



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.1.2009
COM(2009)26 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sviluppare uno spazio aereo comune con la Georgia

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Sviluppare uno spazio aereo comune con la Georgia

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 nel settore dell'aviazione con i paesi confinanti dell'UE, 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 europea e gli Stati membri hanno firmato l'accordo per lo spazio aereo comune europeo (*European Common Aviation Agreement, ECAA*) con i Balcani occidentali, seguito dalla firma del primo accordo aereo euro-mediterraneo con il Marocco nel dicembre 2006.

La Georgia è stata uno dei primi paesi a firmare un accordo orizzontale per i servizi aerei con la Comunità europea, con l'obiettivo di uniformare al diritto comunitario gli accordi bilaterali esistenti con gli Stati membri in materia di trasporto aereo. L'accordo è stato firmato il 3 maggio 2006 ed è entrato in vigore nel marzo 2008.

Perseguendo l'obiettivo di una più stretta collaborazione con l'UE, la Georgia 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 normativo per il trasporto aereo internazionale congiuntamente con l'UE. Nel maggio 2008, con una lettera indirizzata alla Commissione europea, il Ministro per lo Sviluppo economico della Georgia ha espresso la disponibilità della Georgia a favore di un'ulteriore espansione delle relazioni con l'Unione europea e dell'avvio di trattative per un accordo concernente uno spazio aereo comune con l'UE.

Questo dimostra il forte impegno della Georgia ad avviare negoziati con la Comunità che potranno favorire un'ulteriore integrazione dei mercati.

L'attuale proposta segue la raccomandazione del Consiglio europeo straordinario tenutosi a Bruxelles il 1° settembre 2008 per accelerare lo sviluppo delle relazioni con la Georgia e istituire anche un'ampia e profonda area di libero scambio, una volta soddisfatte tutte le condizioni necessarie. In questo contesto lo sviluppo delle relazioni nel settore dell'aviazione svolgerà un ruolo fondamentale nel favorire legami più stretti fra l'economia dell'UE e della Georgia.

¹ COM(2005) 79 definitivo dell'11.3.2005.

Con la presente comunicazione la Commissione invita pertanto il Consiglio ad autorizzarla a negoziare un accordo globale con la Georgia 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

Globalmente, le relazioni UE-Georgia sono disciplinate dall'accordo di partenariato e cooperazione entrato in vigore il 1° luglio 1999. Le relazioni bilaterali si sono ulteriormente intensificate dopo la "rivoluzione delle rose" in Georgia nel 2003 e l'approvazione del piano d'azione per la politica europea di vicinato nel novembre 2006. Il piano intende approfondire l'integrazione economica e la cooperazione politica fra la Georgia e l'UE. Nel documento strategico dell'UE per il periodo 2007-2013 riguardante la Georgia una maggiore cooperazione nel settore dell'aviazione figura tra le azioni concrete per conseguire questo obiettivo politico.

L'UE è il principale partner commerciale della Georgia: rappresenta il 31% del commercio esterno, il 34% delle esportazioni e il 31% delle importazioni di questo paese². Negli ultimi tre anni il commercio UE-Georgia è in crescita ma, analogamente a quanto avviene per il commercio fra la Georgia e il resto del mondo in generale, non fa registrare una diversificazione, soprattutto per quanto riguarda le esportazioni della Georgia verso l'UE. I principali prodotti di esportazione della Georgia sono gli oli minerali, i metalli, la ferraglia e i prodotti agricoli, mentre le esportazioni dell'UE verso la Georgia sono costituite in particolare da macchinari e attrezzature di trasporto. Nel 2007 il fatturato totale del commercio bilaterale UE-Georgia è stato di 1,6 miliardi di euro. Negli ultimi due anni l'economia della Georgia ha registrato una forte crescita, superiore al 10% su base annua. La guerra dell'agosto 2008 e la crisi finanziaria potrebbero causare un rallentamento dell'economia, ma è probabile che la crescita continuerà anche in futuro. Fra le principali attività economiche in Georgia rientrano l'estrazione di manganese e rame, le piccole imprese industriali (bevande, metalli, macchinari) e i prodotti agricoli. In particolare, il settore dei servizi ha registrato una forte crescita negli ultimi tempi, passando dal 54% del valore aggiunto globale dell'economia nel 2003 al 65% nel 2007. Le spese domestiche nei paesi della CSI stanno crescendo più rapidamente che in Cina o in India, con un tasso di crescita annua del 10% circa³.

