



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 27.9.2012
COM(2012) 556 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Zunanja letalska politika EU – reševanje prihodnjih izzivov

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Zunanja letalska politika EU – reševanje prihodnjih izzivov

1. UVOD

1. Letalstvo ima ključno vlogo v evropskem gospodarstvu tako za državljane EU kot tudi za industrijo. Zaposluje 5,1 milijona ljudi in ustvarja 365 milijonov EUR oz. 2,4 % evropskega BDP¹ ter je tako bistvenega pomena za zagotavljanje gospodarske rasti in delovnih mest, turizem, medčloveške stike ter regionalno in družbeno povezanost Unije. Kot je zapisano v beli knjigi Komisije o prometu iz leta 2011², letalstvo je in bo tudi v prihodnje ostalo ključnega pomena za povezovanje Evrope s preostalim svetom. V zadnjih dveh desetletjih se je EU z odpravo zgodovinskih meja preoblikovala in razdrobljene nacionalne letalske trge povezala v največji in najbolj odprt regionalni letalski trg na svetu.
2. Toda svetovna gospodarska kriza je Evropo prizadela bolj kot druge regije, kar je poslabšalo konkurenčni položaj zlasti njenih mednarodnih letalskih prevoznikov, ki se soočajo s številnimi in raznovrstnimi izzivi. To sporočilo navaja, da bi bilo treba zunanjo letalsko politiko EU temeljito in hitro preoblikovati, da bi se s temi izzivi lahko uspešno spoprijeli: Evropa mora ohraniti močno in konkurenčno letalsko industrijo v središču svetovnega omrežja, ki EU povezuje s preostalim svetom. Ustrezno moramo upoštevati strateško vlogo letalstva na splošno, posebne vloge letalskih prevoznikov, letališč, proizvajalcev in ponudnikov storitev iz EU pri zagotavljanju rasti in delovnih mest ter velik potencialni prispevek letalstva k uresničevanju strategije „Evropa 2020“ in okrevanju evropskega gospodarstva. Ta konkurenčni izziv najbolj občutijo evropski letalski prevozniki, ki si skušajo zagotoviti obstanek na zahtevnem mednarodnem trgu³, za katerega so značilni raznovrstni regulativni okviri in kulture, dvostranski sporazumi o zračnem prevozu, ki omejujejo dostop do trgov, ter konkurenca, ki jo v tretjih državah pogosto izkrivljajo nepravilne subvencije ali prakse, kakršna je na primer omejitev preletov.
3. V tem sporočilu je ocenjen napredek na področju razvoja zunanje letalske politike EU od sporočila Komisije iz leta 2005⁴. Osredotoča se na „klasične“ vidike odnosov in sporazumov v mednarodnem letalstvu, obravnava pa tudi številne druge pomembne vidike, ki imajo vse pomembnejši vpliv na rast trgov in našo skupno

¹ „Aviation: Benefits Beyond Borders (Letalstvo: Čezmejne koristi)“, poročilo družbe Oxford Economics, pripravljeno za ATAG, marec 2012. Treba je upoštevati, da te številke vključujejo znatne posredne in sekundarne učinke, ki močno povečajo pomen letalstva za gospodarstvo.

² „Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu“, COM(2011) 144 final, 28.3.2011.

³ Po finančnih napovedih IATA iz junija 2012 naj bi skupni čisti dobiček komercialnih letalskih družb na svetu v letu 2012 znašal 3 milijarde USD, evropske komercialne letalske družbe pa naj bi vknjižile 1,1 milijarde USD izgube.

⁴ Leta 2005 je Komisija predstavila sporočilo z naslovom „Razvijanje agende zunanje letalske politike Skupnosti“ (COM(2005) 79 final, 11.3.2005), na podlagi katerega je Svet junija 2005 sprejel sklep, Evropski parlament pa decembra 2005 resolucijo.

konkurenčnost, kot so: razvoj enotnega evropskega neba in z njim povezanega tehnološkega stebra SESAR (Single European Sky ATM Research – Raziskave upravljanja zračnega prometa na enotnem evropskem nebu); evropska varnostna politika s krepitvijo mednarodne vloge Evropske agencije za varnost v letalstvu (EASA), dvostranski sporazumi o varnosti v letalstvu (BASA-ji) in tehnično sodelovanje; evropska politika na področju varnosti letalstva, katere cilj je preprečevanje nezakonitega vmešavanja v civilno letalstvo, ter evropska politika za letališča in infrastrukturo, ki bi morala zagotoviti vzdržno in stroškovno učinkovito infrastrukturo. Vsakršen pregled in krepitev zunanje letalske politike EU morata te pomembne elemente v celoti upoštevati.

4. Čeprav je v sporočilu ugotovljeno, da politika, vzpostavljena leta 2005, pomeni korak v pravo smer, moramo sprejeti dejstvo, da se je v sedmih letih stanje na področju letalstva zelo spremenilo. Evropsko letalstvo nujno potrebuje trdnejši okvir, ki bi omogočal razcvet poštene in odprte konkurence, vzpostavili pa bi ga lahko z veliko bolj usklajenim evropskim pristopom k zunanjim odnosom na področju letalstva. V interesu evropskih potrošnikov in konkurenčnosti sektorja je, da se zagotovi enotna politična volja za pospešitev pogajanj na ravni EU na področjih, kjer je dokazana možnost za ustvarjanje dodane vrednosti in pozitivnih gospodarskih učinkov.
5. EU mora uporabiti vsa razpoložljiva orodja, vključno s pooblastili Sveta za pogajanja na ravni EU z najpomembnejšimi partnerji in državami iz evropskega sosedstva, ter se po potrebi učinkoviteje zaščititi pred nepoštenimi praksami. EU mora prevzeti vodilno vlogo pri usmerjanju sprememb mednarodnega lastništva in sistemov nadzora, ki bi zagotovile, da bodo svetovni letalski prevozniki s sedežem v EU tudi v prihodnjih letih imeli pomemben položaj v svetovnem omrežju. Pri tem moramo vselej imeti v mislih, da si ne želimo le povečati konkurenčnosti preko celotne vrednostne verige evropskega letalstva in vseh z njim povezanih elementov, temveč da to počnemo v interesu končnega uporabnika.

1.1. Nadgradnja doseženega napredka od leta 2005 – čas je za pregled

6. Dosežki na področju zunanje letalske politike EU v preteklih sedmih letih, ki temeljijo na treh ključnih stebrih, in sicer ponovni vzpostavitvi pravne varnosti, vzpostavitvi skupnega zračnega prostora s sosednjimi državami in celovitih sporazumi s ključnimi partnerji, so navedeni v prilogi. Povedano na kratko, narejen je bil velik korak naprej. Zahvaljujoč usklajenim prizadevanjem Evropske komisije in držav članic EU je bila pravna varnost ponovno vzpostavljena pri skoraj 1 000 dvostranskih sporazumih o zračnem prometu s 117 državami, ki niso članice EU. Precejšen napredek je bil narejen tudi pri razvoju širšega skupnega zračnega prostora s sosednjimi državami, saj so sporazumi že podpisani z državami zahodnega Balkana, Marokom, Jordanijo, Gruzijo in Moldavijo. Več sporazumov je še v postopku pogajanj. Pozitivni gospodarski učinki prvih tovrstnih sporazumov (z državami zahodnega Balkana in Marokom) med letoma 2006 in 2011 so ocenjeni na skupno 6 milijard EUR⁵. Od leta 2005 je EU sklenila celovite sporazume o zračnem prometu z nekaterimi ključnimi trgovinskimi partnerji: z Združenimi državami Amerike, Kanado in Brazilijo.

⁵ Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy (Razvoj zunanje letalske politike EU v prihodnje)“, končno poročilo, april 2012.

