-cheie al cooperării consolidate dintre EU și Israel, oferindu-i acestuia din urmă încă un exemplu de integrare în structurile și piețele europene. Acordul va reprezenta un pas important către crearea unui spațiu aerian comun între Uniunea Europeană și vecinii săi mediteraneeni, a cărui realizare este un obiectiv esențial al politicii externe europene din domeniul aviatic și un element important al politicii externe a UE.

Un acord privind serviciile aeriene la nivel comunitar va împlini aspirațiile Israelului către o mai bună integrare în structurile aviatice europene și va combina beneficiile deschiderii pieței cu cele oferite de cooperarea în materie reglementară, tehnică și industrială, în scopul creării de condiții echitabile de concurență pentru operatori și de avantaje pentru consumatori.

Valoarea politică și economică adăugată a unui acord privind transporturile aeriene încheiat cu Israelul ar putea - pe termen lung - să încurajeze și alte țări din regiune și să ajute la consolidarea cooperării regionale în Orientul Mijlociu.

În lumina celor prezentate mai sus, Comisia propune negocierea și încheierea unui acord global de servicii aeriene libere cu Israel și invită Consiliul să o autorizeze cu privire la deschiderea negocierilor pentru respectivul acord.

Comisia va coopera strâns cu statele membre și cu toate părțile interesate pertinente pentru a continua dezvoltarea și atingerea obiectivelor fixate în propunerea de decizie a Consiliului.