



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 9.11.2007
СОМ(2007) 691 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Създаване на общо авиационно пространство с Израел

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своето съобщение „Развитие на дневния ред на външната политика на Общността в областта на авиацията“¹, Комисията изтъкна значимостта на създаването на общо авиационно пространство с източните и южни съседи на Общността. Крайната цел се очертава като обединяване на ЕС и неговите партньори по южните му и източни граници около едни и същи правила по отношение на пазарните операции. На 27 юни 2005 г., Съветът на Европейския съюз подкрепи тази цел в своите „Заключения относно развитието на дневния ред на външната политика на Общността в областта на авиацията“, в които приветства постигнатия напредък в изграждането на едно по-широко общо авиационно пространство до 2010 г., което да включва и съседните на ЕС страни.

Подобряването на отношенията на ЕС в авиационната област с други съседни страни с окончателна цел създаването на общо авиационно пространство е важна стъпка към по-нататъшното развитие от икономическа гледна точка на европейската авиационна индустрия. Полетите до съседните на ЕС страни представляват 19 % от международния трафик извън ЕС, което отстъпва съвсем малко на трафика към пазарите в Северна Америка. ЕС вече интегрира авиационните пазари на Швейцария, Норвегия и Исландия, а през юни 2006 г. Общността и нейните държави-членки подписаха Споразумението за общеевропейско авиационно пространство (ЕСАА) със страните от Западните Балкани, последно от подписването на първото евро-средиземноморско авиационно споразумение с Мароко през декември 2006 г.

Израел е ключов партньор за ЕС в Близкия Изток и в контекста на Европейската политика на добросъседство. Отношенията между ЕС и Израел се ръководят от евро-средиземноморското партньорство, установено със сключеното между ЕС и Израел Споразумение за асоцииране и регионалното измерение на Процеса от Барселона. Споразумението за асоцииране отделя важно място на поставеното като цел укрепване на сътрудничеството в областта на транспорта (член 53), предвижда сътрудничество в областта на подзаконовата уредба между страните, особено в областта на авиационната безопасност и сигурност и насърчава технологичното и научноизследователско сътрудничество в транспортния отрасъл, включително въздухоплаването.

Освен това, през декември 2004 г. и двете страни се ангажираха с европейско-израелски, съвместен план за действие в рамките на Европейската политика на добросъседство (ЕПД) за подпомагане на израелската цел за по-нататъшна интеграция в европейските икономически и социални структури. Планът за действие влезе в сила през април 2005 г. Конкретните приоритети, които той очертава, включват: задълбочено сътрудничество в областта на гражданското въздухоплаване, включително управлението на въздушния трафик (участие в Единното европейско небе), въпроси на безопасността и сигурността, споразумение за взаимно признаване на летателна годност и изследване на възможностите за сключване на всеобхватно въздухоплавателно споразумение.

¹ COM(2005) 79 окончателен, 11.3.2005 г.

В стремежа си към по-близко сътрудничество с ЕС, Израел прояви интерес към откриването на преговори за всеобхватно авиационно споразумение и показва решимостта си да реформира действащите мерки в областта на международния въздушен транспорт съвместно с ЕС. Създаден бе израелски междуведомствен комитет за проучване на въпроса за задълбочаването на отношенията с ЕС във въздухоплавателната област и през април 2007 г. той излезе с препоръка Израел да открие незабавно преговори за всеобхватно авиационно споразумение с ЕС.

По отношение на законодателната рамка и като следствие от решенията на Съда на Европейските общности от 5 ноември 2002 г. по така наречените дела „Открито небе“, в двустранните споразумения между държавите-членки и Израел трябва да се внесат изменения, тъй като някои от техните разпоредби, по-специално онези, които не разрешават въздушни превозвачи от Общността да летят до Израел, освен ако не излитат от техните страни на произход, не са съобразени със законодателството на Общността. Комисията има „хоризонтален“ мандат да преговаря с трети страни за подобни необходими поправки в двустранни споразумения. Доказателство за ефикасното упражняване на този мандат от страна на Комисията е значителният брой двустранни споразумения, които бяха приведени в съответствие със законодателството на Общността от 2005 г. насам.