7. Od leta 2005 je zunanja letalska politika EU dala pomembne rezultate, ki so omogočili, da je EU postala pomemben igralec v svetovnem letalstvu, in zagotovili občutne pozitivne gospodarske učinke in druge koristi. Jasno pa je tudi, da napredek ni bil tako hiter in obsežen, kot bi moral biti. Prehod od stanja z le dvostranskimi sporazumi med državami članicami EU in partnerskimi državami do kombinacije dvostranskih odnosov in odnosov na ravni EU je občasno povzročal zmedo med partnerskimi državami, poleg tega pa tudi interesi EU niso bili vedno najboljše opredeljeni in zastopani. Zato si je treba še naprej prizadevati za usklajevanje na ravni EU med Evropsko komisijo in državami članicami ter za sodelovanje med zainteresiranimi stranmi v industriji.
8. Spremembe in izzivi, s katerimi se sooča svetovna letalska skupnost so EU spodbudili k prevzemu vodilne vloge pri vzpostavljanju ambiciozne in usklajene mednarodne letalske politike (več v nadaljevanju). Kljub temu je na ravni EU še vedno močno prisotna razdrobljenost po državah zaradi splošnega pomanjkanja enotnosti in solidarnosti. Celovita skupna zunanja letalska politika EU še ni dokončno oblikovana; še vedno smo preveč odvisni od nacionalnih interesov in se preveč zanašamo na *ad hoc* pobude, ki temeljijo na posamičnih pooblastilih za pogajanja.
9. Pred nedavnim je nov dejavnik postal odziv velikega števila mednarodnih partnerjev na vključitev letalstva v sistem EU za trgovanje z emisijami. Vendar EU glede na vsesplošen pomen zmanjševanja izpustov ogljika iz gospodarstva meni, da je trajnosten razvoj letalstva pomembna tema naše politike na področju zunanjih odnosov, tako na dvostranski ravni kot na svetovni ravni v okviru ICAO. Odzivi na EU ETS kažejo potrebo po nadaljnjem sodelovanju na področju vprašanj v zvezi s podnebnimi spremembami, da bi presegli ovire in povečali obseg obojestransko koristnega sodelovanja. EU odločno podpira in ponovno izraža svojo pripravljenost za sprejetje svetovnega pristopa v okviru ICAO glede vprašanja emisij iz letalstva, da bi se zagotovil trajnostni razvoj letalske industrije.
10. V zadnjih sedmih letih je bil narejen velik napredek, ki pa kljub temu še zdaleč ne zadošča. Zaradi zelo dinamičnega in hitro spreminjajočega se okolja, v katerem deluje svetovno letalstvo, se pojavljajo vedno novi izzivi. Poleg tega se ti izzivi vedno pogosteje pojavljajo na svetovni ravni, kar kaže na potrebo po skupnih odzivih EU, saj je te izzive zelo težko reševati na ravni posameznih držav članic.
11. Zdaj je čas, da zunanjo letalsko politiko in vizijo EU dvignemo na novo raven. To politiko je nujno treba pregledati in jo nadgraditi. Na ravni držav članic EU in v nekaterih državah, ki niso članice EU, neusklajena liberalizacija trga poteka tako hitro, da bo, če ne bomo ukrepali takoj in oblikovali bolj ambiciozne in učinkovite zunanje politike EU, v nekaj letih za to morda že prepozno. K temu bi lahko prispevala tudi očitna namera držav članic, da še naprej dvostransko podeljujejo pravice za letalski promet tretjim državam brez sorazmernega nadomestila ali brez upoštevanja posledic takšnih dejanj za celotno EU. Poleg tega ni bilo narejenega zadostnega napredka pri odpravi omejitev glede lastništva in nadzora. Te ogrožajo nadaljnji razvoj svetovne industrije in letalskim prevoznikom iz EU onemogočajo dostop do novih virov kapitala. Obseg pogajanj na ravni EU je treba nujno razširiti še na številne druge ključne in vse pomembnejše partnerje v letalstvu.

2. KLJUČNI IZZIVI V HITRO SPREMINJajoČEM SE OKOLJU, V KATEREM DELUJE SVETOVNO LETALSTVO

2.1. Srednje- in dolgoročna tržna gibanja

12. Zračni promet je postal skorajda pridobljena pravica, ki jo ljudje v EU in po vsem svetu dojemajo kot samoumevno. Zmanjšanje mobilnosti ne pride v poštev, saj so dobre povezave ključni element za zagotavljanje konkurenčnosti. Države v vzponu imajo razumljivo velik interes za povečan dostop do letalskih potovanj, postopno večanje števila premožnejših na teh trgih pa bo znatno prispevalo k rasti povpraševanja po zračnem prometu. Število prebivalcev v srednjem sloju naj bi se na svetovni ravni do leta 2030 po pričakovanjih potrojilo (z 1,8 milijarde v letu 2010 na 4,9 milijarde v letu 2030), samo v azijsko-pacifiški regiji pa celo pošesterilo⁶.
13. Kljub trenutni gospodarski krizi naj bi se svetovni zračni promet dolgoročno do leta 2030 povečeval za približno 5 % na leto⁷, kar skupno pomeni več kot 150-odstotno rast. Povpraševanje po prevozu z letali je povezano predvsem z gospodarsko rastjo in blaginjo. Ob pričakovani povprečni rasti BDP v Evropi, ki naj bi med leti 2011 in 2030 znašala 1,9 %⁸, v primerjavi s pričakovano stopnjo rasti v na primer Indiji oziroma na Kitajskem, kjer naj bi znašala 7,5 % oziroma 7,2 %, se bo rast v sektorju letalstva primerjalno premaknila na območja zunaj EU, glavni središči mednarodnih prometnih povezav pa naj bi postali Azija in Bližnji vzhod. Polovica novega prometa na svetovni ravni v naslednjih 20 letih bo usmerjena v, prihajala iz ali potekala znotraj azijsko-pacifiške regije, s čimer bo slednja do leta 2030 z 38-odstotnim tržnim deležem odzela primat ZDA kot vodilni sili v svetovnem prometu. Zaradi podpovprečne rasti se bo tržni delež letalskih prevoznikov iz EU v primerjavi z letalskimi prevozniki iz drugih držav v večini regij zmanjševal. Leta 2003 so letalski prevozniki iz EU obvladovali 29-odstotni tržni delež vseh medregionalnih zmogljivosti na svetu. Do leta 2025 naj bi se ta delež zmanjšal na 20 %⁹. Če ne bo sprejetih nobenih ukrepov, bodo imeli ob takšnem trendu evropski letalski prevozniki manj možnosti za ustvarjanje dobičkov, evropsko gospodarstvo pa manj možnosti za rast.
14. Obenem so letalski prevozniki iz držav zunaj EU okrepili svoj položaj na svetovnem trgu. Na regionalni ravni naj bi na primer količina prometa najhitreje naraščala na Bližnjem vzhodu, saj naj bi do leta 2030 tamkajšnji letalski prevozniki predstavljali 11 % svetovnega prometa, medtem ko je ta številka v letu 2010 znašala 7 %. Vzorec konkurenčnosti na svetovni ravni se je bistveno spremenil z vzponom prevoznikov iz držav ob Perzijskem zalivu, ki ponujajo tako imenovane storitve šeste svoboščine (povezovanje trgov z medcelinskimi zračnimi potmi preko svojih vozlišč), povečujejo svoje tržne deleže, se agresivno usmerjajo v prihodnost z velikimi novimi naložbami v letala in letališča ter izkoriščajo svetovno mrežo zelo liberalnih dvostranskih sporazumov o zračnem prevozu. Vlade držav v zalivski regiji veliko

⁶ Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011–2030 (Oblikovanje prihodnosti: Svetovna tržna napoved 2011–2030)“

⁷ Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011–2030 (Oblikovanje prihodnosti: Svetovna tržna napoved 2011–2030)“

⁸ Bombardier/Global Insight

⁹ Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy (Razvoj zunanje letalske politike EU v prihodnje)“, končno poročilo, april 2012, na podlagi raziskav OAG in AEA.

vlagajo v letalsko infrastrukturo in letalstvo *de facto* spreminjajo v strateško orodje za povečevanje pomena te regije v svetu. Podobno, le na manjši ravni, so zrasli tudi južnoameriški trgi, azijski trgi nenehno spodbujajo rast, letalski prevozniki iz ZDA pa so se še bolj konsolidirali in povečali svojo konkurenčnost, čeprav je bila ta zagotovljena tudi s pomočjo zakonodaje o zaščiti upnikov.

