



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.9.2012 r.  
COM(2012) 556 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa – jak  
sprostać przyszłym wyzwaniom?**

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa – jak  
sprostać przyszłym wyzwaniom?**

**1. WPROWADZENIE**

1. Lotnictwo odgrywa zasadniczą rolę w europejskiej gospodarce, zarówno dla obywateli UE, jak i dla przemysłu. Sektor lotnictwa zapewnia 5,1 mln miejsc pracy i wytwarza 365 mld EUR, czyli 2,4 % europejskiego PKB<sup>1</sup>, przez co ma zasadniczy wpływ na wzrost gospodarczy, poziom zatrudnienia, turystykę, kontakty międzyludzkie oraz spójność Unii na poziomie regionalnym i społecznym. Zgodnie z ustaleniami opublikowanej przez Komisję w 2011 r. białej księgi dotyczącej transportu<sup>2</sup> lotnictwo jest i pozostanie dla Europy kluczowym łącznikiem z resztą świata. W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci, poprzez usuwanie barier historycznych, UE przekształciła i zintegrowała rozdrobnione krajowe rynki lotnicze w jednolity regionalny rynek lotniczy – największy i najbardziej otwarty na świecie.
2. Jednocześnie jednak Europa ucierpiała na skutek światowej recesji bardziej niż inne regiony, przez co – ze względu na szereg różnych wyzwań – zagrożona jest pozycja konkurencyjna w szczególności międzynarodowych przewoźników lotniczych z UE. W niniejszym komunikacie stwierdza się, iż unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa wymaga znaczących i niezwłocznych zmian, aby sprostać tym wyzwaniom: Europa musi utrzymać silną i konkurencyjną pozycję branży lotniczej, tak aby pozostała ona centralnym elementem ogólnoświatowej sieci łączącej UE z resztą świata. Konieczne jest odpowiednie uwzględnienie ogólnej strategicznej roli lotnictwa, a w szczególności roli odgrywanej przez przewoźników lotniczych, porty lotnicze, producentów i usługodawców z UE w zakresie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i istotnego wkładu, jaki może mieć lotnictwo w realizację unijnej strategii wzrostu „Europa 2020” i w ożywienie europejskiej gospodarki. Wyzwania konkurencyjne dotyczą w głównej mierze europejskich przewoźników lotniczych walczących o przetrwanie na trudnym międzynarodowym rynku<sup>3</sup>, który charakteryzuje różnorodność ram i kultur regulacyjnych, dwustronne umowy o komunikacji lotniczej ograniczające dostęp do rynku, a także częste

---

<sup>1</sup> „Lotnictwo: korzyści ponad granicami” (ang. *Benefits Beyond Borders*), sprawozdanie opracowane przez Oxford Economics dla ATAG, marzec 2012 r. Należy zauważyć, że podane liczby obejmują skutki pośrednie i indukowane, które dodatkowo zwiększają wpływ lotnictwa na gospodarkę.

<sup>2</sup> Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM (2011) 144 wersja ostateczna z 28.3.2011.

<sup>3</sup> Podczas gdy prognozy zysku netto łącznie na rok 2012 dla komercyjnych przewoźników lotniczych na świecie w prognozach finansowych IATA z czerwca 2012 r. wynoszą 3 mld USD, w odniesieniu do europejskich zarobkowych przewoźników lotniczych IATA prognozuje stratę netto w wysokości 1,1 mld USD.

przypadki wypaczania konkurencji w krajach trzecich przez nieuczciwe dotacje lub praktyki, takie jak ograniczenia możliwości przelotu nad określonymi strefami.

