



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 4 novembre 2008 (05.11)
(OR. en)**

15144/08

LIMITE

**AVIATION 252
AL 3**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 31 ottobre 2008
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione - Creazione di uno spazio aereo comune con l'Algeria

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 682 definitivo.

All.: COM(2008) 682 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 31.10.2008
COM(2008) 682 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Creazione di uno spazio aereo comune con l'Algeria

1. INTRODUZIONE

1. Nella comunicazione «Sviluppare l'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione»¹, la Commissione ha sottolineato l'importanza della creazione di uno spazio aereo comune con i paesi interessati dalla politica di vicinato, a est e a sud dell'Unione europea.
2. L'obiettivo finale è riunire i paesi dell'Unione europea e tutti i suoi partner ai confini meridionali e orientali all'interno di un mercato comune disciplinato da regole di funzionamento armonizzate. Il Consiglio Trasporti del 27 giugno 2005 ha ribadito questo obiettivo nelle sue conclusioni sullo sviluppo dell'agenda per la politica estera comunitaria in materia di aviazione ed ha auspicato l'istituzione di uno spazio aereo comune con i paesi limitrofi dell'Unione europea entro il 2010.
3. Le dinamiche operanti intorno a questo spazio aereo comune hanno già portato l'Unione europea a integrare i mercati dell'aviazione elvetico, norvegese e islandese, poi quelli dei Balcani occidentali (giugno 2006) e infine quello del Marocco, in seguito alla firma del primo accordo euro-mediterraneo nel dicembre 2006. Su richiesta del Consiglio, la Commissione avvierà negoziati in questo senso anche con la Giordania e Israele e proseguirà le sue discussioni con l'Ucraina. Il rafforzamento delle relazioni tra l'Unione europea e i paesi vicini nel settore dell'aviazione costituisce un elemento chiave per lo sviluppo dell'industria aeronautica europea. Con quasi il 20% dei voli internazionali effettuati all'esterno della Comunità, i collegamenti aerei con i paesi limitrofi dell'Unione europea, includenti tutti i segmenti del mercato (turismo tradizionale, turismo familiare, turismo d'affari), rappresentano un volume di voli paragonabile a quello esistente con i paesi nordamericani. Al di là delle potenzialità di crescita del settore aereo, questo spazio comune costituisce più in generale un formidabile strumento di integrazione regionale e di sviluppo economico che si inserisce pienamente nel processo di Barcellona e nel piano d'azione attuato nell'ambito della politica europea di vicinato. Il recente progetto « Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo » si colloca nella stessa logica.
4. Il perseguimento di questo spazio aereo comune con i paesi del Sud del Mediterraneo fa dell'Algeria un partner ineludibile per l'Unione europea. Il partenariato euro-mediterraneo messo in atto dall'accordo di associazione² insiste d'altronde sulla necessità di rafforzare la cooperazione nel settore dei trasporti, sviluppare la cooperazione tra le parti in materia di regolamentazione e modernizzare le infrastrutture aeroportuali e la gestione del traffico aereo. L'obiettivo fissato dall'accordo di associazione si traduce in un programma di assistenza al settore dei trasporti algerino (20 Mio EUR) e in particolare in un'attenzione speciale al settore dell'aviazione civile. Tale programma è diretto a migliorare il quadro legislativo e istituzionale del settore aereo e si articola in diverse azioni di sostegno al governo algerino: elaborazione di un piano di modernizzazione dell'aviazione civile, aggiornamento del Codice dell'aviazione civile, creazione di un'Autorità di regolamentazione autonoma e adeguamento degli aeroporti.

¹ COM(2005)79 definitivo dell'11.3.2005.

² L'accordo di associazione UE-Algeria è stato firmato nell'aprile 2002.

5. Vi è quindi una profonda coerenza tra le diverse iniziative intraprese dall'Unione europea verso i paesi mediterranei e questo progetto di spazio comune specifico al settore aereo. Inoltre, questo progetto risponde ad un obiettivo condiviso su entrambe le sponde del Mediterraneo. Gli scambi nell'ambito del progetto "EUROMED Aviation", istituito dall'Unione europea per rafforzare la cooperazione nel settore dell'aviazione con i paesi del Sud del Mediterraneo, sono stati per l'Algeria l'occasione per manifestare il proprio interesse all'avvio di negoziati con la Comunità europea nell'ambito di un accordo aereo globale. Un accordo comunitario di questo tipo offrirebbe in effetti nuove opportunità all'insieme del settore aereo (vettori, gestori delle infrastrutture aeroportuali, prestatori di servizi negli scali), nonché ai passeggeri delle due sponde del Mediterraneo. Le attuali restrizioni presenti negli accordi bilaterali conclusi tra gli Stati membri dell'UE e l'Algeria potrebbero essere superate: le limitazioni relative alle frequenze settimanali effettuate dai vettori, al numero di vettori autorizzati, agli aeroporti che possono essere serviti o alle tariffe praticate verrebbero soppresse, sviluppando contemporaneamente un processo di convergenza delle normative.

