



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.11.2007
COM(2007) 691 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sviluppare uno spazio aereo comune con Israele

1. INTRODUZIONE

Nella comunicazione “Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione”¹ la Commissione ha sottolineato l'importanza di istituire uno spazio aereo comune con i paesi vicini orientali e meridionali. L'obiettivo ultimo dovrebbe essere riunire l'UE e i suoi partner situati lungo i confini meridionali e orientali per condividere le stesse norme in relazione alle operazioni di mercato. Il 27 giugno 2005 il Consiglio dell'Unione europea ha sostenuto questo obiettivo nelle “Conclusioni sull'obiettivo di sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione” in cui ha accolto con favore i progressi compiuti per sviluppare uno spazio aereo europeo più ampio entro il 2010 comprendente i paesi confinanti dell'UE.

Il miglioramento delle relazioni dell'UE del settore dell'aviazione con altri paesi confinanti, al fine di istituire uno spazio aereo comune, è un passo importante per sviluppare ulteriormente il settore economico dell'industria europea dell'aviazione. Le destinazioni nei paesi confinanti rappresentano il 19% del traffico internazionale diretto al di fuori dell'UE, una percentuale leggermente inferiore al traffico diretto verso l'America settentrionale. L'UE ha già integrato i mercati dell'aviazione della Svizzera, della Norvegia e dell'Islanda e nel giugno 2006 la Comunità e gli Stati membri hanno firmato l'accordo per lo spazio aereo comune (*European Common Aviation Agreement, ECAA*) con i Balcani occidentali, seguito dalla firma del primo accordo aereo euro-mediterraneo con il Marocco nel dicembre 2006.

Israele è un partner fondamentale per l'UE nel Medio Oriente e nell'ambito della politica europea di vicinato. Le relazioni dell'UE con Israele sono disciplinate dal partenariato euromediterraneo istituito mediante l'accordo di associazione UE-Israele e dalla dimensione regionale del processo di Barcellona. L'accordo di associazione sottolinea l'obiettivo di rafforzare la cooperazione nel settore dei trasporti (articolo 53), stabilisce la cooperazione a livello di regolamentazione fra le parti, soprattutto nel settore della sicurezza e della protezione nell'aviazione, e incoraggia la cooperazione a livello di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore dei trasporti, compresa l'aviazione.

Inoltre, nel dicembre 2004 entrambe le parti hanno approvato un piano di azione comune UE-Israele nell'ambito della politica europea di vicinato per sostenere l'obiettivo di Israele di integrarsi ulteriormente nelle strutture economiche e sociali europee. Le priorità concrete delineate nel piano d'azione, entrato in vigore nell'aprile 2005, sono il rafforzamento della cooperazione nel settore dell'aviazione civile, comprese le questioni riguardanti la gestione del traffico aereo (partecipazione al cielo unico europeo), la sicurezza e la protezione nell'aviazione, un accordo per il riconoscimento reciproco dell'idoneità al volo e l'analisi delle possibilità per un accordo globale in materia di aviazione.

Perseguendo l'obiettivo di una più stretta collaborazione con l'UE, Israele ha manifestato il suo interesse per l'avvio di trattative ai fini di un accordo globale in materia di aviazione, dando prova della sua determinazione a riformare il quadro

¹ COM(2005) 79 definitivo dell'11.3.2005.

normativo per il trasporto aereo internazionale congiuntamente con l'UE. È stato istituito un comitato interministeriale israeliano, incaricato di studiare la questione dell'approfondimento delle relazioni in materia di aviazione con l'UE, che nell'aprile 2007 ha adottato una raccomandazione favorevole all'avvio immediato da parte di Israele di negoziati con l'UE per un accordo globale in materia di aviazione.

Per quanto riguarda il contesto giuridico, a seguito delle sentenze "Cieli aperti" della Corte di giustizia delle Comunità europee del 5 novembre 2002, gli accordi bilaterali fra gli Stati membri e Israele devono essere modificati in quanto alcune disposizioni, in particolare quelle che non autorizzano i vettori aerei comunitari a effettuare voli diretti in Israele a meno che non partano dai rispettivi paesi di origine, non sono conformi al diritto comunitario. La Commissione ha ricevuto un mandato "orizzontale" per negoziare con paesi terzi le modifiche necessarie da apportare agli accordi bilaterali. A partire dal 2005 la Commissione ha esercitato con efficacia il mandato, rendendo così compatibile con il diritto comunitario un numero elevato di accordi bilaterali.