3. W niniejszym komunikacie dokonano oceny postępów w rozwoju unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa<sup>4</sup>, jakie osiągnięto od czasu komunikatu Komisji z 2005 r. Ocena ta skupia się na „klasycznych” aspektach stosunków i porozumień w lotnictwie międzynarodowym, a także zawiera omówienie kilku innych istotnych aspektów o wyraźnym wymiarze międzynarodowym, które odgrywają coraz ważniejszą rolę w rozwoju rynku i ogólnej konkurencyjności UE, takich jak: rozwój jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz powiązanego z nią filara technologicznego SESAR (europejski system zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji); europejska polityka bezpieczeństwa z uwzględnieniem rosnącego międzynarodowego znaczenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), dwustronne umowy w sprawie bezpieczeństwa lotniczego (BASA) oraz współpraca techniczna; europejska polityka ochrony lotnictwa, mająca na celu zapobieganie bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym, oraz europejska polityka w zakresie portów lotniczych i infrastruktury, która musi zapewnić rentowną i tanią infrastrukturę. Wszelkie zmiany i działania wzmacniające unijną politykę w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa muszą w pełni uwzględniać wspomniane istotne elementy.
4. Mimo iż w komunikacie stwierdzono, że polityka ustanowiona w 2005 r. idzie we właściwym kierunku, musimy uświadomić sobie, że przez ostatnie siedem lat świat lotnictwa bardzo się zmienił. Europejskie lotnictwo pilnie potrzebuje silniejszych ram, które pozwolą na rozkwit uczciwej i otwartej konkurencji; takie warunki można zapewnić zwiększając znacząco koordynację poczynań na szczeblu europejskim w odniesieniu do zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa. Interes europejskich konsumentów i konkurencyjność tego sektora wymaga wspólnej gotowości na szczeblu politycznym do kontynuowania negocjacji na szczeblu UE wszędzie tam, gdzie wykazano wartość dodaną takich działań i płynące z nich korzyści gospodarcze.
5. UE musi wykorzystać całą gamę dostępnych instrumentów, w tym upoważnienia Rady do prowadzenia negocjacji na szczeblu UE z głównymi partnerami oraz z krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa, a – w stosownych przypadkach – musi bardziej skutecznie bronić się przed nieuczciwymi praktykami. UE musi udowodnić swoją wiodącą rolę w propagowaniu zmian w międzynarodowych systemach własności i kontroli, które zapewnią globalnym przewoźnikom z siedzibą w UE znaczącą pozycję w globalnej sieci w nadchodzących latach. Przy tym należy zawsze pamiętać, że wzmocnienie konkurencyjności całego łańcucha wartości europejskiego lotnictwa i wszystkich jego elementów nie jest jedynym celem podejmowanych działań, lecz mają one także służyć interesowi konsumenta końcowego.

---

<sup>4</sup> W 2005 r. Komisja przedstawiła komunikat zatytułowany „Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego” [COM (2005) 79 wersja ostateczna z dnia 11.3.2005], na podstawie którego Rada przyjęła konkluzje Rady w czerwcu 2005 r., a Parlament Europejski przyjął rezolucję w grudniu 2005 r.

## 1.1. Budowa fundamentu – przegląd osiągnięć od 2005 r.

6. Osiągnięcia unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa w ciągu ostatnich siedmiu lat przedstawiono w załączniku. Opierają się one na trzech głównych filarach: przywróceniu pewności prawa; stworzeniu wspólnego obszaru lotniczego z krajami sąsiadującymi; oraz zawarciu kompleksowych umów z kluczowymi partnerami. W skrócie: osiągnięcia te są znaczące. Dzięki skoordynowanym działaniom podjętym wspólnie przez Komisję Europejską i państwa członkowskie UE przywrócono pewność prawa w odniesieniu do niemal tysiąca umów o komunikacji lotniczej ze 117 krajami spoza UE. Poczyniono znaczne postępy w pracach nad rozszerzonym wspólnym obszarem lotniczym z krajami sąsiadującymi, a z Marokiem, Jordanią, Gruzją, Mołdawią i regionem Bałkanów Zachodnich podpisano już stosowne umowy. Kolejne umowy są właśnie negocjowane. Korzyści gospodarcze wynikające z pierwszych ze wspomnianych umów podpisanych (z regionem Bałkanów Zachodnich i z Marokiem) szacuje się na ogólną kwotę 6 mld EUR w okresie od 2006 do 2011 r.<sup>5</sup>. Od 2005 r. UE prowadzi także negocjacje w sprawie kompleksowych umów o transporcie lotniczym z szeregiem kluczowych partnerów handlowych: Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Brazylią.
7. Od 2005 r. unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa przyniosła znaczące wyniki, dzięki czemu UE stała się ważnym graczem w globalnym sektorze lotnictwa i odniosła namacalne korzyści, nie tylko gospodarcze. Widać jednak także wyraźnie, że postępy nie są tak szybkie i szeroko zakrojone jak należało by oczekiwać. Okres przejściowy (od sytuacji, w której obowiązywały jedynie stosunki dwustronne między państwami członkowskimi UE a krajami partnerskimi, do sytuacji, w której część relacji miała miejsce na szczeblu UE a część na szczeblu dwustronnym) prowadził od czasu do czasu do dezorientacji wśród krajów partnerskich; jednocześnie interesy UE nie zawsze były jasno sformułowane i broniące. W związku z tym potrzebne są dalsze wysiłki, służące skoordynowaniu działań Komisji Europejskiej i państw członkowskich na szczeblu UE, oraz współpraca z zainteresowanymi podmiotami z branży.
8. Zmiany i wyzwania, jakie stoją przed globalną społecznością lotniczą, pozwoliły UE na przyjęcie wiodącej roli w realizacji ambitnej i spójnej strategii dla lotnictwa międzynarodowego (zob. poniżej). Wciąż jednak przeważa podział na interesy krajowe, przy ogólnym braku jedności i poczucia solidarności na szczeblu UE. Nie ukończyliśmy jeszcze dzieła, jakim jest kompleksowa wspólna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa; wciąż jesteśmy zbyt mocno przywiązani do krajowych interesów i zbyt mocno polegamy na inicjatywach *ad hoc* opartych na indywidualnych upoważnieniach do prowadzenia negocjacji.
9. W ostatnim okresie zaistniał jeszcze jeden czynnik: reakcja znacznej grupy partnerów międzynarodowych na włączenie lotnictwa do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Uwzględniając jednak ogólną wagę dekarbonizacji gospodarki, UE postrzega zrównoważony rozwój lotnictwa jako istotny temat dla