Nell'ex Unione Sovietica la Georgia era un'importante destinazione turistica. Nonostante il settore turistico sia ancora sottosviluppato, è chiaro che la Georgia ha il potenziale per attrarre turisti europei sulla costa del Mar Nero o nei siti e monumenti che appartengono al patrimonio culturale mondiale. Grazie all'aumento delle entrate in Georgia negli ultimi anni il turismo diretto all'estero, in particolare verso le destinazioni europee, ha fatto registrare un'impennata del 12% all'anno su base annua.

² Fonte: Commissione europea: http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/trade/enpi_csp_georgia_en1.pdf

³ Airbus Global Market Forecast 2007-2026, pag. 101.

Il settore dell'aviazione in Georgia

Il mercato dell'aviazione in Georgia è caratterizzato dalla posizione dominante della compagnia aerea locale Air Zena – Georgian Airways, che effettua collegamenti con diverse capitali nell'UE. Nel 2007 il 36% dei 590 000 passeggeri che hanno viaggiato su voli di linea in partenza da aeroporti della Georgia è stato trasportato da compagnie della Georgia, mentre il 64% da compagnie straniere. La principale compagnia straniera in Georgia è Turkish Airlines.

Dal 2004 il governo georgiano segue una politica improntata a una grande apertura che ha favorito il sensibile aumento del traffico descritto di seguito. La Georgia ha eliminato le restrizioni presenti in diversi accordi bilaterali con Stati membri dell'UE. Nel 2007 la Georgia ha firmato l'accordo "Cieli aperti" con gli USA. Grazie a questa politica di apertura il traffico aereo fra la Georgia e i paesi terzi crescerà ulteriormente. Dal 1999 al 2007 la crescita globale del traffico in Georgia è stata del 7,4% su base annua. Dal 2007 al 2008 il numero di frequenze aeree da e per la Georgia è salito da 112 a 148 e quello delle compagnie aeree straniere è aumentato da 13 a 19. Tenendo conto del deteriorarsi delle relazioni politiche con la Federazione russa, si assiste a un netto trasferimento dei collegamenti aerei dalla Russia verso la Turchia, l'Ucraina e i paesi dell'UE. Così, nel 2008 Istanbul ha sostituito Mosca-Domodedovo quale principale destinazione per i voli in partenza da Tbilisi, la capitale della Georgia, facendo registrare una capacità di 7 000 posti al mese.

Il principale aeroporto della Georgia è Tbilisi International. L'infrastruttura aerea del paese è fortemente migliorata con l'inaugurazione del nuovo terminal del Tbilisi International Airport nel febbraio 2007 e la recente ristrutturazione degli aeroporti di Batumi e Kutaisi. In particolare, l'aeroporto di Batumi potrebbe trarre vantaggio dalla sua posizione sul Mar Nero e dalla vicinanza al confine turco.

Recentemente l'amministrazione dei trasporti in Georgia è stata ristrutturata. Mentre il Dipartimento dei trasporti all'interno del Ministero per lo Sviluppo economico della Georgia è responsabile dello sviluppo della politica nel settore dell'aviazione, le attività di supervisione e controllo sono svolte dall'amministrazione unica dei trasporti dello stesso ministero. All'interno dell'amministrazione unica dei trasporti l'autorità nazionale per l'aviazione civile è responsabile della supervisione operativa e tecnica degli operatori aerei, dei prestatori di servizio e degli aeroporti. Nel settore della navigazione aerea "Sakaeronavigatisa" è il fornitore indipendente di servizi di gestione del traffico aereo in Georgia.

Le relazioni UE-Georgia nel settore dell'aviazione

I mercati dell'UE e della Georgia sono strettamente interconnessi. La Georgia è un membro effettivo della Conferenza europea dell'aviazione civile (ECAC) e nel 2006 ha presentato una candidatura presso le Autorità congiunte dell'aviazione (JAA). Inoltre ha chiesto di aderire a Eurocontrol. La Georgia ha concluso accordi bilaterali in materia di servizi aerei con 14 Stati membri, il che dimostra l'importanza delle relazioni aeree di questo paese vicino dell'Unione europea. Le principali compagnie aeree europee presenti sul mercato della Georgia sono Lufthansa, Czech Airlines, Air Baltic, Austrian Airlines e British Mediterranean.

