



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 2.5.2011
COM(2011) 240 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

Razvijanje skupnega zračnega prostora z Republiko Moldavijo

SPOROČILO KOMISIJE

Razvijanje skupnega zračnega prostora z Republiko Moldavijo

1. UVOD

V svojem sporočilu iz leta 2005 „Razvijanje agende zunanje letalske politike Skupnosti“¹ je Komisija poudarila pomen oblikovanja skupnega zračnega prostora s svojimi vzhodnimi in južnimi sosedami. Končni cilj takšnega sporazuma o zračnem prostoru je oblikovati velik in odprt letalski trg, ki temelji na skupnih pravilih. Junija 2005 je Svet Evropske unije podprl ta cilj in pozdravil napredek, dosežen z vključitvijo sosednjih držav EU v takšen okvir².

Komisija je analizirala izvajanje tega postopka v sporočilu iz leta 2008 „Skupni zračni prostor s sosednjimi državami do leta 2010 – progress report“³. poročilo o napredku“. Pri tem je ugotovila, da postopek kaže pozitivne rezultate in ga je treba pospešiti.

Širitev Evropske unije v letih 2004 in 2007 je nadalje okrepila medsebojno odvisnost med EU in njenimi vzhodnimi in južnimi sosedami. Junija 2006 so EU in njene države članice podpisale Sporazum o skupnem evropskem zračnem prostoru (ECAA) z državami zahodnega Balkana. Temu je decembra 2006 sledil podpis prvega evropsko-sredozemskega letalskega sporazuma z Marokom. Decembra 2010 sta bila podpisana sporazuma o skupnem zračnem prostoru z Gruzijo in Jordanijo, še vedno pa potekajo pogajanja z Ukrajino, Libanonom, Tunizijo in Izraelom.

Oblikovanje širšega skupnega letalskega prostora prinaša prednosti z različnih vidikov. Podpira:

- izvajanje evropske sosedске politike z olajševanjem razvoja celostnega letalskega trga in vzpostavitev boljših prometnih povezav med vsemi vpletenimi državami;
- gospodarski razvoj držav, ki imajo možnost, da postanejo države članice Evropske unije;
- spodbujanje evropskih letalskih standardov na visoki ravni in s tem pomaga zagotavljati visoke ravni letalske varnosti in varnosti na širšem območju;
- institucionalno sodelovanje med odgovornimi organi, na primer na področju letalske varnosti;
- prihodnji razvoj evropske letalske industrije na splošno z zagotavljanjem usklajenega regulativnega okvira za razširjen trg.

¹ COM(2005) 79 konč. z dne 11. marca 2005.

² Svet Evropske unije z dne 27. junija 2005: „Sklepi o razvijanju agende zunanje letalske politike Skupnosti“.

³ COM(2008) 596 konč. z dne 1. oktobra 2008.

To sporočilo obravnava specifično vprašanje letalskih odnosov med EU in republiko Moldavijo (v nadaljnjem besedilu: Moldavija). Glede na njen geografski položaj so dobre povezave v zračnem prometu med Moldavijo in EU bistvene za gospodarski razvoj države.

Aprila 2010 je moldavska vlada izrazila željo po začetku pogajanj o sporazumu o skupnem zračnem prostoru med EU in Moldavijo. Na podlagi te zahteve so službe Komisije ocenile trenutni položaj moldavskega sektorja zračnega prometa in njegovih struktur nadzora. Poleg tega je bila opravljena gospodarska analiza možnega učinka sklenitve takšnega sporazuma.

Na podlagi tega dela, ki je povzeto v tem sporočilu, Komisija priporoča Svetu, naj pooblasti Komisijo za pogajanja o celovitem sporazumu o skupnem zračnem prostoru z Moldavijo. Glede na logiko sporazumov med EU in drugimi sosednjimi državami mora ta temeljiti na kombinaciji postopnega odpiranja trga z vzporednim postopkom regulativnega sodelovanja in postopnega usklajevanja. Prednostna področja morajo biti odprtje trga, svoboda ustanavljanja, enaki konkurenčni pogoji in skupna pravila na področjih letalske varnosti, varovanja, upravljanja letalskega prometa, socialnih pogojev in varstva okolja.