---

<sup>5</sup> Booz & Company: „Rozwój przyszłej unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa” (ang. *Development of the EU's Future External Aviation Policy*), sprawozdanie końcowe, kwiecień 2012 r.

naszej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa, zarówno na szczeblu dwustronnym, jak i globalnym - na forum ICAO. Reakcje wobec unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji pokazują potrzebę dalszej współpracy w kwestiach dotyczących zmiany klimatu, tak aby przezwyciężyć bariery i zwiększyć możliwości podejmowania korzystnej dla obu stron współpracy. UE usilnie wspiera inicjatywę uzgodnienia podejścia globalnego w kwestii emisji w sektorze lotnictwa na forum ICAO i niezmiennie wyraża wolę przyjęcia takiego podejścia, tak aby wesprzeć zrównoważony rozwój branży lotniczej.

10. W ciągu ostatnich siedmiu lat osiągnięto znaczny postęp, ale widać wyraźnie, że nie jest on wystarczający. Ze względu na bardzo dynamiczne i szybko zmieniające się otoczenie, w jakim funkcjonuje światowe lotnictwo, bez przerwy stajemy przed nowymi wyzwaniami. Ponadto wyzwania te mają coraz częściej charakter globalny, co wskazuje na konieczność podejmowania wspólnych działań unijnych, ponieważ na szczeblu państw członkowskich UE bardzo trudno jest wypracować odpowiednie rozwiązania.
11. Przyszedł czas na kolejny etap unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa i jej wizji. Należy w trybie pilnym dokonać przeglądu i aktualizacji tej polityki. Nieskoordynowana liberalizacja rynku między państwami członkowskimi UE a niektórymi krajami spoza UE jest tak duża, że jeżeli nie podejmiemy natychmiastowych działań w celu ustanowienia ambitniejszej i skuteczniejszej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków na szczeblu UE, za kilka lat może być za późno. Kluczowym czynnikiem może okazać się wyraźny zamiar po stronie państw członkowskich, aby przyznawać państwom trzecim – na zasadzie dwustronnej – prawa przewozowe bez otrzymywania współmiernych praw w zamian, lub też bez uwzględnienia implikacji takich działań dla całej UE. Ponadto nie poczyniliśmy wystarczających postępów w kwestii ograniczeń praw własności i kontroli. Grożą one zamrożeniem rozwoju branży na szczeblu globalnym i zablokowaniem dostępu dla przewoźników unijnych do istotnych nowych źródeł kapitału. Należy w trybie pilnym rozszerzyć zakres negocjacji na szczeblu UE o szereg kluczowych i zyskujących na wadze partnerów lotniczych.