2. SVILUPPARE COLLEGAMENTI AEREI CON UN PARTNER DI PRIMARIA IMPORTANZA

6. Il peso economico e l'importanza dei collegamenti aerei con l'Unione europea fanno dell'Algeria un partner ineludibile al fine di raggiungere rapidamente l'obiettivo di uno spazio aereo comune fissato dal Consiglio nel 2005.
7. Secondo una classifica preparata dalla Banca mondiale nel 2006 basata sul prodotto interno lordo, l'Algeria è la seconda potenza economica del continente africano con un PIL di 138 miliardi di dollari, dopo il Sud Africa e prima della Nigeria. L'Algeria è quindi un paese chiave di cui l'Unione europea è il principale partner commerciale: nel 2006 il volume degli scambi è stato pari a 34 miliardi di euro ed è in costante aumento (+8% tra il 2000 e il 2005).
8. Questi scambi economici importanti si accompagnano a legami storici, culturali o familiari che spiegano il ruolo essenziale svolto dai collegamenti aerei. Tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Algeria sono in vigore 17 accordi aerei bilaterali che costituiscono la base giuridica necessaria per il trasporto di 2,9 milioni di passeggeri tra l'Europa e l'Algeria, registrato nel 2007, di cui 2,4 milioni per il solo mercato franco-algerino. Gli altri mercati aerei importanti in Europa sono la Spagna (150 000 passeggeri trasportati da e verso l'Algeria), l'Italia (125 000 passeggeri) e il Regno Unito (120 000 passeggeri).
9. La relativa debolezza del mercato algerino rispetto ai suoi vicini magrebini (8 milioni di passeggeri trasportati tra il Marocco e l'Europa nel 2007; 8,5 milioni verso la Tunisia) si spiega con le tensioni che hanno caratterizzato la società algerina durante gli anni novanta e il modesto sviluppo turistico che ne è derivato. Ciò non può che sottolineare le potenzialità del mercato algerino e un accordo aereo globale che liberalizzi i collegamenti aerei non potrà che favorire l'intensificarsi delle relazioni con l'Europa.
10. È inoltre significativo che la quota dei vettori comunitari negli scambi aerei con l'Algeria sia in costante aumento dal 2002 al punto da equivalere a quella di Air Algérie che è la principale compagnia aerea algerina che serve l'Europa. Air Algérie,

compagnia a maggioranza statale, si impegnata negli ultimi anni in un importante programma di riforme e di ammodernamento per far fronte alla ripresa della concorrenza da parte delle compagnie europee negli anni 2000. Essa ha avviato un profondo rinnovamento della sua flotta tra il 2000 e il 2004 (possiede 30 aerei in proprietà) e ha adottato i principi di una gestione moderna di una compagnia aerea attraverso l'affidamento a società controllate di alcune delle sue attività (assistenza nello scalo, manutenzione), il lancio di prodotti di fidelizzazione dei passeggeri o ancora l'adozione dello "yield management". Essa ha quindi trasportato 3 milioni di passeggeri nel 2007 verso 38 destinazioni in Europa, Africa e Medio Oriente.

11. Esiste una seconda compagnia algerina, che è stata creata su iniziativa dell'industria petrolifera e che è stata successivamente acquistata dallo Stato: Tassili airlines. Essa concentra la propria attività sulla clientela "business" e progetta un incremento della flotta per poter fare concorrenza ad Air Algérie e ai vettori comunitari.
12. La dinamica del mercato del trasporto aereo algerino, la volontà manifestata dai vettori algerini di dotarsi degli strumenti necessari per affrontare l'apertura graduale alla concorrenza e le potenzialità offerte ai vettori comunitari costituiscono una solida base per avviare il negoziato di un accordo aereo globale con la Comunità europea.
13. Sotto il profilo normativo, se non si sono constatate divergenze con le raccomandazioni dell'ICAO, l'Algeria è ancora lontana dagli standard comunitari in particolare per quanto riguarda le norme relative al cielo unico e ai requisiti dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea. La rapida attuazione dello spazio aereo comune con l'Algeria renderà necessarie ulteriori azioni di sostegno e di cooperazione da parte europea dirette ad accompagnare lo sviluppo della normativa algerina e la riorganizzazione di alcune delle sue strutture. In materia di sicurezza, le autorità algerine hanno avviato una decisa politica tesa a rendere totalmente sicuro il trasporto aereo, permettendo di attuare un quadro legislativo coerente con la normativa internazionale ed europea e gli audit effettuati dall'ICAO nel 2004 e nel 2006 avallano il dispositivo operativo in materia di sicurezza adottato all'aeroporto di Algeri³. Questo processo di convergenza normativo verso gli standard comunitari è stato inoltre promosso e accompagnato dal programma di sostegno al settore dei trasporti e dal progetto « Euromed Aviation » che hanno realizzato un piano di assistenza tecnica specifico per l'Algeria corrispondente alle necessità individuate in questo paese.