2.2. Konkurenčni poslovni modeli v letalstvu

15. Vzdržnost različnih poslovnih modelov, ki se uporabljajo v EU, kot sta na primer model storitev od točke do točke in model storitev v mreži ter z njima povezana sistema linij, je zelo pomembna za ohranjanje konkurenčne prisotnosti letalskih prevoznikov iz EU na zunanjih trgih.
16. Evropski letalski sektor se zelo spreminja. Mrežni letalski prevozniki so se znašli pod velikim pritiskom nizkocenovnih prevoznikov, ki danes obvladujejo 40 % notranjih zmogljivosti EU, ta delež pa naj bi se predvidoma še povečal¹⁰.
17. To ima nedvomno velik vpliv na poslovanje, učinkovitost in dobičkonosnost mrežnih letalskih prevoznikov iz EU. Nizkocenovni letalski prevozniki so nove svoboščine trga, ki jih je ustvarila liberalizacija, izkoristili precej bolje kot mrežni letalski prevozniki, saj so spodbudili novo povpraševanje z nižjimi cenami vozovnic in ponudbo storitev od točke do točke brez neprijetnosti, povezanih s prestopanjem. Vendar so se omejili predvsem na prevoze na kratke in srednje razdalje. V zadnjih letih so veliki evropski mrežni prevozniki predvsem zaradi povečane konkurence s strani nizkocenovnih letalskih prevoznikov in hitrih vlakov beležili znatne izgube na svojih kratkih in srednje dolgih linijah znotraj Evrope. Te izgube so deloma pokrili s svojimi medcelinskimi linijami, ki tem prevoznikom predstavljajo glavni vir prihodkov. Z odločno zunanjo letalsko politiko EU, usmerjeno na ključne hitrorastoče trge za medcelinske prevoze, bi lahko ustvarili nove tržne priložnosti za letalske prevoznike iz EU.
18. Mrežni letalski prevozniki bodo predvidoma še naprej igrali ključno vlogo v mednarodnem letalskem prometu in naj bi do leta 2030 obvladovali kar 74 % celotnega prometa v svetu¹¹. Mrežni prevozniki bodo tako ostali ključnega pomena za povezovanje Evrope s preostalim svetom in ne gre domnevati, da bodo nizkocenovni letalski prevozniki k temu prispevali kaj več, kot le prevoz potnikov do letališč, od koder vzletajo letala na medcelinskih linijah. S tega vidika je možen razvoj potencialnih sinergij in zbliževanja obeh modelov.

¹⁰ Nizkocenovni letalski prevozniki naj bi rasli 1,4 % na leto hitreje od letalskih prevoznikov v svetovni mreži, do leta 2030 pa naj bi obvladovali 19 % svetovnega prometa (Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011–2030 (Oblikovanje prihodnosti: Svetovna tržna napoved 2011–2030)“). Združenje evropskih nizkocenovnih letalskih prevoznikov (ELFAA) je objavilo raziskavo („Tržni delež nizkocenovnih letalskih družb v Evropi – končno poročilo – februar 2011“, York Aviation za ELFAA), v kateri je navedeno, da bi tržni delež nizkocenovnih letalskih prevoznikov v Evropi do leta 2020 utegnil znašati med 45 % in 53 %.

¹¹ Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011–2030 (Oblikovanje prihodnosti: Svetovna tržna napoved 2011–2030)“

2.3. Pomen vozlišč

19. Pozitivni gospodarski učinki vozlišč so dobro znani, saj omogočajo, da slabše zasedene linije s pomočjo povezovalnih letov delujejo z dobičkom. Predpogoj za vzdržno vozlišče sta zadostna raven lokalnega povpraševanja in razvejana mreža priključnih povezav, zaradi česar so najuspešnejša vozlišča običajno letališča večjih mest.
20. Z nekaj pridržki ni nobenega razloga, zakaj evropski letalski prevozniki ne bi mogli zdaj ali v bližnji prihodnosti upravljati vzdržnih, bodisi tovornih bodisi potniških, vozlišč. Če želimo ohraniti evropsko konkurenčnost, pa bi bilo treba učinkovito rešiti težave s pomanjkanjem vlaganj v letališko infrastrukturo in premajhno zmogljivostjo, ki na nekaterih evropskih letalskih vozliščih že omejuje število delujočih priključnih linij. Naložbe v letalsko infrastrukturo in razvoj vozlišč so, če jih upravičuje veliko in trajno povpraševanje, ključnega pomena za zagotavljanje konkurenčnosti evropskih vozlišč v primerjavi s tistimi, ki se razvijajo v drugih delih sveta. Zato je pomembno, da se že zgodaj ugotovi, kje nastajajo ozka grla pri rasti, in se jih odpravi ali vsaj z vsemi razpoložljivimi sredstvi omeji njihov negativen učinek ter tako učinkoviteje izkoristi omejene zmogljivosti letališč.

3. OSREDNJI CILJI ZUNANJE LETALSKE POLITIKE EU V PRIHODNJE

3.1. Vzpostavitev poštene in odprte konkurence

21. Še en pomemben pridržek je, da letalski prevozniki iz EU lahko delujejo v odprtem, poštenem in neizkrivljenem konkurenčnem okolju.
22. EU meni, da so odprti trgi najboljša podlaga za razvoj mednarodnih odnosov na področju letalstva, in zato pozdravlja konkurenčnost. To je temeljni poduk zgodbe o uspehu notranjega letalskega trga EU. Čeprav je ključnega pomena, da se zagotovi poslovno okolje, ki bi letalskim prevoznikom iz EU omogočalo mednarodno konkurenčnost, mora zunanja letalska politika EU poudarjati tudi pomen poštene in odprte konkurence. Če se na primer subvencije, nepoštena prakse, nekonsistentno izvajanje regulativnih okvirov in pomanjkanje preglednosti računovodskega poročanja podjetij uporabljajo za izkrivljanje trga, je legitimno, da se industrijo zaščiti pred nepošteno konkurenco.
23. Letalstvo kot storitvena industrijska panoga konkurira na svetovnem trgu, zato je trajnostnost konkurenčnosti odvisna od poštenih konkurenčnih pogojev. Letalski prevozniki s sedežem v Evropi so na mednarodni ravni v podrejenem konkurenčnem položaju, če so njihovi proizvodni stroški višji od tistih, ki bremenijo druge letalske prevoznike. Konkurenčnost letalskih prevoznikov iz EU, večina katerih se sooča s finančnimi težavami, je omejena, če so ekonomske obremenitve, ki vodijo v višje stroške na enoto proizvodnje, večje od tistih, ki bremenijo letalske prevoznike iz drugih delov sveta. Uporaba različnih nacionalnih pristojbin za letalski sektor bi lahko škodljivo vplivala na notranji trg in konkurenčnost letalskih prevoznikov iz EU, zato bi jo bilo treba podrobneje preučiti. Letalske prevoznike iz EU hromijo tudi višji stroški, ki izhajajo iz prezasedenosti letališč in zračnega prostora v Evropi, ter višji stroški upravljanja zračnega prometa in letališke pristojbine. Stroški dela, povezani z visokimi delovnimi standardi in dobro razvitimi sistemi socialne varnosti, so v Evropi višji kot v večini drugih delov sveta, podobno pa velja tudi za stroške,

povezane s povračili za pravice potnikov, in stroške nadomestil za izpuste ogljika. Nekatere od teh – glede na stanje v drugih regijah – dodatnih ekonomskih obremenitev in stroškov poletov v in iz Evrope bodo vsaj še nekaj časa ostale v veljavi, medtem ko bi bilo nekatere druge do določene mere izravnati z inovacijami, zgodnjim uvajanjem novih tehnologij v Evropi ali povečanjem produktivnosti, ali pa jih obravnavati v okviru pogajanj s partnerskimi državami, ki si želijo zagotoviti enake konkurenčne pogoje za vse, npr. z uveljavljanjem mednarodnih delovnih in okoljskih standardov.