2. EU – MOLDAVIJA: POLITIČNI ODNOSI

V zadnjem desetletju sta EU in Moldavija vzpostavili tesen odnos:

- The EU–Moldova Partnership and Cooperation Agreement (PCA) was signed in 1994 and entered into force in 1998⁴. It covers a broad range of issues including trade, economic cooperation and law approximation. V skladu z določbami o približevanju zakonov (člen 50 PCA) si Moldavija prizadeva za zagotovitev, da bo njena zakonodaja (vključno s prometnim sektorjem) postopno postala združljiva z zakonodajo EU. Področje prometa in potreba, da Moldavija prestrukturira in posodobi svoje prometne sisteme za okrepitev sodelovanja med EU in Moldavijo, sta posebej poudarjena v členu 62 PCA. Zlasti sta poudarjeni potrebi po sodelovanju na področju posodobitve letališč in upravljanja letalskega prometa ter po spodbujanju čezevropskih notranjih povezav. Pogajanja o prihodnjem sporazumu o pridružitvi med EU in Moldavijo, ki naj bi nadomestil PCA, so se začela januarja 2010. Cilj tega sporazuma je nadalje poglobiti politično združevanje in gospodarsko povezovanje med EU in Moldavijo. Cilj povezovanja se bo med drugim izvajal tudi na področju prometa.
- Vzporedno s tem procesom se od leta 2004 razvija evropska sosedska politika. Njen cilj je krepitev blagostanja, stabilnosti in varnosti sosednjih držav EU ter preprečevanje nastajanja novih ločnic z razširjeno EU. Ta politika se izvaja prek akcijskih načrtov evropske sosedske politike (ENAP), ki so dogovorjeni med EU in posamezno državo podpisnico posebej. ENAP med EU in Moldavijo je bil sprejet leta 2005 in od takrat je Komisija vsako leto pregledala dosežen napredek. Določbe ENAP o prometu vključujejo razvoj letalskega sektorja in zahtevo po boljši vključitvi Moldavije na evropski trg zračnega prometa. ENAP našteva

⁴ UL L 181/1998, str. 3, 24.6.1998.

ukrepe, ki morajo biti izvedeni v letalskem sektorju (zlasti tesno sodelovanje na področjih letalske varnosti, varovanja in upravljanja zračnega prometa). Koncept ambicioznejšega partnerstva med Evropsko unijo in partnerskimi državami se prav tako odraža v skupni izjavi praškega srečanja na vrhu vzhodnega partnerstva, podpisani 7. maja 2009 v Pragi.

- Leta 2007 je Moldavija predstavila „Nacionalno razvojno strategijo 2008–2011“, v kateri je jasna zaveza Moldavije, da bo vključila pravni red Skupnosti v svojo nacionalno zakonodajo ter zagotovila njegovo izvrševanje. Na področju zračnega prometa nacionalna razvojna strategija poziva k izboljšanju varnosti, zmogljivosti letališč in kakovosti storitev, ki se nudijo potnikom. Poleg tega je Moldavija sprejela „Razvojno strategijo za civilno letalstvo 2007–2012“⁵, ki zagotavlja okvir za izvajanje s tem povezanih ukrepov na vseh večjih področjih letalstva. Poleg tega moldavski vladni program za obdobje 2009–2013 vključuje specifične prednostne naloge glede letalstva, kot je oblikovanje liberaliziranega trga zračnega prometa, da bi privabili nizkocenovne prevoznike.
- Zlasti na področju letalstva Moldavija dejavno sodeluje v različnih vseevropskih letalskih strukturah. Je članica Evropske konference civilnega letalstva (ECAC) od leta 1996 in Eurocontrola od leta 2000. Na področju letalske varnosti sodeluje v programu SAFA⁶ na podlagi delovnega sporazuma z Evropsko agencijo za varnost v letalstvu (EASA), ki je bil podpisan leta 2006. Drugi delovni sporazum med EASA in organom za civilno letalstvo Moldavije v okviru prehoda Združenih letalskih organov je bil podpisan leta 2009. Horizontalni sporazum med EU in Moldavijo, ki prinaša dvostranske sporazume med državami članicami in Moldavijo v skladu z zakonodajo EU, je bil podpisan leta 2006⁷.