3. VANTAGGI E VALORE AGGIUNTO DI UN APPROCCIO COMUNITARIO

14. Il settore dell'aviazione civile (incluse le infrastrutture, i gestori e gli altri rami d'attività) è un settore importante per l'economia europea. Da soli, i vettori aerei rappresentano circa lo 0,6% del valore aggiunto dell'Unione europea e occupano più di 400 000 persone (0,4% del numero totale degli occupati nell'economia di mercato non finanziaria)⁴, mentre globalmente il settore occupa circa 3 milioni di persone nell'Unione europea. La realizzazione di un mercato unico dell'aviazione dagli inizi degli anni '90 ha contribuito in misura notevole a dinamizzare il settore e ad

³ Relazione di missione del Progetto Euromed Aviation in Algeria (n. MED 2006/132-039).

⁴ Eurostat, Statistiche in breve, 37/2005, ISBN 1561-4840.

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 1990-2003⁵. L'Algeria non potrà quindi che trarre profitto da una sua graduale integrazione in questo mercato comune dell'aviazione e beneficiare dell'esperienza dell'Unione europea nel settore. L'allargamento di questo mercato comune, fondato su una liberalizzazione dei diritti di traffico accompagnata da una armonizzazione della regolamentazione, creerà inoltre valore aggiunto per l'industria europea e i suoi utenti.

15. In questa fase, gli Stati membri hanno generalmente negoziato con l'Algeria degli accordi restrittivi in materia di servizi aerei, che regolamentano l'apertura dei mercati e limitano le possibilità dei vettori e dei passeggeri. Alcuni meccanismi regolano la fissazione delle capacità dei vettori che inoltre non hanno sempre la possibilità di fissare liberamente le loro tariffe. Inoltre, questi accordi bilaterali non permettono ai vettori comunitari di servire tutti gli aeroporti algerini partendo da un qualsiasi aeroporto europeo. Gli accordi bilaterali sui servizi aerei in vigore tra gli Stati membri dell'UE e l'Algeria introducono quindi degli squilibri nella ripartizione del traffico che possono penalizzare determinati vettori aerei comunitari, nonché i consumatori degli Stati membri dell'Unione europea.
16. Un accordo globale con la Comunità europea permetterebbe di porre rimedio a questa situazione e l'aumento del numero di collegamenti diretti tra l'UE e l'Algeria che ne deriverebbe⁶ consentirebbe di incrementare in misura significativa gli scambi commerciali e i flussi turistici. Sulla base dell'esempio del Marocco e del mercato unico europeo si può prevedere un aumento del traffico del 15-20% all'anno, nei primi anni successivi alla entrata in vigore dell'accordo: in volume, ciò si tradurrebbe in un incremento dell'ordine di 500 000 passeggeri. Sono previsioni che, fatte salve le attuali condizioni macroeconomiche e politiche, dovranno probabilmente essere corrette al rialzo, dato l'enorme potenziale di crescita del mercato algerino.
17. Si può prevedere inoltre che una quota rilevante delle ricadute economiche vada a beneficio dell'industria aeronautica europea e dell'economia europea in senso lato. Ciò potrebbe inoltre facilitare l'integrazione dei vettori algerini nelle alleanze commerciali esistenti a fianco dei vettori comunitari e permettere in tal modo lo sviluppo di prodotti integrati e di servizi migliori per i passeggeri.
18. Questa apertura dei mercati aerei dovrà essere accompagnata da un processo parallelo di convergenza della regolamentazione in determinati settori chiave come la sicurezza, la protezione, l'ambiente o le norme in materia di aiuti di Stato, che garantiscano condizioni di concorrenza leale, avendo come obiettivo l'applicazione di standard elevati in materia di aviazione sulle due sponde del Mediterraneo. Per quanto riguarda le questioni relative all'ambiente, l'accordo dovrà rispondere all'impegno preso dalla Comunità di promuovere uno sviluppo sostenibile del trasporto aereo: è quindi importante che l'accordo non limiti la capacità dell'Unione