24. Zato je pomembno, da se pri ocenjevanju konkurenčnosti letalskega sektorja EU in zlasti letalskih prevoznikov iz EU v mednarodnem okolju upošteva celotno vrednostno verigo v letalstvu (letališča, izvajalci navigacijskih storitev zračnega prometa, proizvajalci, računalniški sistemi za rezervacije, izvajalci zemeljske oskrbe letal itd.) in se ustrezno upošteva tudi stroškovno strukturo, raven izpostavljenosti konkurenci v drugih delih vrednostne verige ter mehanizme za financiranje infrastrukture na drugih ključnih trgih. Letalski prevozniki iz EU pa morajo kljub temu za svojo konkurenčnost in za sprejetje prave kombinacije cen in kakovosti storitev, ki bo privabila stranke, poskrbeti predvsem sami.
25. Enako pomembno je, da tako znotraj kot zunaj EU konkurence ne izkrivljajo nepoštenih praks. V EU je Evropska komisija pred nedavnim sprožila vrsto poglobljenih preiskav v zadevah, v katerih se je pojavil sum zagotavljanja državnih pomoči letalskim prevoznikom na regionalnih letališčih v številnih državah članicah EU. Težava je v tem, da letalski prevozniki, ki prejmejo takšno pomoč, pridobijo neupravičeno gospodarsko prednost pred konkurenti, ki takšne pomoči niso deležni, in s tem izkrivljajo konkurenco na enotnem letalskem trgu EU. Komisija je v letu 2012 tudi oznanila, da bo pregledala Smernice Skupnosti o financiranju letališč in zagonski državni pomoči letalskim družbam z odhodi z regionalnih letališč. K izboljšanju delovanja enotnega trga bodo pripomogli tudi pred nedavnim sprejeti predpisi EU¹² o socialni varnosti mobilnih delavcev, npr. letalskega osebja, saj prakse nekaterih letalskih prevoznikov, ki uporabljajo najosnovnejše sisteme socialne varnosti ne glede na stalno prebivališče zadevnega člana posadke, ne bodo več dovoljene. Sprejetje nove ali spremembe obstoječe zakonodaje EU zato lahko prispevajo k izboljšanju poslovnega okolja, ki letalskim prevoznikom iz EU omogoča mednarodno konkurenčnost.
26. V zvezi z zunanjimi vplivi je bila sprejeta Uredba 868/2004¹³, ki naj zagotavljala varstvo pred subvencioniranjem in nepošteno prakso oblikovanja cen, ki povzroča škodo letalskim prevoznikom iz EU pri izvajanju zračnega prevoza iz tretjih držav. Kljub temu so bili izraženi odločni pozivi k razvoju učinkovitejših instrumentov EU v letalskem sektorju, s katerimi bi interese Evrope zaščitili pred nepoštenimi praksami. Uredba 868/2004 ni bila še nikoli uporabljena in predstavniki industrije menijo, da je v praksi ni možno uveljavljati, ker temelji na orodjih, ki se uporabljajo za protidampinške in protisubvencijske postopke v zvezi z blagom, in zato ni ustrezno prilagojena posebnostim letalskega sektorja. Za letalski sektor veljajo za

¹² Evropski parlament in Svet sta v postopku soodločanja v prvi obravnavi dosegla sporazum glede predloga Komisije za spremembo Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti in Uredbe (ES) št. 987/2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004.

¹³ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 868/2004 z dne 21. aprila 2004 – Uradni list, 30.4.2004 (L 162/1).

neprimerna tudi predvidena pravna sredstva in proceduralni vidiki Uredbe. Treba bi bilo pripraviti ustrežnejši in učinkovitejši instrument, s katerim bi se zaščitilo pošteno in odprto konkurenco v zunanjih odnosih EU na področju letalstva.

27. Letalski sistemi, proti katerim letalski prevozniki in vozlišča iz EU konkurirajo v državah ob Perzijskem zalivu, so se razvili predvsem po zaslugi jasnih odločitev v smeri razvoja letalstva kot strateško pomembne gospodarske panoge, ki ustvarja koristi za celotno gospodarstvo. Zalivski letalski prevozniki zatrjujejo, da v teh sistemih ne uživajo nepoštenih konkurenčnih prednosti. Ob upoštevanju tega se zdi, da bi bilo kot naslednji neposredni ukrep treba, najprimerneje na ravni EU, pripraviti standardne „klavzule o pošteni konkurenci“, ki bi se jih po pogajanjih vključilo v zadevne dvostranske sporazume o zračnem prevozu z državami članicami EU.
28. V teh novih komercialnih okoliščinah je pomembno in legitimno, da se EU omogoči učinkovito ukrepanje na mednarodni ravni za zaščito konkurenčnosti letalskih prevoznikov iz EU pred nepošteno konkurenco in/ali nepoštenimi praksami, ne glede na njihovo poreklo oziroma izvor.

3.2. Strategija za rast, ki temelji na „več Evrope“

29. Letalski sektor EU in zlasti evropski mrežni letalski prevozniki v mednarodnem prometu preživljajo težke čase, z zelo resnimi izzivi pa se bodo soočali tudi v prihodnosti. Za uspešno spopadanje s temi izzivi bodo potrebna skupna in hitra prizadevanja na ravni EU ter bolj usklajeno ukrepanje, ki mora biti učinkovitejše od trenutnega sistema dvostranskih pogajanj in odnosov. EU je že večkrat dokazala, da je z združenimi močmi sposobna zagotoviti dodano vrednost. To velja tako za pogajanja kot tudi v primeru zagotavljanja ustreznega uresničevanja sporazumov prek na primer skupnih stališč v Skupnem odboru v okviru različnih sporazumov.
30. V neodvisni raziskavi, ki je bila pripravljena po naročilu Komisije¹⁴, je podana ocena, da bi nadaljnji celoviti sporazumi o zračnem prometu s sosednjimi in ključnimi partnerskimi državami zlasti iz hitrorastočih trgov in/ali trgov z omejenim dostopom lahko zagotovili zelo velike pozitivne gospodarske učinke, in sicer v vrednosti več kot 12 milijard EUR na leto. Ti trgi vključujejo predvsem Turčijo, Kitajsko, Rusijo, države ob Perzijskem zalivu¹⁵, Japonsko, Egipt in Indijo.
31. Strateško pomembno je, da EU ohrani močno in konkurenčno evropsko letalsko industrijo, ki EU povezuje s svetom. Najhitreje rastoči letalski trgi se zdaj nahajajo zunaj Evrope, zato je ključnega pomena, da se evropski industriji priložnost za rast zagotovi tudi na teh trgih. Pri tem bo največji izziv, kako evropski industriji omogočiti, da bo lahko izkoristila priložnosti v tem hitro spreminjajočem se okolju, in dostop do novih hitrorastočih trgov. Za uspešno spopadanje s tem izzivom bodo potrebni usklajena vizija EU in jasni signali, ki bodo pričali o večji enotnosti v zunanjih odnosih EU na področju letalstva.
32. Zunanja letalska politika EU bi morala slediti trem vzporednim ciljem, ki se jih lahko uskladi v korist gospodarstva kot celote, gospodarske rasti in ustvarjanja novih

¹⁴ Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy (Razvoj zunanje letalske politike EU v prihodnje)“, končno poročilo, april 2012.

¹⁵ Predvsem Združene arabske emirate in Katar.

delovnih mest: (i) ustvarjanju koristi za potrošnike (kar zahteva veliko, neprestano osredotočenost na odpiranje trgov); (ii) zaščiti konkurenčnosti, kar zahteva odločnejše ukrepe na ravni EU, s katerimi bi vztrajali pri preoblikovanju lastništva in nadzora, zmanjšanju regulativnih bremen in zagotovitvi enakih konkurenčnih pogojev za vse na mednarodni ravni (vse to bi bilo težko zagotoviti na ravni držav članic); ter (iii) širitvi ciljev politike, ki bi presegali le pravice do opravljanja zračnega prometa (pristop EU bo zato skušal zagotoviti tudi doseganje najpomembnejših ciljev na področju javne varnosti, zaščite in okolja).

33. Zunanja letalska politika in pobude EU bi morale odločneje zagovarjati in braniti evropske interese ter še naprej na podlagi sodelovanja spodbujati in razširjati evropske vrednote, standarde in najboljše prakse. Njihov cilj bi moral biti, da se prek regulativnega sodelovanja in zbliževanja v panogi uveljavijo najvišji možni industrijski standardi. Teh ciljev ne bo mogoče doseči brez pogajanj s ključnimi partnerji, usklajenih na ravni EU.