V zvezi z doseženim napredkom je Komisija izdala poročilo o napredku o izvajanju PCA in ENAP. V poročilu iz leta 2010⁸ (o izvajanju PCA in ENAP leta 2009) je bilo že navedeno, da je Moldavija potencialna kandidatka za vključitev v skupni zračni prostor, ter priznано, da je podpis sporazuma o sodelovanju z EASA pomemben korak k vključevanju Moldavije v evropski sistem za letalsko varnost.

3. EU – MOLDAVIJA: GOSPODARSKI ODNOSI IN NJIHOV UČINEK NA LETALSTVO

Glede na razdaljo do najpomembnejših evropskih mest, njeno lokacijo kot države brez dostopa do morja in razmeroma slabo infrastrukturo za kopenski promet je letalstvo za večino držav članic EU najpomembnejša prometna povezava z Moldavijo.

Gospodarski odnosi med Moldavijo in EU so se v zadnjem desetletju zelo razvili. Po podatkih moldavskega nacionalnega statističnega urada se je izvoz blaga v EU povečal za 6 % od januarja do oktobra 2010 (v primerjavi z istim obdobjem leta 2009) na 439 milijonov EUR, medtem ko se je uvoz v Moldavijo iz EU povečal za

⁵ Sklep vlade št. 987 o odobritvi strategije za civilno letalstvo za obdobje 2007–2012 z dne 30. avgusta 2007.

⁶ Presoja varnosti tujih zrakoplovov.

⁷ UL L 126/2006, str.24, 13.5.2006

⁸ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf.

19,1 % na 1 milijardo EUR. Na podlagi tega skupni zunanjetrgovinski primanjkljaj Moldavije do EU znaša 561 milijonov EUR (povišanje za 30,9 %). EU je najpomembnejša trgovinska partnerica Moldavije, njena vloga pa se je še povečala od priključitve Romunije EU leta 2007. Leta 2008 je EU Moldaviji odobrila dodatne avtonomne trgovinske preferenciale⁹, kar je imelo pozitiven učinek na trgovino med EU in Moldavijo. Prihodnji pridružitveni sporazum med EU in Moldavijo vsebuje cilj vzpostaviti obširno in celovito območje proste trgovine, če in ko bo Moldavija pripravljena na njegovo izvajanje in bo lahko prestala njegove učinke. Po pričakovanjih naj bi to dodatno spodbudilo trgovinske odnose med EU in Moldavijo.

Zaradi razmeroma malega števila prebivalcev, 3,6 milijona, in nizkega BDP na prebivalca je Moldavija majhen, ampak rastoč letalski trg¹⁰.

Letalski promet med Moldavijo in EU večinoma zajema potniški promet (količina tovara med EU in Moldavijo je razmeroma majhna). Mednarodni letalski promet v Moldavijo in iz nje je usmerjen na mednarodno letališče v Kišinjevu. The airport's transport figures have grown from about 200.000 passengers in 2000 to more than 900.000 passengers in 2010 which represents an annual growth rate of about 14%¹¹. Chisinau International Airport has recently launched an important investment programme to increase its capacity and to modernise its overall infrastructure. EU in Evropska banka za obnovo in razvoj podpirata ta program v okviru Sklada za spodbujanje naložb v sosedstvo. Leta 2010 je bilo letališče v Kišinjevu prvo letališče v Skupnosti neodvisnih držav, ki je prejelo akreditacijo za emisije ogljika letališča kot priznanje za prizadevanja za zmanjšanje emisij CO₂.

Dve tretjini potnikov, ki vzletajo iz Kišinjeva, leti v EU. Potniški promet med EU in Moldavijo je osredotočen na povezave z omejenim številom držav članic EU. Leta 2009 je pet najpomembnejših trgov (Italija – 34 %, Romunija – 18 %, Nemčija – 13 %, Madžarska – 9 % in Avstrija – 8 %) predstavljalo več kot 80 % celotnega potniškega prometa med EU in Moldavijo. To kaže na tesne gospodarske vezi z Romunijo in Italijo.