## **2. GŁÓWNE WYZWANIA W INTENSYWNIE ZMIENIAJĄCYM SIĘ GLOBALNYM OTOCZENIU BRANŻY LOTNICZEJ**

### **2.1. Tendencje rynkowe w perspektywie średnio- i długoterminowej**

12. Transport lotniczy stał się tak powszechny w UE i na całym świecie, że jest on traktowany niemal jak prawo nabyte. Ograniczenie mobilności nie wchodzi w grę: dobra sieć połączeń stanowi klucz do konkurencyjności. Kraje o gospodarkach wschodzących mają uzasadnione wysokie aspiracje w kwestii zwiększonego dostępu do podróży lotniczych, a stopniowy przyrost zamożniejszej części społeczeństwa na ich rynkach w znaczący sposób przyczyni się do wzrostu popytu na transport lotniczy. Szacuje się, że do 2030 r. liczebność klasy średniej na świecie zwiększy się

niemal trzykrotnie (z 1,8 mld w 2010 r. do 4,9 mld w 2030 r.), a w regionie Azji i Pacyfiku wzrośnie ona ponad sześciokrotnie<sup>6</sup>.

13. Mimo panującego obecnie kryzysu gospodarczego, szacuje się, że w perspektywie długoterminowej globalny transport lotniczy będzie notował wzrost o około 5 proc. rocznie do 2030 r.<sup>7</sup>, co daje łączny wzrost na poziomie ponad 150 proc. Popyt na transport lotniczy stymulowany jest głównie za sprawą wzrostu gospodarczego i dobrej koniunktury. Wobec prognoz średniego tempa wzrostu rocznego PKB dla Europy na poziomie 1,9 proc.<sup>8</sup> w okresie od 2011 r. do 2030 r. w porównaniu z – na przykład – stopami wzrostu dla Indii i Chin wynoszącymi odpowiednio 7,5 oraz 7,2 proc., dojdzie do względnego przeniesienia głównego ośrodka wzrostu sektora lotnictwa poza granice UE, a w centrum przepływu międzynarodowego ruchu lotniczego mają znaleźć się w szczególności Azja i Bliski Wschód. Połowa nowego ruchu lotniczego wygenerowanego dodatkowo w ciągu kolejnych 20 lat będzie skierowana do lub z regionu Azji i Pacyfiku, co oznacza, że region ten osiągnie do 2030 r. udział w rynku w wysokości 38 proc. i w ten sposób prześcignie dotychczasowego lidera światowego ruchu, tj. USA. Ze względu na stopę wzrostu poniżej średniej, w większości regionów przewoźnicy UE będą tracić udział w rynku na rzecz przewoźników spoza UE. W 2003 r. przewoźnicy unijni mogli pochwalić się udziałem w rynku na poziomie 29 proc. całości światowego potencjału połączeń międzyregionalnych. Szacuje się, że do 2025 r. udział ten spadnie do 20 proc.<sup>9</sup>. Taka tendencja oznacza, że – jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania – spadnie zdolność europejskich przewoźników do generowania zysków i wzrostu dla europejskiej gospodarki.
14. Jednocześnie przewoźnicy spoza UE wzmocnili swoją globalną pozycję. Na przykład, przewiduje się, że najszybszy wzrost regionalnego ruchu lotniczego w skali światowej nastąpi na Bliskim Wschodzie, gdzie do 2030 r. regionalni przewoźnicy lotniczy odpowiadać będą za 11 proc. światowego ruchu w porównaniu z 7 proc. w 2010 r. Globalny układ konkurencji zmienił się znacząco wraz z pojawieniem się przewoźników z Zatoki Perskiej świadczących usługi w ramach tak zwanej szóstej wolności lotniczej (obsługa rynków na trasach międzynarodowych z lądowaniem w porcie macierzystym), którzy zwiększają swój udział w rynku, agresywnie umacniając swoją pozycję z myślą o przyszłości poprzez olbrzymie nowe inwestycje w statki powietrzne i porty lotnicze oraz wykorzystując światową sieć wysoce liberalnych dwustronnych umów o komunikacji lotniczej. Rządy państw rejonu Zatoki Perskiej poczyniły znaczące inwestycje w infrastrukturę lotniczą, czyniąc *de facto* lotnictwo strategicznym instrumentem podkreślającym globalną rolę tego regionu. Podobnie – choć w mniejszej skali – wzrost odnotowały także rynki Ameryki Południowej, przewoźnicy w Azji konsekwentnie stawiali na rozwój, a

---

<sup>6</sup> Airbus: „Kształt przyszłości: Prognoza dla rynku globalnego na lata 2011-2030” (ang. *Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030*)

<sup>7</sup> Airbus: „Kształt przyszłości: Prognoza dla rynku globalnego na lata 2011-2030” (ang. *Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030*)

<sup>8</sup> Bombardier/Global Insight

<sup>9</sup> Booz & Company: „Rozwój przyszłej unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa” (ang. *Development of the EU's Future External Aviation Policy*), sprawozdanie końcowe, kwiecień 2012 r., w oparciu o badania OAG i AEA.

przewoźnicy amerykańscy pogłębili proces konsolidacji i podnieśli konkurencyjność, choć w tym wypadku pomocne okazały się przepisy o ochronie wierzycieli.