La Commissione europea ha invitato Israele ad avviare negoziati orizzontali al fine di risolvere le questioni giuridiche sollevate dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nei casi "Cieli aperti" e di istituire una solida base per l'ulteriore sviluppo delle relazioni fra l'UE e Israele nel settore dell'aviazione. Israele ha espresso una preferenza per la conduzione di negoziati orizzontali parallelamente a trattative per un accordo globale in materia di aviazione. Occorre notare che un approccio simile è stato adottato con successo per le trattative nel settore dell'aviazione con il Marocco: in quel caso le parti hanno siglato un accordo orizzontale poco dopo aver avviato trattative per un accordo globale in materia di aviazione.

Con la presente comunicazione la Commissione invita pertanto il Consiglio ad autorizzarla a negoziare un accordo globale con Israele per uno spazio aereo comune che associ la liberalizzazione del mercato con un processo parallelo di cooperazione e/o convergenza normativa, in particolare in settori prioritari quali la sicurezza e la protezione dell'aviazione, la tutela dell'ambiente e l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e concorrenza per garantire pari opportunità e condizioni eque di concorrenza.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE

L'UE è il primo partner commerciale di Israele, che a sua volta è uno dei principali partner commerciali dell'area Euromed, con un volume totale di scambi nel 2005 pari a quasi 23 miliardi di euro. L'UE è la fonte principale di importazioni per Israele e la seconda destinazione per importanza per le esportazioni. Esclusi i diamanti, il commercio con l'UE rappresentava il 35% del totale degli scambi commerciali di Israele. Nell'ambito dell'accordo di associazione euro-mediterraneo, l'UE e Israele hanno concordato di liberalizzare il commercio di prodotti industriali.

Israele è stato il primo paese non europeo ad essere associato al programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico della Comunità europea. Lo statuto speciale di Israele è il risultato delle sue elevate capacità scientifiche e di ricerca e della fitta rete di relazioni di lunga durata nel settore della cooperazione scientifica e tecnica fra Israele e l'UE.

L'UE e Israele hanno inoltre siglato un accordo sulla partecipazione di Israele a GALILEO, il programma europeo di radionavigazione satellitare, che conferma chiaramente l'impegno di Israele a favore di una maggiore integrazione nei programmi e nelle attività dell'UE.

Per quanto riguarda la cooperazione nel settore dei trasporti, si sono svolte discussioni positive con l'UE in merito a un ufficio congiunto israelo-palestinese per i trasporti incaricato di fornire assistenza per gli aspetti pratici della pianificazione congiunta nel settore dei trasporti.

Nel settore dell'aviazione il mercato dell'UE e quello di Israele sono strettamente collegati. Israele ha concluso accordi bilaterali in materia di servizi aerei con la maggior parte degli Stati membri e questo elemento evidenzia il ruolo delle relazioni aeree di questo importante paese vicino dell'Unione europea. Il mercato comunitario è il più importante e rappresenta 4,54 milioni del totale di 8,59 milioni (ovvero il 54%) dei movimenti internazionali di passeggeri aerei da e verso Israele. Analogamente, per l'UE Israele rappresenta il mercato aereo più importante nel Medio Oriente con un forte potenziale di crescita. Nonostante le preoccupazioni legate alla sicurezza, fra il 1995 e il 2005 i movimenti di passeggeri fra l'UE e Israele sono cresciuti in media del 2,7%. Si prevede che questa cifra aumenterà ulteriormente, in linea con le previsioni della IATA sulla crescita media del 6,6% del numero di passeggeri fra l'Europa e il Medio Oriente nel periodo 2005-2009. Attualmente i singoli mercati con il maggior numero di voli sono la Francia (661 000 passeggeri), il Regno Unito (651 000), la Germania (626 000), l'Italia (579 000), la Spagna (364 000) e i Paesi Bassi (266 000).

La capacità disponibile sul mercato UE-Israele è equamente suddivisa fra vettori aerei comunitari e israeliani. Si presume che questa situazione sia dovuta in parte alle disposizioni degli accordi bilaterali sui servizi aerei fra gli Stati membri e Israele, che in genere limitano la designazione ad un solo vettore aereo per ciascuna parte, e adattano le capacità ai requisiti di entrambi i vettori aerei. Pare che una parte significativa del trasporto di passeggeri israeliani via i mercati comunitari sia rappresentata dal traffico di sesta libertà diretto negli Stati Uniti.