Европейската комисия отправи покана към Израел за започване на хоризонтални преговори, посветени на уреждането на юридическите въпроси, възникнали вследствие решенията на Съда на Европейските общности по така наречените дела „Открито небе“ и на създаването на стабилна основа за по-нататъшното развитие на отношенията между ЕС и Израел в областта на въздухоплаването. Израелската страна изрази предпочитание хоризонталните преговори да бъдат водени едновременно с преговори за едно всеобхватно въздухоплавателно споразумение. Следва да се отбележи, че подобен подход бе успешно приложен при преговорите в областта на въздухоплаването с Мароко, при които страните парафираха хоризонтално споразумение скоро след започването на всеобхватни преговори в областта на въздухоплаването.

Предвид гореизложеното, с настоящото съобщение Комисията препоръчва Съветът да упълномощи Комисията да преговаря за всеобхватно споразумение за Общо авиационно пространство с Израел, съчетаващо отваряне на пазара с успореден процес на сътрудничество и/или сближаване в областта на правната уредба, особено в приоритетни области като авиационната безопасност, сигурността, опазването на околната среда и прилагането на държавните помощи и правилата за конкуренция, за да се осигури равнопоставеност и справедливи и еднакви условия за конкуренция.

2. НАСТОЯЩА РАМКА

ЕС е най-големият търговски партньор на Израел, който от своя страна е един от най-големите търговски партньори на ЕС в евро-средиземноморската зона, като общият търговски обмен възлиза на почти 23 млрд. EUR за 2005 г. ЕС е водещият вносител в Израел и е на второ място сред експортните дестинации на Израел. С изключение на диамантите, общият търговски обмен с ЕС

представлява 35 % от общия търговски обмен на Израел. Съгласно Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране, ЕС и Израел се договориха да либерализират търговията с промишлени стоки.

Израел бе първата неевропейска страна, която бе асоциирана към Рамковата програма за научни изследвания и технологично развитие на Европейската общност. Специалният статут на Израел е следствие от неговия висок технологичен и научноизследователски потенциал и добре развита мрежа от дългогодишни взаимоотношения в научнотехническото сътрудничество между Израел и ЕС.

ЕС и Израел парафираха и споразумение за участието на Израел в европейската спътникова радионавигационна програма „Галилео“. Това красноречиво показва поетия от Израел ангажимент към по-задълбочена интеграция в програмите и дейностите на ЕС.

По отношение на сътрудничеството в транспортния отрасъл, проведени бяха успешни разговори с ЕС за Съвместна израелско-палестинска служба по транспорта, която да съдейства по практическите аспекти на едно общо планиране в транспортния отрасъл.

Що се отнася до въздухоплаването, пазарите на ЕС и на Израел са тясно свързани. Израел има сключени двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги с повечето държави-членки, което подчертава значението, което този много значим съсед на Европейския съюз отдава на отношенията в областта на въздухоплаването. Пазарът на ЕС е с най-голямо значение, като на него се падат 4,54 млн. от общо 8,59 млн. (или 54 %) от международния въздушен пътничкопоток от и към Израел. Аналогично, Израел представлява за ЕС най-значимият и най-перспективен пазар на въздухоплавателни услуги в Близкия Изток. Пътничкопотокът между ЕС и Израел, въпреки проблемите със сигурността, е нараствал средно с 2,7 % в периода 1995—2005 г. Очакванията са това число да продължи да расте в съответствие с предвижданията на IATA за среден растеж от 6,6 % на броя на пътниците, пътуващи между Европа и Близкия Изток в периода 2005—2009 г. Най-големите отделни двупосочни пазари са понастоящем Франция (661 000 пътници), Обединеното кралство (651 000), Германия (626 000), Италия (579 000), Испания (364 000) и Нидерландия (266 000).

Въздушните превозвачи на Общността и на Израел си поделят по равно капацитета, с който разполага общият за двете страни пазар на тези услуги. Вероятно това се дължи отчасти на разпоредбите на двустранните споразумения за въздухоплавателни услуги между държавите-членки и Израел, които в общия случай се ограничават до посочването на един въздушен превозвач от всяка страна и адаптират разпоредбите относно капацитета към изискванията на всеки от въздушните превозвачи. Изглежда значителна част от транспортираните през пазарите на ЕС израелски пътници са част от пътничкопотока по шестата свобода към САЩ.