## 2.2. Konkurencyjne modele działalności lotniczej

15. Rentowność poszczególnych modeli biznesowych realizowanych w UE, takich jak model „point-to-point” czy model sieciowy, oraz związanych z nimi systemów tras jest istotna z punktu widzenia utrzymania przez unijnych przewoźników konkurencyjnej obecności na rynkach zewnętrznych.
16. Branża przewoźników lotniczych w Europie przechodzi obecnie gruntowne zmiany. Przewoźnicy sieciowi muszą obecnie sprostać ostrej konkurencji ze strony przewoźników niskokosztowych. Odpowiadają oni obecnie za 40 proc. wewnątrzunijnej oferty połączeń, a według szacunków wielkość ta ma jeszcze wzrosnąć<sup>10</sup>.
17. Ma to oczywiście olbrzymi wpływ na funkcjonowanie, wyniki i rentowność unijnych przewoźników sieciowych. Przewoźnicy niskokosztowi z dużo większym powodzeniem niż przewoźnicy sieciowi wykorzystali nowe wolności rynkowe będące owocem liberalizacji, stymulując popyt za pomocą niższych cen i oferując połączenia „point-to-point” wolne od wszelkich ograniczeń związanych z lotami przesiadkowymi. Ograniczyli oni jednak swoje usługi w znacznej mierze do połączeń krótko- i średniodystansowych. W ostatnich latach działalność dużych europejskich przewoźników sieciowych na połączeniach krótko- i średniodystansowych w Europie przyniosła im dotkliwe straty w wyniku zwiększonej konkurencji ze strony przewoźników niskokosztowych i kolei dużych prędkości. Straty te zostały w części zrekomensowane przez główne źródła dochodów tych przewoźników – połączenia długodystansowe. Energiczna unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa, ukierunkowana na kluczowe rynki wzrostu dla połączeń długodystansowych, doprowadziłaby do stworzenia nowych możliwości biznesowo-komercyjnych dla przewoźników unijnych.
18. Oczekuje się, że przewoźnicy sieciowi nadal będą odgrywać kluczową rolę w międzynarodowym ruchu lotniczym, obsługując 74 proc. całości ruchu światowego do 2030 r.<sup>11</sup>. Dlatego też przewoźnicy sieciowi będą nadal pełnić kluczową rolę w kwestii zapewnienia połączeń między Europą a resztą świata, przy czym jeśli chodzi o przewoźników niskokosztowych, nie można zakładać, że odegrają oni w tej sprawie jakąkolwiek większą rolę poza dowożeniem pasażerów do portów

---

<sup>10</sup> Szacuje się, że wzrost przewoźników niskokosztowych będzie o 1,4 proc. rocznie większy niż wzrost globalnych przewoźników sieciowych oraz że w 2030 r. będą oni obsługiwać 19 proc. ruchu światowego (Airbus: „Kształt przyszłości: Prognoza dla rynku globalnego na lata 2011-2030” (ang. *Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030*). Stowarzyszenie europejskich przewoźników niskokosztowych (ELFAA) opublikowało badanie zatytułowane „Udział przewoźników niskokosztowych w europejskim rynku” (ang. *Market Share of Low Fares Airlines in Europe*; sprawozdanie końcowe, luty 2011 r., opracowane przez York Aviation dla ELFAA), w którym wskazuje się, że udział przewoźników niskokosztowych w rynku europejskim mógłby sięgnąć od 45 do 53 proc. do 2020 r.

<sup>11</sup> Airbus: „Kształt przyszłości: Prognoza dla rynku globalnego na lata 2011-2030” (ang. *Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030*)

lotniczych, z których odbywa się ruch międzykontynentalny. W tym sensie oba modele biznesowe mogłyby potencjalnie wypracować wzajemny schemat współpracy w oparciu o synergię i konwergencję.