Največ potnikov leti na povezavi med mestoma Kišinjev in Temišvara (Romunija) s približno 40 000 potniki, sledita povezavi Kišinjev – Frankfurt z več kot 32 000 potniki in Kišinjev – Rim s 22 000 potniki v letu 2009. Med mesti zunaj EU največ potnikov leti na povezavi Kišinjev – Moskva, in sicer skoraj 48 000 potnikov, sledi pa Kišinjev – Istanbul s približno 41 000 potniki.

Moldavija je s pogajanjem sklenila sporazume o letalskem prevozu s približno dvajsetimi državami, od katerih je 16 držav članic EU (Avstrija, Bolgarija, Ciper, Češka republika, Estonija, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Italija, Latvija, Litva, Poljska, Portugalska, Romunija in Združeno kraljestvo). Sporazumi o letalskem prevozu z državami članicami EU so navadno precej restriktivni (npr. pri odobritvi prog, glede frekvence letov, zmogljivosti letal ali razporedov letov). Večina sporazumov dovoljuje le imenovanje enega letalskega prevoznika na vsaki strani.

⁹ Uredba (ES) št. 55/2008, UL L 20, 24.1.2008, str. 1.

¹⁰ Po ocenah IMF znaša BDP na prebivalca v Moldaviji 1 160 EUR (leta 2010).

¹¹ Potniki, ki vzletajo iz Kišinjeva. Vse številke o prometu izhajajo iz študije, ki jo je naročila Komisija. Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova. London, januar 2011.

Trenutni sistem dvostranskih sporazumov o letalskem prevozu med državami članicami EU in Moldavijo zato izkrivlja vzorce prometa, kar negativno vpliva na letalske prevoznike in potnike.

Vendar je pomembno navesti, da je julija 2010 le šest prevoznikov EU obratovalo na moldavskem trgu: airBaltic iz Rige (Latvija), Austrian Airlines iz Dunaja (Avstrija), Carpatair iz Temišvare in Tarom iz Bukarešte (Romunija), Lufthansa iz Münchna (Nemčija) ter Meridiana iz Milana in Verone (Italija). Tržni delež teh prevoznikov EU na letih v Moldavijo je znašal 37 %. Moldavski prevozniki predstavljajo več kot 60 % celotnega letalskega trga med EU in Moldavijo.

4. CIVILNI LETALSKI SEKTOR V MOLDAVIJI

Dva moldavska letalska prevoznika opravljata lete v EU in iz nje: državni prevoznik Air Moldova in zasebni prevoznik Moldovan Airlines:

- Air Moldova uporablja za lete do destinacij v EU razmeroma sodobno floto (tri velika potniška letala Airbus A320 in dve manjši letali Embraer 190). Od januarja 2010 je družba Air Moldova letela do skupno 13 destinacij, od tega jih je 10 v državah članicah EU (Avstrija, Bolgarija, Ciper, Češka republika, Francija, Nemčija, Grčija, Italija, Romunija in Španija).
- Moldovan Airlines je razmeroma majna družba in opravlja lete z dvema manjšima letalom na Madžarsko in v Romunijo (Temišvara). Letalski prevoznik sodeluje s romunsko sestrsko družbo Carpatair, ki ima vozlišče v Temišvari.

Poleg tega obstajajo drugi moldavski prevozniki, ki obratujejo večinoma z letali, proizvedenimi v Skupnosti neodvisnih držav, in letijo na destinacije zunaj EU. (Tudi Air Moldova uporablja takšna letala, vendar večinoma za destinacije zunaj EU.)

Trenutno so najpomembnejša letališča za vstop v mednarodno mrežo letalskega prometa iz Moldavije Frankfurt (z Air Moldova), München (z Lufthanso) in Dunaj (z Air Moldova in Austrian Airlines).