4. PRIDOBLEJENE IZKUŠNJE IN NADALJNJI UKREPI

4.1. Katere točke časovnega načrta iz 2005 še niso uresničene?

34. V zadnjih sedmih letih je bil na področju zunanje letalske politike EU storjen znaten – tako kvantitativen kot kvalitativen – napredek (več o tem v prilogi), vendar se je pojavilo tudi nekaj pomanjkljivosti in pravih razočaranj, iz katerih se moramo učiti za prihodnost.
35. V okviru prvega stebra (ponovna vzpostavitev pravne varnosti) je bilo uresničenih veliko zastavljenih ciljev. Kljub temu bi bilo treba odpraviti nerešene težave v zvezi z določenimi partnerji, kar bi dosegli z nadaljnjim sodelovanjem ter usklajenim in odločnim pristopom EU do teh držav.
36. V okviru drugega stebra (sosedski sporazumi) so bili sklenjeni številni pomembni sporazumi, ki bodo prinesli vedno večje koristi tako EU kot tudi sosednjim državam. S preostalimi sosednjimi državami bi bilo treba okrepiti in pospešiti stike in pogajanja, da bi lahko do leta 2015 sklenili sporazume z Ukrajino, Turčijo, Azerbajdžanom, Libanonom, Alžirijo, Armenijo, Egiptom, Libijo in Sirijo (seveda v skladu s političnimi razmerami v posamezni državi in regiji). Pomembno je zagotoviti, da se bo sčasoma na podlagi tega procesa razvil resnično integriran skupni zračni prostor, v katerem bodo tudi odnosi med sosednjimi državami samimi postali odprti in integrirani. Ker so cilji, ki si jih EU prizadeva doseči v odnosu do sosednjih držav, podobni, ni več smiselno, da bi moral Svet razpravljati o podeljevanju pooblastil za pogajanja o sporazumih za vsako posamezno državo. Veliko učinkoviteje bi bilo, če bi se Komisiji podelilo enotno pooblastilo za pogajanja s preostalimi sosednjimi državami, pa čeprav še vedno za vsako posamezno državo posebej. To bi omogočilo tudi večjo prilagodljivost pri določanju ustreznega trenutka za začetek pogajanj.
37. V okviru tretjega stebra (celoviti sporazumi s ključnimi partnerji) so bili sklenjeni številni pomembni sporazumi. Kljub temu je to tudi področje, kjer nekaj ključnih ciljev še ni bilo doseženih, zlasti v okviru sporazumov med EU in ZDA ter EU in Kanado glede liberalizacije lastništva in nadzora nad letalskimi prevozniki.

38. Kljub napredku na svetovni ravni v smeri bolj liberaliziranega regulativnega okvira za mednarodni zračni promet vlade še niso uspele preoblikovati svojih zastarelih pravil glede lastništva in nadzora nad letalskimi prevozniki. Večina držav še vedno ohranja predpise, ki določajo, da morajo biti letalske družbe v večinski lasti in pod večinskim nadzorom njihovih državljanov, s tem pa letalskim prevoznikom onemogočajo dostop do širšega nabora vlagateljev in kapitalskih trgov. Učinek tega je nastanek neke nenaravne industrijske strukture v letalskem sektorju, ki je v drugih industrijskih panogah ne poznamo. Čeprav ima letalstvo globalen doseg, pa ne obstaja niti en letalski prevoznik, ki bi bil zares globalen na način, kot so to nekatere družbe v drugih industrijskih panogah. Čezmejno združevanje, ki ga mnogi razumejo kot predpogoj za gospodarsko bolj vzdržno letalsko industrijo, je zelo omejeno. V ZDA je na primer tuje lastništvo glasovalnih pravic v letalskih prevoznikih omejeno na 25 %. Zaradi takšnih nacionalnih omejitev glede lastništva in nadzora so se oblikovala tri svetovna letalska združenja (Star Alliance, SkyTeam in oneworld) oziroma natančneje skupna podjetja, ki so jih ustanovili nekateri njihovi člani, ki letijo na istih linijah. Ta so postala najboljši približek globalnih letalskih družb.
39. Letalski prevozniki iz EU pa v skladu z obstoječo zakonodajo EU niso podvrženi omejitvam glede državnega lastništva in nadzora ter so lahko v lasti katerekoli zainteresirane strani iz EU. V zadnjih letih je v evropski letalski industriji potekal proces čezmejnega združevanja, zbran okrog treh osrednjih evropskih skupin letalskih prevoznikov: skupine Air France-KLM; skupine Lufthansa s SWISS, Austrian Airlines in znatnim deležem v Brussels Airlines; ter nazadnje še International Airlines Group (IAG), ki je bila ustanovljena kot krovna družba prevoznikov British Airways, Iberia in odslej tudi bmi. Poleg tega je zahtevo glede večinskega lastništva zainteresiranih strani iz EU mogoče zaobiti preko celovitih sporazumov EU s partnerskimi državami, ki bi dovoljevali tuje večinsko lastništvo in nadzor.
40. Trend združevanja v Evropi je edinstven, saj so čezmejne združitve in pripojitve dovoljene le znotraj EU, medtem ko ureditve lastništva in nadzora ostajajo praktično nespremenjene od 1944, ko so bile sprejete in zapisane v Čikaški konvenciji. Trenutno veljavne določbe glede lastništva in nadzora povzročajo znatne težave, ki se jih skuša odpravljati s pogajanjem s partnerskimi državami in izredno kompleksnimi strukturami upravljanja. Neizogibna posledica tega je, da prednosti združevanja ni mogoče izkoristiti v celoti. Člani združenj med seboj vse tesneje sodelujejo, da bi strankam lahko ponudili brezhibno integrirano globalno večvoziščno mrežno storitev.
41. Del problema pri odpravljanju omejitev glede lastništva in nadzora je potreba po privolitvi kritične mase svetovnega trga ali večjega deleža držav, da bi takšno preoblikovanje dobilo pravi pomen. Logična izhodiščna točka za spodbujanje globalnega preoblikovanja lastništva in nadzora je čezatlantski trg. Ker EU in ZDA skupaj obvladujeta skoraj polovico svetovnega letalstva, predstavljata močno silo, zato bi oblikovanje resnično čezatlantskih prevoznikov zagotovilo pomemben zagon. Zdaj je pravi čas za nadaljnje korake, predvidene v sporazumu o zračnem prometu med EU in ZDA v zvezi z liberalizacijo lastništva in nadzora nad letalskimi prevozniki, s čimer bi slednjim omogočili, da privabijo vlagatelje ne glede na njihovo nacionalnost. Za doseg tega pomembnega cilja politike, tj. da se omogoči tuja vlaganja v letalske prevoznike, pa bi si bilo treba prizadevati tudi širše, namreč tako dvostransko med EU in drugimi ključnimi partnerji kot tudi dvostransko na

svetovni ravni, zlasti v okviru ICAO. EU bi morala prevzeti pobudo pri ocenjevanju, kako bi lahko zlasti v sodelovanju s podobno mislečimi državami odpravili težave, povezane s trenutno veljavnimi klavzulami o lastništvu in nadzoru, ter hkrati zadostili potrebo po tem, da se letalskim prevoznikom omogoči dostop do kapitalskega financiranja in poveča privlačnost letalskih prevoznikov na finančnih trgih. Koristno dopolnilno vlogo pri odpravljanju omejitev lahko odigrajo tudi pogajanja o sporazumih o prosti trgovini.

42. Pomembno je tudi, da se dokončajo pogajanja z Avstralijo in omogoči črpanje koristi iz sporazuma med EU in Brazilijo, katerega podpis je bil na žalost preložen.
43. Tretji steber ponuja tudi ogromno možnosti za nadaljnje koristi. Komisija je na primer že leta 2005 predstavila znatne pozitivne gospodarske učinke prihodnjih celovitih sporazumov z Rusijo, Kitajsko in Indijo ter je zato zaprosila za pooblastilo za začetek pogajanj za sklenitev celovitih sporazumov o letalskem prometu z vsako od teh držav, ki pa doslej še ni bilo odobreno. Obstoje te potencialnih koristi je potrdila tudi neodvisna raziskava, ki je bila pripravljena po naročilu Komisije, zato bi bilo treba ohraniti in skušati izpolniti cilj sklenitve celovitih sporazumov s temi ključnimi partnerji. Raziskava je nakazala, da bi večje pozitivne gospodarske učinke lahko imeli tudi celoviti sporazumi s številnimi drugimi pomembnimi partnerji.