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

⁶ In seguito all'accordo euromediterraneo firmato con il Marocco nel dicembre 2006, il traffico è aumentato del 18% raggiungendo quasi 8 milioni di passeggeri trasportati tra l'Unione europea e il Marocco nel 2007.

europea di utilizzare strumenti normativi o economici diretti ad attenuare gli effetti secondari indesiderabili della crescita del traffico aereo, in particolare per quanto riguarda il suo contributo al cambiamento climatico, alla qualità dell'aria e all'inquinamento acustico nelle vicinanze degli aeroporti. Questo processo di convergenza della legislazione algerina con quella vigente in Europa deve necessariamente svolgersi a livello comunitario. Ciò comporta il conferimento di un mandato di negoziato alla Commissione europea per negoziare un accordo aereo globale con l'Algeria che avrà come obiettivo finale la completa integrazione del mercato algerino dell'aviazione in uno spazio aereo comune con l'Unione europea.

19. L'attuazione di uno spazio aereo comune con l'Algeria permetterà inoltre di sviluppare una dinamica di integrazione regionale che includa non solo i collegamenti aerei con l'Unione europea, ma anche quelli tra gli stessi paesi del Sud del Mediterraneo. È questo obiettivo che ha indotto la Comunità europea a inserire nell'accordo aereo con il Marocco una clausola di estensione geografica che permette di anticipare la partecipazione di un paese come l'Algeria a questo spazio aereo comune: la liberalizzazione dei collegamenti aerei tra l'UE e il Marocco da un lato e l'UE e l'Algeria dall'altro potrebbe quindi potenzialmente condurre all'apertura dei mercati aerei tra l'Algeria e il Marocco. Tuttavia, anche se la logica sottostante a tali accordi è identica e anche se essi interagiscono fra loro, sembra preferibile, in questa fase, negoziare separatamente questi accordi aerei con ciascuno dei paesi del Sud del Mediterraneo, in particolare per mantenere la logica della politica europea di vicinato e rispondere alla volontà di questi paesi di avere "relazioni bilaterali privilegiate" con l'Unione europea, il che permette inoltre una maggiore flessibilità e degli approcci differenziati.
20. Il conferimento di un mandato alla Commissione per negoziare con l'Algeria mostrerebbe inoltre la determinazione dell'Unione europea a concretizzare gli obiettivi politici definiti dal Consiglio nel 2005 e ad aprire il proprio mercato dell'aviazione, fatta salva una parallela convergenza normativa, con tutti i paesi vicini. La realizzazione di uno spazio aereo comune con l'Algeria rafforzerebbe quindi la cooperazione regionale e l'integrazione dei mercati aerei di tutti i paesi del Sud del Mediterraneo.

5. CONCLUSIONI

21. La Commissione ritiene quindi che sia importante offrire all'Algeria delle prospettive di cooperazione rafforzata nel settore dell'aviazione civile. Un accordo aereo globale con questo paese permetterebbe di coprire gli aspetti commerciali tradizionali degli accordi in materia di servizi aerei, ma anche di stabilire un ambizioso quadro di riferimento per lo sviluppo della cooperazione normativa in materia di sicurezza, protezione e gestione del traffico e di facilitare altresì la cooperazione industriale con questi paesi.
22. Il settore dell'aviazione civile offre notevoli opportunità per rafforzare la cooperazione nel settore dei trasporti in generale, con la prospettiva di ricadute positive sia per l'Algeria che per l'Unione europea. Occorre dunque adoperarsi affinché i trasporti aerei divengano un settore chiave della cooperazione con questo paese e offrano all'Algeria un nuovo esempio di integrazione nelle strutture comunitarie e nei mercati europei.

23. Questo accordo costituirà un passo importante verso la realizzazione di uno spazio aereo comune tra l'Unione europea e i suoi vicini mediterranei, un obiettivo chiave della politica comunitaria in materia di relazioni esterne nel settore del trasporto aereo nonché, più in generale, un elemento importante della politica esterna dell'Unione europea. L'accordo con l'Algeria nel settore dei trasporti aerei apporterebbe un notevole valore aggiunto sotto il profilo politico ed economico e potrebbe quindi servire da modello per accordi analoghi con gli altri paesi del Sud del Mediterraneo e contribuire così all'integrazione regionale di questi paesi.
24. Alla luce di quanto precede, la Commissione propone al Consiglio che le venga conferito un mandato per avviare negoziati ai fini della conclusione di un accordo globale che permetta la creazione di uno spazio aereo comune con l'Algeria. La Commissione lavorerà in stretta collaborazione con gli Stati membri e tutte le parti interessate al fine di precisare e raggiungere gli obiettivi enunciati nella proposta di decisione del Consiglio.