Inoltre, per l'Europa Israele è un mercato turistico in espansione. Nel 2004 1,5 milioni di turisti hanno visitato Israele, l'89% dei quali (1,34 milioni) è arrivato in aereo. Questa cifra rappresenta un aumento del 42% rispetto al 2003 ma solo il 56% dei livelli del 2000. Anche questa debole ripresa sembra indicare un notevole potenziale di crescita rapida in funzione della situazione politica. Visto che la maggior parte dei turisti arriva in aereo, la crescita del turismo farà aumentare la domanda di servizi aerei. Per quanto riguarda il traffico aereo in partenza, il numero di passeggeri israeliani diretti in altri paesi ha superato decisamente il numero di visitatori stranieri in arrivo dal 2000.

Il settore dell'aviazione in Israele

Il mercato aereo in Israele è dominato da El Al Israeli Airlines. El Al è l'unico vettore aereo israeliano che opera servizi di linea da e verso Israele, ma le compagnie aeree charter Arkia, Israair e Sun d'Or operano servizi sulle brevi e medie distanze. Sun d'Or è una sussidiaria controllata al 100% da El Al. Fra le compagnie aeree israeliane predominano il profilo di servizi fra punti fissi.

Per i vettori comunitari, che sono operatori globali e possono distribuire il traffico fra una serie di destinazioni intercontinentali, Israele è un interessante mercato di sesta libertà, così come un importante mercato di origine e di destinazione. Per i vettori aerei più piccoli o più recenti – in particolare la nuova categoria di vettori a basso costo – Israele offre opportunità specifiche di servizio fra punti fissi.

Israele ha concluso accordi bilaterali per servizi aerei con 21 Stati membri e con un numero elevato di altri partner internazionali. Israele è un membro di lunga data dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (*International Organisation of Civil Aviation*, ICAO) e ha firmato altri importanti accordi multilaterali nel settore dell'aviazione. Tuttavia, Israele ha adottato una politica aerea prudente e conservatrice e finora nel settore del trasporto aereo si è mostrato restio a liberalizzare accordi storici con gli Stati membri. L'invito rivolto dal governo israeliano ad avviare negoziati a livello comunitario nel settore dell'aviazione mostra la ferma intenzione di prendere in considerazione l'apertura dei mercati del trasporto aereo con l'UE.

Per quanto riguarda l'integrazione regionale dei mercati del trasporto aereo, Israele ha cercato finora, mediante impegni bilaterali, di ampliare e intensificare in modo selettivo le relazioni con gli Stati vicini e della regione. Questi sforzi hanno trovato un ostacolo notevole nelle difficili questioni politiche che interessano la regione. L'approccio dell'UE per la costituzione di uno spazio aereo comune offrirebbe a Israele nuove opportunità di cooperazione regionale, anche a livello di armonizzazione normativa mediante l'adozione di rigorose norme comuni per la regione euromediterranea.

Quanto alla regolamentazione, Israele rispetta scrupolosamente gli obblighi imposti dall'ICAO e adotta una politica proattiva a sostegno della coerenza e della qualità della regolamentazione nel settore dell'aviazione internazionale. Il trasporto aereo israeliano ha ottenuto solidi risultati in materia di sicurezza e le norme di protezione nel settore aereo sono probabilmente fra le più severe al mondo. L'interesse nei confronti della tutela dell'ambiente e l'attuazione delle relative norme è un esempio decisamente positivo. I dipendenti delle compagnie aeree israeliane usufruiscono di buone prestazioni sociali e dimostrano un elevato livello di professionalità. La concessione di licenze alle compagnie aeree segue criteri molto severi. Attualmente è in corso un intenso dibattito per stabilire se sia opportuno continuare a escludere il trasporto aereo dalle norme della concorrenza.

Le norme rigorose che Israele applica per l'esercizio e la regolamentazione del trasporto aereo costituiscono una solida base per la convergenza a livello normativo con l'*acquis* comunitario nel settore dell'aviazione mediante il riconoscimento reciproco. L'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) e Israele hanno già firmato un accordo di lavoro riguardante le certificazioni di aeronavigabilità.

3. ULTERIORE RAFFORZAMENTO DELLE RELAZIONI CON UN VICINO DI FONDAMENTALE IMPORTANZA

Nel maggio 2007, a seguito delle raccomandazioni del comitato interministeriale israeliano, il governo israeliano ha formalmente proposto alla Commissione di avviare negoziati globali in materia di aviazione.

Israele sta in effetti adottando un approccio più liberale nei confronti dei servizi aerei con gli Stati membri e permette un miglior accesso al mercato israeliano. Oltre a introdurre un maggior numero di frequenze settimanali, in alcuni casi Israele ha anche concordato di aumentare reciprocamente il numero di vettori aerei comunitari autorizzati a operare fra i rispettivi Stati membri e Israele. Questo dimostra il forte impegno di Israele ad avviare negoziati con la Comunità che potranno favorire un'ulteriore integrazione dei mercati.