4.2. Ključna načela, ki bodo usmerjala zunanjo letalsko politiko EU v prihodnje

44. Ob upoštevanju poglobljanja enotnega letalskega trga, nastanka resnično evropskih letalskih prevoznikov, ki imajo vse bolj večnacionalno lastniško strukturo, in vse širših pristojnosti EU na praktično vseh področjih letalstva je skrajni čas, da EU k svojim zunanjim odnosom na področju letalstva pristopi bolj usklajeno in odločneje. V nekaterih primerih bi zadoščalo že, če bi okrepili sedanjo raven usklajenosti med Evropsko komisijo, državami članicami in industrijo, obenem pa še naprej razvijali dvostranske odnose s partnerskimi državami. Za to bilo potrebno okrepiti formalne ukrepe EU na področju usklajevanja in zagotavljanja preglednosti. Vendar izkušnje kažejo, da se tudi v primeru usklajenosti pri bilateralnih odnosih pojavlja veliko tveganje, da ti ne bodo zagotovili optimalnih koristi. Pogajanja na ravni EU, ki temeljijo na enotnosti EU in pooblastilih Sveta za pogajanja, so v splošnem primernejši in učinkovitejši način za uveljavljanje evropskih interesov. Ta pristop bi bilo treba uporabiti dosledno z vsemi pomembnimi partnerji in ne le izjemoma, kot se ga uporablja zdaj.
45. EU bi morala še naprej drzno spodbujati nadaljnje odpiranje in liberalizacijo letalstva, obenem pa zagotoviti zadovoljivo raven zbliževanja predpisov. Kadar bi bilo to potrebno, bi morala tudi zaščititi evropsko industrijo, gospodarstvo in delovna mesta ter zagotoviti uporabo ustreznih instrumentov za uveljavljanje svojih interesov. V pogajanjih s partnerskimi državami bi bilo treba ustrezno pozornost posvetiti tudi uveljavljanju delovnih in okoljskih standardov ter mednarodnih konvencij in sporazumov na obeh področjih, s čimer bi se izognili izkrivljanju trgov in preprečili povečevanje konkurenčnosti za vsako ceno.
46. Spremembe v letalstvu so potrebne tudi na svetovni ravni. Tu lahko vodilno vlogo pri posodobitvi obstoječe mreže, ki ureja svetovni letalski trg ter nekatera druga ključna področja, kot sta varnost in zaščita, prevzame ICAO. ICAO lahko pomaga pri nadaljnjem razvoju gospodarskega regulativnega okvira za svetovni letalski

sektor, vključno z liberalizacijo lastništva in nadzora nad letalskimi prevozniki, s čimer bi se vzpostavila svetovna mreža za pošteno konkurenco in zagotovil okoljsko vzdržen razvoj sektorja.

4.3. Izboljšanje odnosov s ključnimi partnerji

47. V tem sporočilu je poudarjeno, kako strateško pomembna je za EU konkurenčna evropska letalska industrija, ki vključuje mrežne letalske prevoznike iz EU z globalnim dosegom. Da bi to uresničili, je potrebno predvsem zaščititi konkurenčnost te panoge ter ji zagotoviti možnosti dostopa na trg in ji tako dati priložnost za konkuriranje in udejstvovanje na ključnih trgih. Omejevalni dvostranski sporazumi o zračnem prevozu po vsem svetu zaradi njenih posebnosti najbolj bremenijo evropsko industrijo tovarnega in ekspresnega prevoza, zato bi bilo pri odpravi ovir za dostop do trgov to področje treba obravnavati prednostno. EU mora svoje ukrepe prilagoditi izzivom, povezanim z nekaterimi strateškimi trgi in partnerji, kot sledi.
48. Turčija kot ključni igralec v regiji predstavlja strateški in enega najhitreje rastočih letalskih trgov za EU. Poleg ZDA je Turčija tudi najpogostejša postaja za potniški promet iz in v EU, saj je bilo na tej poti v letu 2010 prepeljanih 30 milijonov potnikov. Od leta 1999 se količina potniškega prometa med EU in Turčijo povprečno povečuje za več kot 9 % na leto. To je trikrat več od količine potniškega prometa med EU in Marokom in več kot dvakrat več od velikosti trga za potniške storitve med EU in Rusijo. Turčija in EU imata skupni interes na številnih področjih letalstva, obseg sodelovanja pa je zelo velik. V regiji pa na področju letalstva obstaja tudi nekaj večjih težav, ki škodujejo obema stranema in bi jih bilo zato treba odpraviti. V sodelovanju s Turčijo bi bilo treba pripraviti pozitiven in pragmatičen načrt za sodelovanje, ki bi omogočal napredek pri reševanju konkretnih težav v regiji, od česar bi imeli koristi obe strani. Zlasti bi bilo treba nadgraditi dvostranski sporazum o varnosti. V primeru napredka pri odpravljanju teh ovir bi bilo treba predvideti sklenitev celovitega sporazuma.
49. Skrajni čas je, da se tudi z Rusijo vzpostavi bolj skladen, stabilen in ambiciozen odnos, ki bi letalskim prevoznikom na obeh straneh omogočil predvidljivo načrtovanje. Rusija mora nujno dokazati svojo zavezanost k izvajanju sporazuma „Dogovorjena načela o posodobitvi sistema preletov čez Sibirijo“ iz leta 2011. Poleg tega je možen obseg sodelovanja огromen, prav tolikšne pa so tudi potencialne koristi za Rusijo in EU v primeru sklenitve pravega strateškega partnerstva ali celo le normalizacije odnosov – seveda pa tudi potencialni stroški v primeru, da se sedanjih odnosov ne nadgradi. Zato bi morala EU takoj, ko bodo obstoječe ovire odpravljene, predlagati časovni načrt, katerega končni cilj bi bil sklenitev celovitega sporazuma o letalskem prometu med EU in Rusijo.
50. Odnosi z državami ob Perzijskem zalivu so bili v zadnjih letih večinoma enostranski v smislu odpiranja trgov EU za zalivske letalske prevoznike, kar je ustvarilo velika neravnovesja glede priložnosti. Obenem se še vedno porajajo dvomi o tem, ali je preglednost računovodskega poročanja nekaterih zalivskih letalskih prevoznikov skladna z mednarodnimi standardi. Poleg tega nekatere zalivske države ostajajo nenaklonjene sprejetju ali celo začetku pogajanj glede klavzul o „pošteni konkurenci“ s posameznimi državami članicami EU. Ta trend je treba preusmeriti, najprej proti zagotavljanju preglednosti ter poštene konkurence, nato pa na podlagi

slednjega še proti nadaljnjemu razvoju trga. Ta proces bi bilo primerno usklajevati na ravni EU v okviru celovitih letalskih sporazumov med EU in drugimi ključnimi državami.

51. Azijski letalski trg hitro prevzema vse pomembnejše mesto v svetu, zato si letalski prevozniki iz EU nedvomno ne morejo privoščiti, da na njem ne bi bili aktivno prisotni. Številne azijske države zdaj vodijo bolj liberalne letalske politike in številne so že izrazile svoj interes za sklenitev celovitih sporazumov z EU. EU bi morala takšne priložnosti poskušati izkoristiti, pod pogojem, da te države v celoti spoštujejo zakonodajo EU na področju letalstva vključno z načeli EU o določitvi letalskega prevoznika, in pod pogojem, da bodo na navedeni trgih zagotovljene enake možnosti in poštena konkurenca za obe strani. Znatni pozitivni potencialni gospodarski učinki so dokazani tudi v primeru sklenitev celovitih sporazumov o letalskem prometu med EU ter Kitajsko, Indijo in Japonsko, za katere bi si bilo treba prizadevati. EU z velikim zanimanjem spremlja tudi napredek v državah ASEAN v smeri vzpostavitve popolnoma liberaliziranega enotnega letalskega trga držav ASEAN do leta 2015, ki v številnih pogledih zelo spominja na vzpostavljanje odprtega regionalnega letalskega trga v Evropi. S tem se bodo odprle nove zanimive priložnosti za sodelovanje med EU in državami ASEA, kar bi nekoč lahko privedlo do podpisa celovitega sporazuma o letalskem prometu med EU in državami ASEAN. Singapur je na tem področju prevzel vodilno vlogo in se predstavlja kot „pionir“ na področju krepitve prisotnosti EU v državah ASEAN in onkraj.
52. Podobno se regionalni trgi razvijajo tudi v drugih delih sveta, vključno z Latinsko Ameriko, kjer bi bilo dobrodošlo nadaljnje združevanje letalskih prevoznikov, saj bi se s tem odprle možnosti za razvoj tesnejših medblokovskih odnosov, ki bi omogočili nadaljnje odpiranje trga.
53. Afriški letalski trg ima dolgoročni potencial za rast. Trenutni prednostni nalogi v odnosih med EU in Afriko na področju letalstva sta izboljšati letalsko varnost v Afriki s pomočjo ustanovitve in zagona regionalnih organizacij za nadzor varnosti ter zagotoviti podporo državam, vključenih na seznam EU z letalskimi prevozniki, za katere velja prepoved opravljanja letov v EU.