### **2.3. Znaczenie węzłów lotniczych**

19. Korzyści gospodarcze płynące z utworzenia węzłów lotniczych są dobrze znane, zapewniają one bowiem rentowność „słabiej obsadzonym” trasom dzięki ruchowi przesiadkowemu. Aby być rentownym, węzeł lotniczy potrzebuje znaczącego poziomu popytu lokalnego oraz rozbudowanej sieci połączeń dowozowych. Właśnie dlatego te węzły, które odniosły największy sukces, zazwyczaj zlokalizowane są w portach lotniczych dużych miast.
20. Mimo kilku zastrzeżeń, nie ma powodu, żeby zakładać, że europejscy przewoźnicy lotniczy nie są w stanie prowadzić rentownych węzłów lotniczych, pasażerskich bądź towarowych, dziś lub w przewidywalnej przyszłości. Jednakże, jeżeli Europa ma pozostać konkurencyjna, należy rozwiązać problem niewystarczającego poziomu inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych oraz coraz częstszych załamań przepustowości, które na niektórych europejskich węzłach lotniczych już teraz ograniczają liczbę możliwych do obsłużenia tras dowozowych. Aby europejskie węzły lotnicze mogły konkurować z tymi, które powstają obecnie w innych częściach świata, kluczowe jest przeprowadzenie inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych oraz rozbudowa węzłów wszędzie tam, gdzie jest to uzasadnione dużym i stabilnym popytem. Należy zatem koniecznie na wczesnym etapie zlokalizować wąskie gardła utrudniające wzrost i zlikwidować je, bądź przynajmniej ograniczyć ich negatywne skutki, poprzez zastosowanie wszystkich dostępnych środków służących wykorzystaniu ograniczonej przepustowości portów lotniczych w maksymalnie wydajny sposób.

## **3. GŁÓWNE CELE PRZYSZŁEJ UNIJNEJ POLITYKI W ZAKRESIE ZEWNĘTRZNYCH STOSUNKÓW W DZIEDZINIE LOTNICTWA**

### **3.1. Stworzenie warunków dla uczciwej i otwartej konkurencji**

21. Kolejnym istotnym warunkiem jest, aby unijni przewoźnicy mogli konkurować na otwartych, uczciwych i wolnych od zakłóceń zasadach.
22. UE uważa otwarte rynki za najlepszą podstawę do budowania zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa i dlatego jest zwolennikiem konkurencji. Jest to kluczowa lekcja, jaką wynieśliśmy z sukcesu odniesionego przez wewnętrzny rynek lotniczy UE. Podczas gdy kluczowe jest stworzenie klimatu biznesowego, który umożliwi przewoźnikom unijnym konkurowanie na arenie międzynarodowej, unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa musi także uwypuklić znaczenie uczciwej i otwartej konkurencji. Jeżeli dochodzi do zakłóceń rynku, na przykład poprzez subsydia, nieuczciwe praktyki, niekonsekwentne stosowanie ram regulacyjnych i brak przejrzystości w sprawozdaniach finansowych spółek, rzeczą zasadną jest obrona branży przed nieuczciwą konkurencją.
23. Sektor lotniczy konkuruje na rynku globalnym jako branża usługowa, a zatem stabilna konkurencyjność uzależniona jest od uczciwych warunków konkurencji. Przewoźnicy lotniczy z siedzibą w Europie są na straconej pozycji pod względem