4. VANTAGGI E VALORE AGGIUNTO DI UN APPROCCIO COMUNITARIO

L'aviazione civile (compresi infrastrutture, operatori e altri soggetti industriali) è una componente significativa dell'economia europea. Gli operatori del trasporto aereo rappresentano da soli circa lo 0,6% del valore aggiunto dell'UE e danno lavoro a oltre 400 000 persone (lo 0,4% del totale dei dipendenti nell'economia commerciale non finanziaria)², mentre nel settore trovano occupazione circa 3 milioni di persone in tutta l'UE. La costituzione di un mercato unico dell'aviazione a partire dall'inizio degli anni novanta ha contribuito in misura determinante a rendere il settore più dinamico ed efficiente e ha generato notevoli benefici economici e sociali. Fra il 1992 e il 2003 il numero di rotte intracomunitarie è aumentato di oltre il 40%. I principali vettori comunitari hanno registrato un aumento della produttività dell'87% fra il 1990 e il 2002³. Tuttavia, è improbabile che venga sfruttato pienamente il potenziale del mercato interno finché la Comunità non agirà come un'unica entità coordinata nelle relazioni aeree con paesi terzi: questi sforzi coordinati possono infatti creare un valore aggiunto nell'interesse dell'industria aerea europea e dei suoi utenti. Inoltre, i paesi terzi considerano molto preziose le esperienze che l'UE ha maturato in proposito. Questo vale in particolare per Israele, con cui l'UE vorrebbe instaurare una relazione privilegiata.

Gli Stati membri e Israele hanno tradizionalmente negoziato accordi bilaterali restrittivi sui servizi aerei con un livello ridotto di apertura del mercato e rigorose condizioni di mercato per gli operatori. La maggior parte degli accordi autorizza ancora la designazione di un unico vettore aereo da ciascuna parte, che in pratica restringe a due vettori l'accesso al mercato. Inoltre, in molti casi la designazione e le frequenze sono negoziate in base a coppie di città, limitando così ulteriormente l'accesso al mercato. L'attuale sistema di accordi bilaterali sui servizi aerei fra gli Stati membri e Israele distorce quindi i modelli di traffico e può svantaggiare determinati vettori aerei comunitari e consumatori in alcuni Stati membri. Un accordo in materia di aviazione a livello comunitario determinerebbe – al livello più elevato possibile – condizioni eque per tutti i vettori aerei comunitari e permetterebbe ai passeggeri in tutti gli Stati membri di beneficiare di condizioni simili e di un traffico più intenso fra l'UE e Israele.

I vantaggi economici offerti da uno spazio aereo comune UE-Israele sarebbero notevoli. L'apertura del mercato e il riconoscimento reciproco delle norme in materia di aviazione apporterebbero una serie di vantaggi ai mercati aerei grazie alla loro

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

³ Allegato alla comunicazione della Commissione "Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione", COM(2005) 79 definitivo.

posizione geografica e ai legami economici e commerciali tradizionalmente stretti fra l'UE e Israele.

Per effetto dell'apertura del mercato, le opportunità di viaggio per i passeggeri dell'UE e di Israele migliorerebbero sensibilmente. Si prevede che il numero di voli diretti fra l'UE e Israele e il numero globale di voli favoriranno un forte aumento dei flussi commerciali e turistici fra l'UE e Israele. Si prevede che l'industria aerea europea e, più in generale, l'economia europea trarranno notevoli vantaggi economici. Uno spazio aereo comune creerebbe nuove importanti opportunità di mercato per i vettori aerei nell'UE che desiderano avviare operazioni con Israele ma che attualmente non dispongono dei diritti di traffico necessari. Inoltre potrebbe agevolare l'integrazione dei vettori israeliani nelle alleanze esistenti di vettori aerei comunitari, permettendo così di sviluppare prodotti integrati e servizi migliori per i passeggeri nonché migliorare l'efficienza grazie alle economie di scala.