4.4. Orodja, ki bi jih bilo treba uporabiti

54. EU želi razviti trdne, celovite in obojestransko koristne odnose s ključnimi partnerji na področju letalstva. To daleč presega preprosto vprašanje liberalizacije zračnega prometa, zato bi morala ta prizadevanja vključevati tudi na primer upravno, tehnološko in industrijsko sodelovanje. Celoviti sporazumi o zračnem prometu s sosednjimi državami ter najpomembnejšimi in podobno mislečimi partnerji bi morali obravnavati in usklajevati regulativne pogoje za pošteno konkurenco in trajnostnost letalske industrije, vključno z bistvenimi elementi, kot so na primer varnost, zaščita, okolje in gospodarski regulativni ukrepi.
55. V tem sporočilu je poudarjeno, kako pomembno je poskrbeti, da evropska letalska industrija ostane konkurenčna. Za doseg tega strateškega cilja bo potrebno bolj sistematično usklajevanje, večja solidarnosti in uporaba širšega nabora orodij, ki so na razpolago EU, Evropski komisiji, državam članicam EU, industriji iz EU ter evropskim ustanovam in agencijam s področja letalstva. S tem se bodo povečale tudi

potencialne koristi za partnerje EU. Te bi se lahko pojavljale v številnih oblikah, ki bi jih bilo treba obravnavati enotno.

56. Pomembno je, da se vse udeležene strani kar najbolj celostno vključijo v proces oblikovanja politike, pozneje pa tudi v pogajanja, tako na ravni priprav kot tudi samih pogovorov. V ta namen je Komisija pripravljena znova preučiti praktične ureditve, da bi zagotovila, da bodo pogajanja pregledna in vključujoča. Obenem moramo poskrbeti, da bodo postopki, ki urejajo zunanje odnose EU na področju letalstva, učinkoviti, uspešni in ne pretirano birokratski.
57. Komisija je prepričana, da je učinkovitejši instrument za zagotavljanje poštene konkurence pomemben del nabora orodij, ki jih bo EU morala pripraviti, če želi nadalje razviti svojo zunanjo letalsko politiko. Uredba 868/2004 se je izkazala za zapleteno in neizvršljivo za sektor letalskih storitev, zato jo bo Komisija na podlagi temeljite ocene njenega učinka revidirala in, če bo to potrebno, po posvetovanju z vsemi zadevnimi zainteresiranimi stranmi podala predloge za primernejše ukrepe.

5. SKLEP

58. Zdaj je čas, da države članice EU, Svet in Evropski parlament temeljito razmislijo, kako kar najbolje zasnovati prihodnjo zunanjo letalsko politiko EU, ter sprejmejo odločitve, ki bodo potrebne za bolj ambiciozno politiko, s katero bi se lahko uspešno spopadli z resnimi izzivi, s katerimi se sooča evropski letalski sektor, in izkoristili ves potencial, ki ga letalstvo lahko ponudi evropskemu gospodarstvu.

KATERI SO DOSEDANJI DOSEŽKI NA PODROČJU ZUNANJE LETALSKE POLITIKE EU?

Oblikovanje zunanje letalske politike EU

1. Razvoj zunanje letalske politike EU je bila logična posledica vzpostavitve notranjega trga EU in z njim povezanih skupnih pravil. Pomemben mejnik je bila razsodba Evropskega sodišča o „odprtem nebu“ z dne 5. novembra 2002¹⁶, s katero je bilo sklenjeno, (i) da Unija pridobi izključno zunanjo pristojnost v primerih, ko mednarodne zaveze spadajo na področje skupnih pravil, in (ii) da so zahteve glede nacionalnega lastništva in nadzora za določitev letalskih prevoznikov v okviru dvostranskih sporazumov o zračnem prometu v nasprotju z načelom pravice do ustanavljanja, zapisane v pogodbah EU.
2. Junija 2003 je Svet Komisiji podelil pooblastila za začetek pogajanj o sklenitvi celovitega sporazuma o zračnem prometu z Združenimi državami Amerike in za začetek pogajanj o sklenitvi „horizontalnih sporazumov“ z vsemi drugimi državami, ki niso članice EU, na podlagi katerih bi slednje svoje dvostranske dogovore z državami članicami EU uskladile s pravom EU.
3. Junija 2005 se je Svet dogovoril o treh „stebrih“ zunanje letalske politike EU, katerih cilji so: (i) vse dvostranske sporazume o zračnem prometu, ki so jih države članice EU sklenile s tretjimi državami, uskladiti s pravom EU po sodbi Sodišča o „odprtem nebu“, predvsem z odpravo zahtev o nacionalnem lastništvu in nadzoru, s čimer bi se uveljavilo načelo pravice do ustanavljanja letalskih prevoznikov iz EU; (ii) širitev skupnega zračnega prostora do leta 2010, da bi se vanj vključilo sosednje države na jugu in vzhodu EU; in (iii) na podlagi posamičnih pooblastil za pogajanja skleniti celovite sporazume na ravni EU z drugimi ključnimi partnerji, kadar je dokazano, da bi sporazum na ravni EU zagotovil pozitivne gospodarske učinke in dodano vrednost.

Čeprav obstaja še veliko izzivov in bo potrebnega še veliko dela, je bil od leta 2005 na področju vseh treh stebrov storjen velik napredek.

Dosedanji dosežki v okviru treh stebrov

Prvi steber – ponovna vzpostavitev pravne varnosti

4. Potreba po ponovni vzpostavitvi trdne pravne podlage za odnose na področju zračnega prometa z EU je bila potrjena po vsem svetu in le v nekaj izjemnih primerih ni več zares prisotna. Načelo EU o določitvi je doslej sprejelo približno 117 držav, ki niso članice EU. Od tega jih je 55 pristalo na spremembe vseh svojih dvostranskih sporazumov z državami članicami EU s pomočjo horizontalnih sporazumov z EU, preostale države pa so to storile na dvostranski ravni s posameznimi državami članicami. S pravom EU je bilo skupno usklajenih skoraj 1 000 dvostranskih sporazumov o zračnem prometu, kar zajema 75 % celotnega obsega potniškega prometa z državami zunaj EU. Za dokončanje uvajanja načela EU o določitvi pa je

¹⁶ Tožbe, ki jih je Evropska komisija vložila proti osmim državam članicam v zvezi z njihovimi dvostranskimi sporazumi o zračnem prometu z Združenimi državami Amerike.

potrebna še veliko dela z nekaterimi pomembnimi letalskimi državami, vključno z Indijo, Kitajsko in Južno Korejo, pa tudi z Južno Afriko, Kenijo, Nigerijo in Kazahstanom. Od naštetih držav načela EU o določitvi še niso sprejele le Južna Afrika, Kenija, Nigerija in Kazahstan. Na območjih, kjer obstajajo regionalne organizacije, na primer v Afriki in jugovzhodni Aziji, bi bilo najustrezneje uporabiti regionalni pristop in posledično podpisati medblokovske sporazume. Takšni medblokovski horizontalni sporazumi bi morali vsebovati elemente vzajemnosti (zlasti v zvezi z določbami o lastništvu in nadzoru), s čimer bi se omogočilo postopno vzajemno priznavanje zadevnih regionalnih letalskih trgov, ki bi prinašali koristi za obe strani. Ponovna vzpostavitev pravne varnosti, po možnosti na regionalni medblokovski ravni z regionalnimi gospodarskimi skupnostmi, če so pristojne za sklepanje horizontalnih sporazumov, ostaja predpogoj za širitev sodelovanja na ključnih področjih v letalstvu, kot so varnost, zaščita, gospodarska ureditev, upravljanje zračnega prometa in okolje.

5. Doslej je bil narejen velik napredek. Te spremembe upoštevajo odpravo omejitev glede nacionalnega lastništva in nadzora nad letalskimi prevozniki iz EU v skladu s pravom EU. Posledično lahko letalski prevozniki iz katerekoli države članice EU ponudijo storitve državam, ki niso članice EU, pod pogojem da so pravice o določitvi in prometne pravice podeljene z ustreznimi dvostranskimi sporazumi o zračnem prometu. Poleg tega so bila dovoljena združevanja letalskih prevoznikov iz EU. Za vse izvajalce pa je najpomembneje to, da je bila ponovno vzpostavljena pravna varnost v zvezi z dvostranskimi sporazumi.