Израел е и нарастващ туристически пазар за Европа. През 2004 г., 1,5 млн. туристи са посетили Израел, от които 89 % (1,34 млн.) са пътували със самолет. Това представлява нарастване с 42 % спрямо 2003 г., но е едва 56 % от нивото

през 2000 г. Макар и скромно, това възвръщане на позиции предполага значителен потенциал за бърз растеж в зависимост от политическата ситуация. При условие че повечето туристи пристигат със самолет, растежът в туризма ще доведе до повишено търсене на въздухоплавателни услуги. По отношение на заминаващите полети, броят на израелските пътници, пътуващи до други страни, значително надвишава броя на чуждестранните посетители в Израел от 2000 г. насам.

Израелският въздухоплавателен отрасъл

Пазарът на въздухоплавателни услуги в Израел се характеризира с първенството на израелските авиолинии El Al. El Al е единственият израелски превозвач, който осъществява редовни полети до и от Израел, макар и чартърните авиолинии Arkia, Israair и Sun d'Or да осигуряват полети до близки и среднодалечни дестинации. Sun d'Or е изцяло дъщерна фирма на El Al. Израелските превозвачи са предлагали най-вече услугата „от точка до точка“.

За превозвачите от Общността, които оперират в цял свят и могат да разпределят трафик към най-разнообразни междуконтинентални дестинации, Израел е пазар, който представлява интерес от гледна точка на шестата свобода и е значим по отношение на заминаващи и пристигащи полети. За по-малките и/или по-новите превозвачи, особено в класа на нискобюджетните превозвачи, Израел предлага специфични възможности при услугите „от точка до точка“.

Израел има сключени двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги с 21 държави-членки, както и със значителен брой други международни партньори. Израел е дългогодишен член на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) и е страна по други значими многостранни споразумения в областта на въздухоплаването. Същевременно, израелската политика в тази област остава предпазлива и консервативна и до този момент Израел е отказвал да даде съгласието си за либерализиране на исторически споразумения с държавите-членки в областта на въздушния транспорт. Поканата от страна на израелското правителство за започване на преговори на равнище на Общността в областта на въздухоплаването показва решителна стъпка към проучване на възможностите за отваряне на пазарите на въздушния транспорт с ЕС.

По отношение на регионалното интегриране на пазарите на въздушния транспорт, досега Израел е правил опити, чрез двустранни усилия, да разшири и задълбочи избирателно отношенията си със съседните страни и тези от региона. Подобни усилия са срещали значителна съпротива предвид сложните политически разногласия в региона. Предложението на ЕС за създаване на Общо авиационно пространство би предоставило на Израел нови възможности за регионално сътрудничество, включително хармонизиране на подзаконовите разпоредби, чрез постигане на високи евро-средиземноморски общи стандарти.

В областта на регулирането, Израел се отнася много сериозно към поетите от него задължения в рамките на ИКАО и активно поддържа съгласуваността и качеството на законодателството в областта на международното въздухоплаване. Израелският въздушен транспорт се ползва със солидна репутация по отношение на безопасността и неговите мерки в областта на

въздухоплавателната сигурност вероятно са едни от най-строгите в световен мащаб. Вниманието, което той отделя и постигнатите от него резултати в областта на опазването на околната среда представляват много положителен пример. Служителите на израелските авиолинии се радват на добра социална защита и демонстрират висок професионализъм. Лицензирането на авиолиниите подлежи на строги правила. В момента оживено се дискутира въпросът за това въздушният транспорт да остане извън обхвата на правилата за конкуренция.

Израел прилага високи стандарти при оперирането и регулирането на неговия въздушен транспорт, което предоставя солидна основа за сближаване на регулаторно равнище с достиженията на правото на ЕС в областта на въздухоплаването, чрез взаимно признаване. EASA и Израел вече са подписали работно споразумение относно сертифицирането на летателната годност.

3. ПО-НАТАТЪШНО ЗАЗДРАВЯВАНЕ НА ОТНОШЕНИЯТА СЪС СЪСЕД ОТ ПЪРВОСТЕПЕННО ЗНАЧЕНИЕ

През май 2007 г., следвайки препоръките на израелския междуведомствен комитет, израелското правителство официално предложи на Комисията да бъдат започнати всеобхватни преговори в областта на въздухоплаването.

Израел действително възприема по-либерален подход спрямо въздухоплавателните услуги между държавите-членки и Израел и осигурява по-добър достъп до израелския пазар. Освен на увеличение на броя на седмичните полети, Израел се съгласи също в някои случаи на взаимно увеличение на броя на въздушните превозвачи от Общността, имащи право да оперират между съответните държави-членки и Израел. Това показва твърдото намерение на Израел да започне преговори с Общността в областта на въздухоплаването, които могат да доведат до допълнително интегриране на пазарите.