Il traffico passeggeri e merci fra l'UE e la Georgia è ancora a un livello relativamente contenuto (210 000 passeggeri nel 2007) ma è fortemente aumentato dal 2004, facendo registrare una crescita annua del 14% circa. I collegamenti con gli Stati membri dell'UE sono aumentati in misura evidente. Questo andamento riflette anche un nuovo orientamento del mercato dell'aviazione della Georgia, che si sposta dalla Federazione russa verso l'UE, la Turchia e l'Ucraina, in particolare a seguito del deteriorarsi delle relazioni politiche fra Russia e Georgia. I principali mercati bilaterali della Georgia nell'UE sono la Germania (39% del mercato UE-Georgia), l'Austria (17%), la Lettonia (14%) e i Paesi Bassi (9%). I voli di collegamento con l'UE e il mercato transatlantico generano chiaramente una forte domanda. Un unico vettore cargo dedicato effettua servizi cargo di linea fra l'UE e la Georgia.

Secondo le previsioni del settore tra il 2007 e il 2016 i flussi di traffico fra l'UE e i paesi della CSI dovrebbero aumentare in media del 7,2% su base annua: si tratta di una percentuale ben superiore ai tassi di crescita nel mercato interno dell'UE.

Per quanto riguarda la cooperazione tecnica, nell'ambito del programma Tacis/Traceca l'UE ha avviato due importanti progetti nel settore dell'aviazione regionale da cui la Georgia sta traendo vantaggi: uno riguarda la gestione del traffico aereo e l'altro la formazione in materia di sicurezza.

3. RAFFORZARE ULTERIORMENTE LE RELAZIONI CON UN VICINO IMPORTANTE – 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)⁴, mentre nel settore trovano occupazione circa 3 milioni di persone in tutta l'UE. La realizzazione di un mercato unico dell'aviazione fin dagli inizi degli anni '90 ha contribuito in misura notevole a dinamizzare il settore e ad accrescerne le prestazioni, generando grandi benefici economici e sociali. Tra il 1992 e il 2003, il numero di collegamenti intracomunitari è aumentato di oltre il 40%. La produttività dei principali vettori comunitari è aumentata dell'87% nel periodo 1990-2002⁵. Tuttavia, è poco probabile che il pieno potenziale del mercato interno sarà conseguito finché la Comunità non agirà come un soggetto unico e coordinato nelle relazioni con i paesi terzi nel settore dell'aviazione, quando un simile approccio può generare un valore aggiunto nell'interesse dell'aviazione europea e degli utenti. Inoltre, le esperienze maturate dall'UE in materia sono considerate molto preziose dai paesi terzi. Questo vale particolarmente per la Georgia, con cui l'UE vorrebbe instaurare una relazione privilegiata.

Gli Stati membri e la Georgia hanno tradizionalmente negoziato accordi bilaterali sui servizi aerei con una scarsa apertura del mercato e rigorose condizioni di mercato per gli operatori. Sebbene alcuni accordi inizino a presentare una maggiore apertura, altri autorizzano ancora la designazione di un unico vettore aereo da ciascuna parte, che in

⁴ EUROSTAT Statistics in focus, 37/2005, ISSN 1561-4840.

⁵ Allegato alla comunicazione della Commissione "Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione", COM(2005) 79 definitivo.

pratica restringe a due vettori l'accesso al mercato. L'attuale sistema di accordi bilaterali sui servizi aerei fra gli Stati membri e la Georgia 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 la Georgia. Aiuterebbe la Georgia a migliorare gli standard di sicurezza e protezione e quindi ad agevolare l'uso dei servizi aerei da parte dei consumatori e dell'industria sia in Georgia che nell'UE. In particolare, per quanto riguarda la sicurezza sarà necessario compiere sforzi per assicurare che le autorità dell'aviazione siano pienamente capaci di svolgere i compiti di sorveglianza. Per assicurare il successo dello spazio aereo comune con la Georgia, sarà essenziale migliorare la capacità amministrativa in Georgia con l'obiettivo di attuare le norme UE nei settori riguardanti la concorrenza, la regolamentazione del mercato, la sicurezza, la protezione e l'ambiente. Durante le negoziazioni un'attenzione particolare dovrebbe pertanto essere riservata alla cooperazione e all'assistenza a livello di regolamentazione per rafforzare il settore dell'aviazione in Georgia. I mercati liberalizzati richiedono un quadro che assicura una concorrenza equa e norme elevate di sicurezza e protezione, assicurando così pari opportunità e una concorrenza equa.