Cene letalskih kart iz Kišinjeva na destinacije v EU (in obratno) so razmeroma visoke. To je morda posledica precej restriktivnih sporazumov o letalskem prevozu in dejstva, da v Kišinjev ne leti noben nizkocenovni prevoznik. Obstajajo dokazi, da se zato del povpraševanja po letalskem prevozu v Moldavijo preusmeri na letališča v sosednjih državah, v Romuniji in Ukrajini.

Navigacijske službe za zračni promet, vključno z meteorološkimi službami in aeronavtičnimi informacijami v moldavskem zračnem prostoru, upravlja moldavska državna agencija za storitve zračnega prometa (MOLDATSA), ki je ločena od uprave za civilno letalstvo. Moldavija je članica Eurocontrola in partnerica pri pobudi za regionalno „ATM sodelovanje v jugovzhodni Evropi (ACE)“ skupaj z Romunijo, Turčijo in Bolgarijo. Moldavija usklajuje svojo nacionalno zakonodajo na področju letalstva/okolja s politiko enotnega evropskega neba, kjer je to mogoče.

Uprava za civilno letalstvo Republike Moldavije (CAA) vodi in regulira celotni sektor civilnega letalstva. CAA deluje pod političnim nadzorom moldavskega ministrstva za promet.

5. KORISTI SPORAZUMA O SKUPNEM ZRAČNEM PROSTORU MED EU IN MOLDAVIJO

Oblikovanje enotnega letalskega trga EU od začetka devetdesetih let je bistveno prispevalo k večji dinamičnosti in učinkovitosti sektorja ter je hkrati ustvarilo velike gospodarske in socialne koristi.

Sklepanje sporazumov o skupnem zračnem prostoru z vzhodnimi in južnimi sosedami Unije je pokazalo, da se lahko dosežejo enaki pozitivni učinki na obseg in učinkovitost prometa tudi za te trge. Na tak način je bila dosežena letna rast približno 12 % med EU in državami zahodnega Balkana po liberalizaciji tega trga leta 2006 in 2010 (razpoložljivi sedeži). Podobne učinke je mogoče pričakovati za trg med EU in Moldavijo.

To measure such effects more precisely, the Commission undertook an economic analysis of the possible effects of concluding an EU-Moldova Common Aviation Area agreement¹². The study forecasts annual growth rates of EU-Moldovan air transport of around 15% for the period 2010-2015¹³. In a nutshell, the respective benefits for Moldova on the one hand and the EU on the other hand can be described as follows:

- The economic benefit of such an agreement to Moldova is estimated at around € 17 Mio p.a. (mainly due to lower air fares, increased air travel and the associated economic activity)¹⁴. The analysis also shows that air fares on popular routes (such as those to Italy) will probably drop significantly as a result of increased competition.
- Zaradi velikosti trga bodo gospodarske koristi takšnega sporazuma za EU razmeroma majhne. Po drugi strani so nekateri letalski prevozniki EU poročali o težavah zaradi precej restriktivnih sporazumov o letalskem prevozu pri njihovem vsakodnevnem obratovanju. Izkušnje kažejo, da izvedbeni mehanizmi podobnih sporazumov o skupnem zračnem prostoru pomaga rešiti takšne poslovne težave (predvsem prek skupnega odbora), ker je za evropske prevoznike lažje obravnavati ta vprašanja skupaj (in ne posamezno). Poleg tega bi sporazum o skupnem zračnem prostoru med EU in Moldavijo ustvaril nove tržne priložnosti za letalske prevoznike v EU, ki bi želeli začeti s poleti v Moldavijo, vendar trenutno nimajo potrebnih prometnih pravic. Lahko bi tudi omogočil vključevanje moldavskih prevoznikov v obstoječe povezave letalskih prevoznikov EU, kar bi omogočilo razvoj integriranih produktov in boljše storitve za potnike ter večjo učinkovitost na podlagi ekonomije obsega.

Enako pomembni kot te gospodarske koristi so tudi splošni politični vidiki, ker bi takšen sporazum odločno podprl cilje evropske sosedске politike EU, vzhodnega

¹² Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova. London, januar 2011.