4. ПОЛЗИ И ПРЕДИМСТВА НА ОБЩНОСТНИЯ ПОДХОД

Отрасълът на гражданското въздухоплаване (включително инфраструктура, оператори и други участници от промишлеността) е съществена част от европейската икономика. Операторите във въздушния транспорт сами по себе си съставляват около 0,6 % от добавената стойност в ЕС и осигуряват повече от 400 000 работни места (0,4 % от общия брой на заетите в нефинансовата сфера на икономиката)², докато целият отрасъл осигурява заетост на около 3 милиона души в целия ЕС. Изграждането на единен пазар на въздухоплавателни услуги от началото на 90-те значително допринесе за повишаването на динамичността и ефективността на отрасъла и създаде големи икономически и социални ползи. В периода 1992—2003 г. броят на вътрешните за ЕС маршрути се е увеличил с над 40 %. Продуктивността на основните превозвачи в Общността

² ЕВРОСТАТ, Статистиката на фокус, 37/2005, ISSN 1561-4840

нараства с 87 % в периода 1990—2002 г.³ Независимо от това, пълният потенциал на вътрешния пазар вероятно няма да бъде достигнат докато Общността не подходи единно и съгласувано в своите отношения в областта на въздухоплаването с трети страни, в случаите когато подобни съгласувани усилия могат да доведат до създаване на добавена стойност в интерес на европейската въздухоплавателна промишленост и потребителите. Освен това, страните извън ЕС разглеждат неговия опит в това отношение като много значим. Това важи особено за Израел, с който ЕС има желание да установи привилегирани отношения.

Двустранните споразумения в областта на въздухоплавателните услуги между държавите-членки и Израел по традиция са били рестриктивни, с ниско ниво на пазарна отвореност и строги пазарни условия за операторите. Повечето споразумения все още позволяват посочването на един единствен въздушен превозвач от всяка от страните по едно направление, което на практика ограничава достъпа до пазара до два превозвача. Освен това, често пъти посочването на операторите и честотата на полетите се договарят за двойки градове, което допълнително ограничава достъпа до пазара. Настоящата система на двустранни договори в областта на въздухоплавателните услуги между държавите-членки и Израел следователно разпределя неравномерно трафика и е вероятно да накърни интересите на множество въздушни превозвачи на Общността, както и на потребителите в някои държави-членки. Авиационно споразумение на равнище на Общността изглежда възможно най-доброто решение за установяване на равнопоставеност за всички въздушни превозвачи в Общността и ще позволи на пътниците във всички държави-членки да се ползват от сходни условия и увеличение на трафика между ЕС и Израел.

Създаването на общо авиационно пространство между ЕС и Израел би имало и значителни икономически преимущества. Отварянето на пазара и взаимното признаване на авиационните стандарти биха били от полза за пазарите на въздухоплавателни услуги благодарение на географското им положение и традиционно близките икономически и търговски връзки между ЕС и Израел.

Отварянето на пазара ще доведе до значително подобряване на възможностите за пътуване за пътниците от ЕС и Израел. Броят на директните връзки между ЕС и Израел, както и общият брой на полетите се очаква да доведат до значително повишение в търговските и туристически потоци между ЕС и Израел. Очакванията са, че значителна част от икономическите преимущества ще бъдат в полза на европейската въздухоплавателна индустрия и на европейската икономика като цяло. Единното авиационно пространство ще създаде значителни нови пазарни възможности за въздушните превозвачи в ЕС, които желаят да започнат полети до Израел, но не притежават към момента необходимите права на трафик. То би способствало и за интегрирането на израелските превозвачи в съществуващите обединения на превозвачи от Общността и ще позволи по този начин разработването на съвместни продукти

³ Приложение към Съобщение на Комисията „Развитие на дневния ред на външната политика на Общността в областта на авиацията“ COM(2005) 79 окончателен

и по-добри услуги за пътниците и по-висока ефективност, чрез икономии от мащаба.