Ovviamente, sarà indispensabile assicurare che l'apertura e l'integrazione dei mercati siano effettuate secondo criteri equilibrati che tengano conto di altri importanti obiettivi politici e che riducano le possibili conseguenze negative. È essenziale assicurare che il processo di apertura del mercato sia accompagnato da un processo di cooperazione e/o convergenza a livello di regolamentazione per quanto riguarda gli aspetti connessi alla sicurezza, alla protezione, all'ambiente, agli aiuti di Stato e al diritto della concorrenza, assicurando così pari opportunità e una concorrenza equa. I mercati liberalizzati hanno bisogno di un quadro normativo che assicuri condizioni eque di concorrenza e norme rigorose in materia di protezione e sicurezza. Per quanto riguarda le questioni ambientali, l'accordo deve essere coerente con l'impegno della Comunità a favore dello sviluppo sostenibile. È importante che l'accordo non limiti la capacità dell'UE di applicare strumenti normativi o economici per ridurre le conseguenze indesiderate della crescita del traffico aereo, in particolare sulla qualità dell'aria e sui livelli di rumore attorno agli aeroporti, e in termini di contributo ai cambiamenti climatici.

Per l'UE è importante a livello politico ed economico assicurare l'attuazione di norme comuni compatibili con le norme europee nei rapporti con i partner mediterranei (cfr. l'articolo 47 dell'accordo di associazione UE-Israele). Questo obiettivo può essere realizzato solo con un accordo globale negoziato a livello comunitario che preveda il riconoscimento reciproco delle norme e delle procedure nel settore dell'aviazione. L'obiettivo ultimo dell'accordo sarà l'integrazione del settore aereo israeliano in uno spazio aereo comune con l'Unione europea e l'armonizzazione della legislazione mediante il riconoscimento reciproco in settori fondamentali della legislazione comunitaria concernente l'aviazione.

La proposta di un mandato globale per i negoziati con Israele dimostrerebbe ai paesi vicini la determinazione dell'UE a liberalizzare i mercati, favorire l'introduzione di una convergenza a livello di regolamentazione delle norme di sicurezza e protezione e appoggiare lo sviluppo sostenibile. Un accordo UE-Israele in materia di aviazione potrebbe avere conseguenze economiche più ampie sul trasporto aereo fra l'UE e altri paesi vicini lungo i confini meridionali dell'UE e potrebbe incrementare la cooperazione regionale.

Come illustrato dalla presente comunicazione, Israele ha dichiarato la propria disponibilità ad avviare l'integrazione in uno spazio aereo comune con l'UE. A tal fine Israele dovrà armonizzare le norme in materia di aviazione con quelle dell'UE mediante una procedura di riconoscimento reciproco, istituendo così una solida base giuridica per le relazioni nel settore.

5. CONCLUSIONI

La Commissione ritiene quindi importante offrire a Israele vaste possibilità di rafforzare la cooperazione nel settore dell'aviazione civile. L'accordo con Israele stabilirebbe un quadro ambizioso che integrerebbe questioni più ampie riguardanti il settore, come la cooperazione a livello normativo in settori quali la sicurezza, la protezione, la gestione del traffico aereo, la tecnologia e la ricerca e questioni più propriamente commerciali e la cooperazione industriale.

Il settore dell'aviazione civile offre molte nuove opportunità per rafforzare la cooperazione nei trasporti così come vantaggi reciproci per Israele e l'UE. Ora ci si dovrebbe impegnare affinché il trasporto aereo diventi un settore fondamentale di cooperazione più stretta fra l'UE e Israele, offrendo così a Israele un ulteriore esempio di integrazione nelle strutture e nei mercati europei. L'accordo costituirà un passo importante verso la realizzazione di uno spazio aereo comune fra l'Unione europea e i paesi vicini del Mediterraneo, che costituisce un obiettivo fondamentale della politica esterna dell'UE nel settore dell'aviazione e un elemento importante della politica esterna dell'UE.

Un accordo a livello comunitario in materia di aviazione permetterà di realizzare le aspirazioni di Israele di conseguire una migliore integrazione nelle strutture aeree europee e di combinare i vantaggi dell'apertura del mercato con la cooperazione nel settore normativo, tecnico e industriale per ottenere parità di condizioni per gli operatori e vantaggi per i consumatori.

A lungo termine, il considerevole valore aggiunto politico ed economico di un accordo per il trasporto aereo con Israele potrebbe incoraggiare altri paesi della regione e contribuire a potenziare la cooperazione regionale nel Medio Oriente.

Viste queste premesse, la Commissione propone di negoziare e concludere con Israele un accordo globale aperto in materia di aviazione e invita il Consiglio ad autorizzarla ad avviare i negoziati a tal fine.

La Commissione lavorerà in stretta collaborazione con gli Stati membri e tutti i soggetti interessati per definire più precisamente e conseguire gli obiettivi fissati nella proposta di decisione del Consiglio.