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 inquinamento acustico attorno agli aeroporti, e in termini di contributo ai cambiamenti climatici.

È troppo presto per trarre conclusioni, ma l'esperienza maturata di recente con gli accordi dell'UE nel settore dell'aviazione ha dimostrato che la negoziazione di un accordo per uno spazio aereo comune o di accordi euro-mediterranei ha un effetto ampio e significativo sulla crescita del traffico aereo di linea fra l'UE e il paese partner. Nel caso del Marocco, il traffico di linea è cresciuto di oltre il 25%, mentre il tasso di crescita assoluta del traffico passeggeri è stato almeno del 10% su base annua dopo la conclusione dell'accordo.

Si possono quindi prevedere notevoli vantaggi economici da uno spazio aereo comune UE-Georgia, anche se potrebbero essere di minore entità rispetto a quelli ottenuti con il Marocco, essenzialmente per motivi geografici e perché il turismo e le altre relazioni sono meno sviluppati. In ogni caso è evidente che l'apertura del mercato e il riconoscimento reciproco delle norme in materia di aviazione apporterebbero una serie di vantaggi ai mercati aerei grazie ai legami economici e commerciali tradizionalmente stretti fra l'UE e la Georgia.

Per effetto dell'apertura del mercato, le opportunità di viaggio per i passeggeri dell'UE e della Georgia migliorerebbero sensibilmente. Si prevede che il numero di voli diretti fra l'UE e la Georgia e il numero globale di voli registreranno un forte aumento, favorendo così i flussi commerciali e turistici fra l'UE e la Georgia. 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 la Georgia ma che attualmente non dispongono dei diritti di traffico necessari. Inoltre potrebbe agevolare l'integrazione dei vettori della Georgia 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. A condizione che la situazione politica rimanga stabile e che la Georgia continui le riforme globali intraprese a livello economico e politico, il primo anno di uno spazio aereo comune UE-Georgia dovrebbe far registrare un aumento di 25 000 passeggeri e fornire vantaggi per i consumatori per almeno 9 milioni di euro.

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 nei settori dell'economia e dei trasporti, in conformità dell'articolo 58 dell'accordo di cooperazione e partenariato UE-Georgia del 1999. 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 georgiano 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, per quanto possibile.

La proposta di un mandato globale per i negoziati con la Georgia 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-Georgia in materia di aviazione potrebbe avere conseguenze economiche più ampie sul trasporto aereo fra l'UE e altri paesi vicini lungo i confini orientali dell'UE e potrebbe incrementare la cooperazione regionale. Inoltre invierebbe un chiaro segnale politico alla Georgia e ai paesi del Caucaso per dimostrare che l'UE è pronta a integrarli per quanto possibile nel proprio mercato interno. Come illustrato dalla presente comunicazione, la Georgia ha dichiarato la propria disponibilità ad avviare l'integrazione in uno spazio aereo comune con l'UE. A tal fine la Georgia 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 che sia importante offrire alla Georgia delle prospettive globali di cooperazione rafforzata nel settore dell'aviazione civile. L'accordo con la Georgia 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 la Georgia e l'UE. Ora sarebbe opportuno adoperarsi affinché il trasporto aereo diventi un settore fondamentale di cooperazione più stretta fra l'UE e la Georgia, offrendo così a quest'ultima un ulteriore strumento 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 orientali, che costituisce un obiettivo fondamentale della politica esterna dell'UE nel settore dell'aviazione e un elemento importante della politica esterna dell'UE in generale.

Un accordo a livello comunitario in materia di aviazione permetterà di realizzare le aspirazioni della Georgia 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 la Georgia potrebbe incoraggiare altri paesi della regione e contribuire a potenziare la cooperazione regionale nel Caucaso. Viste queste premesse, la Commissione propone di negoziare e concludere con la Georgia 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.