Очевидно е, че от първостепенно значение ще бъде да се гарантира, че отварянето и интегрирането на пазарите ще се осъществи хармонично и при отчитане на други значими политически цели и ограничаване на възможните отрицателни ефекти. От основно значение е да се гарантира, че процесът на отваряне на пазара протича успоредно с процес на сътрудничество и/или сближаване на равнище подзаконовни актове по отношение на аспекти, свързани с безопасността, сигурността, околната среда, държавните помощи и законодателството в областта на конкуренцията, с което да се осигури равнопоставеност и честна конкуренция, основаващи се на еднакви възможности. Отворените пазари се нуждаят от рамка, която гарантира честната конкуренция и високи стандарти на безопасност и сигурност. По отношение на околната среда, споразумението трябва да отговаря на поетия от Общността ангажимент за устойчиво развитие. От значение е споразумението да не ограничава възможностите на ЕС да използва регулаторни или икономически инструменти за ограничаване на нежеланите странични ефекти от нарасналия въздушен трафик, а именно качеството на въздуха и равнището на шума около летищата и приноса за глобалното изменение на климата.

ЕС има политически и икономически интерес да гарантира налагането на общи стандарти, съвместими с европейските стандарти в своите икономически взаимоотношения със средиземноморските си партньори (виж също член 47 от Споразумението за асоцииране между ЕС и Израел). Това може да се постигне единствено посредством всеобхватно споразумение, постигнато на равнище на Общността, което предвижда взаимното признаване на авиационните стандарти и процедури. Крайна цел на споразумението ще бъде интегрирането на израелския въздухоплавателен отрасъл в Общо авиационно пространство с Европейския съюз и хармонизирането на законодателството, чрез взаимно признаване в ключови области от законодателството на ЕС в областта на въздухоплаването.

Възлагането на мандат за водене на всеобхватни преговори с Израел ще засвидетелства пред съседните на ЕС страни, неговия ангажимент за отваряне на пазарите, за търсене на сближаване на равнище подзаконовни актове в областта на стандартите за безопасност и сигурност и за устойчиво развитие. Споразумение между ЕС и Израел в областта на въздухоплаването е възможно да има по-широки икономически последици за въздушния транспорт между ЕС и други съседни страни по южните граници на ЕС и може да засили регионалното сътрудничество.

Както бе посочено в настоящото съобщение, Израел заяви своята готовност да започне интегрирането си в Общо авиационно пространство с ЕС. Това предполага и способността на Израел да хармонизира своите авиационни стандарти с тези на ЕС, чрез взаимно признаване, с което ще се създаде стабилна правна рамка за взаимоотношения в областта на въздухоплаването.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Опирайки се на гореизложеното, Комисията смята за важно на Израел да бъде предложена всеобхватна перспектива за засилено сътрудничество в областта на гражданското въздухоплаване. Споразумението с Израел ще създаде амбициозна рамка, включваща широк кръг проблеми от областта на въздухоплаването, като например сътрудничеството на равнище подзаконовни актове в областта на авиационната безопасност, сигурността, управлението на въздушния трафик, технологиите и научните изследвания, както и практически делови въпроси и промишленото сътрудничество.

Отрасълът на гражданското въздухоплаване предлага значителни нови възможности за по-нататъшно засилване на сътрудничеството в транспортния отрасъл и ползи както за Израел, така и за ЕС. Следователно трябва да се положат усилия в посока превръщане на въздушния транспорт в ключова област за по-близко сътрудничество между ЕС и Израел, с което на Израел да бъде предоставен още един пример за интеграция в европейските структури и пазари. Споразумението ще е важна стъпка към изграждането на Общо авиационно пространство между Европейския съюз и неговите средиземноморски съседи, което представлява ключова цел на външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването и важен елемент от външната политика на ЕС.

Авиационно споразумение на равнище на Общността ще даде отговор на израелския стремеж към по-добро интегриране в европейските авиационни структури и да съвмести ползите от отварянето на пазара и сътрудничеството в областта на подзаконовите законодателни актове, техническата и промишлена сфера, за да се осигури равнопоставеност между операторите и предимства за потребителите.

Значителната политическа и икономическа добавена стойност на споразумение с Израел в областта на въздушния транспорт, в дългосрочен план може да насърчи и други страни от региона и да спомогне за засилване на регионалното сътрудничество в Близкия Изток.

Предвид гореизложеното, Комисията предлага започване на преговори и сключване на всеобхватно отворено авиационно споразумение с Израел и приканва Съвета да упълномощи Комисията да започне преговори по подобно споразумение.

Комисията ще работи в тясно сътрудничество с държавите-членки и всички засегнати страни за по-нататъшното разработване и постигане на целите, изложени в предложеното решение на Съвета.