Drugi steber – skupni zračni prostor s sosednjimi državami

6. Precejšen napredek je bil storjen tudi pri širjenju skupnega zračnega prostora. EU je sklenila številne pomembne sporazume o zračnem prometu s sosednjimi državami, ki bodo sčasoma na podlagi vzporednega procesa postopnega odpiranja trgov in približevanja predpisov zakonodaji in predpisom EU na področju letalstva predstavljale del skupnega zračnega prostora, ki bo vključeval približno 55 držav in milijardo ljudi, kar je dvakrat več, kot jih živi v EU. Poleg Švice, Norveške in Islandije, ki so del notranjega letalskega trga, so bili celoviti sporazumi o zračnem prometu podpisani tudi z državami zahodnega Balkana¹⁷, Marokom, Gruzijo, Jordanijo in Moldavijo, z Izraelom pa je bil sporazum paraфирan. Pogajanja z Ukrajino in Libanom že potekajo, kmalu pa naj bi se začela tudi s Tunizijo in Azerbajdžanom ter, v nekoliko bolj oddaljeni prihodnosti, z Armenijo.
7. Gospodarski učinki prvih tovrstnih sosedskih sporazumov so merljivi in precejšnji. V neodvisni raziskavi, pripravljeni po naročilu Evropske Komisije¹⁸, je bila podana ocena, da so skupni pozitivni gospodarski učinki sporazuma med EU in Marokom (2006) v letih 2006–2011 presegli 3,5 milijarde EUR, saj je obseg zračnega prometa med EU in Marokom močno narasel, vzpostavljene so bile številne nove linije in ustanovljeni novi prevozniki, kar je privedlo do večje konkurenčnosti in izbire ter nižjih cen. Cene potniških vozovnic so se od leta 2005 realno znižale za približno

¹⁷ Večstranski sporazum je bil podpisan z naslednjimi partnerskimi državami: Albanijo, Bosno in Hercegovino, Hrvaško, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Črno goro, Srbijo in UNMIK-Kosovom.

¹⁸ Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy (Razvoj zunanje letalske politike EU v prihodnje)“, končno poročilo, april 2012.

40 %. Podobno velja tudi za sporazum med EU in državami zahodnega Balkana (sporazum ECAA), ki je med letoma 2006 in 2011 zagotovil skupne pozitivne gospodarske učinke v višini 2,4 milijarde EUR. 80–85 % skupnih pozitivnih gospodarskih učinkov predstavljajo presežki za uporabnike, ki izhajajo iz nižjih cen vozovnic, preostanek pa predstavljajo koristi iz naslova povečanja produktivnosti in učinkovitosti.

8. Sosednje države so storile veliko, da bi svoje regulativne okvire približale zakonodaji EU na ključnih področjih, kot so letalska varnost, zaščita, upravljanje zračnega prometa, okolje, pravice potnikov, gospodarska ureditev in družbeni vidiki. To je v interesu potrošnikov in letalske industrije tako v EU kot tudi v sosednjih državah. EU sosednjim državam zagotavlja precejšnjo pomoč in podporo pri usklajevanju njihovih zakonodaj s pravili EU. Obe strani sta se sporazumeli tudi, da se bo podeljevanje dodatnih prometnih pravic (pravice pete svoboščine, tj. pravica do opravljanja prevoza med partnersko državo in kraji vmesnega ali končnega pristanka kot del storitve, ki se začneja/končuje v državi, kjer ima zadevni letalski prevoznik svoj sedež) začelo uporabljati po tem, ko bo proces usklajevanja zakonodaje uspešno zaključen. V primeru držav zahodnega Balkana bi predčasno izvajanje predpisov EU na področju letalstva v skladu s sporazumom ECAA prispevalo tudi k njihovim prizadevanjem v okviru procesa pristopanja k EU.
9. Z eno ključno sosednjo državo – Rusijo – pa so odnosi težavni. Rusija je za EU potencialno zelo pomemben partner zaradi svoje geografske bližine in medsebojne odvisnosti, ki ustvarja znatne poslovne priložnosti. Tako je na primer več kot 40 % ruskega mednarodnega potniškega prometa usmerjenega v EU. Kljub temu pa možnosti za obojestranske koristi še niso izkoriščene v celoti.
10. Leto 2011 je bilo prelomno na področju priznavanja prava EU s strani Rusije. Septembra 2011 je namreč Rusija prvič privolila v vključitev načela EU o določitvi v svoje dvostranske sporazume o zračnem prometu z državami članicami EU, ta proces pa je zdaj že skoraj končan.
11. Kljub temu pa eno ključnih vprašanj še ni povsem razrešeno, in sicer ruski sistem zaračunavanja pristojbin za uporabo sibirskih zračnih poti letalskim prevoznikom iz EU za lete do destinacij v Aziji. Ocenjuje se, da letalski prevozniki iz EU za prelete Sibirije letno plačujejo več kot 300 milijonov EUR, večina tega denarja pa naj bi se prelivalo k njihovem neposrednemu tekmecu. Ob koncu leta 2011 sta si Evropska komisija in ruska vlada izmenjali dopise, v katerih sta se dogovorili, da naj bi se „Dogovorjena načela o posodobitvi sistema preletov čez Sibirijo“, ki so bila sprejeta in podpisana leta 2006, začela v celoti izvajati do 1. julija 2012. EU pričakuje, da bo Rusija spoštovala ta mednarodni dogovor, v nasprotnem primeru pa si pridržuje pravico do sprejetja potrebnih ukrepov.

Tretji steber – celoviti sporazumi z drugimi ključnimi partnerji

12. V okviru tretjega stebra je EU sklenila nekaj sporazumov s pomembnimi partnerji. Cilj teh celovitih sporazumov je zagotoviti odprtost trgov, s približevanjem predpisov ustvariti pogoje za pošteno in odprto konkurenco, liberalizirati lastništvo in nadzor nad letalskimi prevozniki ter odpraviti težave pri poslovanju.

13. Prva stopnja sporazuma z Združenimi državami Amerike je bila podpisana aprila 2007, druga stopnja pa junija 2010. S Kanado je bil decembra 2009 podpisan sporazum, ki zagotavlja postopno odpiranje trga v skladu s spremembami, ki jih Kanada načrtuje v zvezi s svojimi predpisi na področju tujih naložb. Marca 2011 je bil parafiran celovit sporazum o zračnem prometu z Brazilijo, vendar ta sporazuma še ni podpisala. Svet je Komisiji podelil pooblastila tudi za začetek pogajanj o podpisu celovitih sporazumov z Avstralijo in Novo Zelandijo. Pogajanja z navedenima državama še niso končana.
14. Sporazum med EU in ZDA je odločilno prispeval k trendu nadgrajevanja mednarodnih letalskih sporazumov, ki so dotlej pretežno zajemali le dogovore o vzajemnem dostopu do trgov. To je bil prvi pomembnejši mednarodni sporazum, ki je potrdil, da je treba pregledati in uskladiti tudi konkurenčne pogoje, ki bi zagotovili pošteno konkurenco. EU in ZDA sta pripravili nov model sporazuma, ki krepi vlogo letalstva. Sporazuma z ZDA in s Kanado sta se sicer doslej uporabljala le v obdobju upadanja gospodarske rasti, ki je prizadela večino letalskih trgov, vendar bodo njegovi pozitivni učinki v sorazmerju z velikostjo čezatlantskega trga predvidoma zelo veliki. V študiji¹⁹, ki je bila pripravljena v imenu Komisije, je bilo ugotovljeno, da bi se z odprtjem zračnega prostora med EU in ZDA v prvih 5 letih število potnikov na relaciji EU–ZDA povečalo za več kot 25 milijonov, potrošnikom bi se ustvarili prihranki v višini več kot 15 milijard EUR, v EU in ZDA pa bi se skupno ustvarilo kar 80 000 novih delovnih mest. Koristi in učinki, ki izhajajo iz regulativnega sodelovanja in približevanja predpisov, ter sadovi dela skupnih odborov, ustanovljenih v okviru teh sporazumov, se že kažejo. Tako je na primer na podlagi sporazuma med EU in ZDA skupni odbor obravnaval že najrazličnejša vprašanja, med drugim dostop do trgov, regulativno sodelovanje in približevanje predpisov ter konkurenčne pogoje. Ta odbor predstavlja dragocen forum za nadzor izvajanja sporazuma in odpravljanja ovir pri poslovanju. Skupni odbor je bil na primer osrednje gonilo za podpis sporazuma med EU in ZDA iz junija 2012 o varnosti tovara, ki bo omogočal cenejše in hitreje opravljanje dejavnosti letalskega tovornega prometa zahvaljujoč medsebojnemu priznavanju veljavnih sistemov za varnost letalskega tovara.

¹⁹ „The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US (Gospodarski učinki odprtega zračnega prostora med EU in ZDA)“, končno poročilo, januar 2007, Booz Allen, Hamilton.