¹³ To je treba meriti glede na napoved letnih stopenj rasti zračnega prometa v višini približno 8 % za isto obdobje pri scenariju brez sprememb.

¹⁴ Če odštejemo okoljski učinek in dodatna sredstva, ki so potrebna za obvladovanje upravnega dela, ki izhaja iz izvajanja pravnega reda, so gospodarske prednosti za Moldavijo ocenjene na približno 10 milijonov EUR na leto.

partnerstva, Sporazuma o partnerstvu in sodelovanju ter prihodnjega sporazuma o pridružitvi z Moldavijo.

Odločen politični poziv moldavske vlade za sklenitev takšnega sporazuma je dodaten pomemben element, ki ga je treba upoštevati.

Sporazum o skupnem zračnem prostoru med EU in Moldavijo bi določil enake konkurenčne pogoje za vse letalske prevoznike EU ter omogočil potnikom iz vseh držav članic, da uživajo prednosti enakih pogojev in več možnosti za prevoz med EU in Moldavijo ter obratno. Poleg tega bi sporazum o skupnem zračnem prostoru med EU in Moldavijo zagotovil pravno podlago za vzpostavitev letalskih povezav iz tistih držav članic, ki trenutno nimajo dvostranskega sporazuma o letalskem prevozu z Moldavijo.

6. SKLEPI

Zaradi odprtja trga bi se posledično izboljšale možnosti potovanj za potnike iz EU in Moldavije. Zaradi števila neposrednih povezav med EU in Moldavijo ter celotnega števila letov se bodo predvidoma povečali trgovinski in turistični tokovi. Sporazum bo imel gospodarske koristi za letalske prevoznike in letališča v EU in Moldaviji.

Pomembno bo zagotoviti, da se odprtje in povezovanje trgov izvede na usklajen način ob upoštevanju drugih pomembnih ciljev politike in blaženja možnih negativnih učinkov. V tem kontekstu je bistveno zagotoviti, da postopek odpiranja trga poteka vzporedno s postopkom regulativnega sodelovanja in/ali zbliževanja. To je zlasti pomembno na ključnih področjih, kot so varnost, varovanje, varstvo okolja in zakonodaja na področju konkurence.

Odprti trgi potrebujejo okvir, ki zagotavlja pošteno konkurenco in visoka merila glede varnosti in zaščite. V zvezi z okoljskimi vprašanji mora biti sporazum skladen z zavezo EU trajnostnemu razvoju. Zlasti je pomembno, da sporazum ne omejuje možnosti EU za uporabo regulativnih ali gospodarskih instrumentov za ublažitev nezaželenih stranskih učinkov rasti zračnega prometa, zlasti glede kakovosti zraka in ravni hrupa v bližini letališč ter prispevanja k globalnim podnebnim spremembam. Na področju upravljanja zračnega prometa bi možnost razširitve enotnega evropskega neba na Moldavijo prispevala k izboljšanju trenutnih varnostnih standardov, povečala učinkovitost in zmanjšala zamude.

Obsežen mandat za pogajanja z Moldavijo bi temeljil na dveh enako pomembnih sklopih: na eni strani na odpiranju in liberalizaciji trga, na drugi pa na regulativnem usklajevanju varnostnih standardov prek meja EU. Na tem področju bi sklenitev sporazuma o skupnem zračnem prostoru med EU in Moldavijo pomembno prispevala k doseganju ciljev evropske sosedске politike, vzhodnega partnerstva in sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med EU in Moldavijo.

Glede na navedeno Komisija predlaga pogajanja in sklenitev celovitega odprtega letalskega sporazuma z Moldavijo ter Svet poziva, da jo pooblasti za začetek pogajanj o takem sporazumu. Pogajanja bodo izvedle službe Komisije, pri čemer bodo v celoti sodelovale z Evropsko službo za zunanje delovanje (EEAS) ob upoštevanju Sklepa Sveta 2010/427/EU.

Komisija bo tesno sodelovala z državami članicami in vsemi zadevnimi zainteresiranimi stranmi pri nadaljnjem razvijanju in doseganju ciljev, navedenih v predlaganem sklepu Sveta.