konkurencyjności na arenie międzynarodowej, ponieważ ich koszty produkcji są wyższe niż koszty innych przewoźników. Przewoźnicy unijni, z których wielu boryka się z problemami finansowymi, tracą na konkurencyjności w sytuacji, gdy obciążenia ekonomiczne, które przekładają się na wyższy koszt jednostkowy produkcji, są wyższe niż w przypadku przewoźników z innych regionów świata. Nałożenie różnych krajowych podatków na sektor lotnictwa może mieć szkodliwe skutki dla rynku wewnętrznego i dla konkurencyjności przedsiębiorstw lotniczych z siedzibą w UE. Dlatego też kwestia ta wymaga głębszej analizy. Pozycję przewoźników unijnych osłabiają także wysokie koszty wynikające z zatłoczenia portów lotniczych i przestrzeni powietrznej w Europie, a także z wyższych opłat za zarządzanie ruchem lotniczym i opłat lotniskowych. Koszty pracy związane z surowymi normami pracy oraz dobrze rozwiniętymi systemami ochrony społecznej są także wyższe w Europie niż w większości regionów świata, podobnie jak koszty związane z odszkodowaniami z tytułu praw pasażerów i kosztami emisji dwutlenku węgla. Niektóre z tych dodatkowych obciążeń ekonomicznych oraz kosztów lotów do i z Europy mogą pozostać bez zmian w porównaniu z sytuacją w innych regionach, przynajmniej przez jakiś czas; inne natomiast mogą – do pewnego stopnia – zostać skompensowane przez innowacje, wcześniejsze wdrożenie nowych technologii w Europie lub zwiększenie produktywności, bądź też mogą zostać wyeliminowane w drodze negocjacji z krajami partnerskimi mającymi na celu stworzenie równych warunków działania, np. poprzez przestrzeganie międzynarodowych norm pracy i ochrony środowiska.

24. Dlatego też ważne jest, aby wzięto pod uwagę cały łańcuch wartości sektora lotnictwa (porty lotnicze, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, producenci, systemy rezerwacji komputerowych, przedsiębiorstwa obsługi naziemnej itd.) oraz aby przy ocenie konkurencyjności unijnego sektora lotnictwa, a w szczególności unijnych przewoźników powietrznych na arenie międzynarodowej, uwzględniono struktury kosztowe, poziom konkurencji istniejący w innych częściach łańcucha wartości oraz mechanizmy finansowania infrastruktury na innych kluczowych rynkach. Ostatecznie jednak to unijni przewoźnicy lotniczy sami odpowiadają za swoją konkurencyjność i za budowanie oferty łączącej odpowiednio ceny i poziom jakości usług, tak aby były one atrakcyjne dla klientów.
25. Równie ważne jest, aby konkurencja, zarówno w UE, jak i poza jej granicami, nie była zakłócana przez nieuczciwe praktyki. Komisja Europejska wszczęła ostatnio w UE szereg wnikliwych postępowań w sprawach potencjalnej pomocy państwa na rzecz przewoźników lotniczych z regionalnych portów lotniczych w kilku państwach członkowskich UE. Istnieją obawy, że przewoźnicy ci, otrzymując tego rodzaju pomoc, zyskują nieuzasadnione korzyści ekonomiczne w stosunku do konkurentów, którzy z takiej pomocy nie korzystają, przez co dochodzi do zakłócenia konkurencji na jednolitym rynku lotniczym UE. Komisja ogłosiła także w 2012 r., że dokona przeglądu wspólnotowych wytycznych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych. Przyjęte niedawno unijne przepisy<sup>12</sup> dotyczące zabezpieczenia społecznego dla pracowników mobilnych w

---

<sup>12</sup> Parlament Europejski i Rada doszły do porozumienia podczas pierwszego czytania w ramach procedury współdecyzji w kwestii wniosku Komisji dotyczącego zmiany rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w

UE, takich jak załogi latające, dodatkowo usprawnią funkcjonowanie jednolitego rynku, ponieważ uniemożliwiają one dalsze stosowanie przez niektórych przewoźników lotniczych praktyk polegających na stosowaniu możliwie najmniej uciążliwych systemów zabezpieczenia społecznego niezależnie od bazy przewoźnika obowiązującej dla danego członka personelu pokładowego. Zatem do poprawy otoczenia biznesowego, która umożliwi przewoźnikom unijnym konkurowanie na arenie międzynarodowej, można przyczynić się przyjmując lub zmieniając przepisy unijne.

26. W odniesieniu do obszaru znajdującego się poza granicami UE, intencją rozporządzenia (WE) nr 868/2004<sup>13</sup> była ochrona przed subsydiowaniem i nieuczciwymi praktykami cenowymi, powodującymi szkody po stronie unijnych przewoźników, w przypadku przewozów lotniczych świadczonych przez przewoźników z państw niebędących członkami UE. Opowiedziano się jednak wyraźnie za opracowaniem skuteczniejszych instrumentów unijnych w sektorze lotnictwa w celu ochrony interesów europejskich przed nieuczciwymi praktykami. Rozporządzenie (WE) nr 868/2004 nie zostało nigdy wykorzystane, a zdaniem branży lotniczej rozporządzenie to jest niewykonalne, ponieważ wzoruje się ono na narzędziach wykorzystywanych w środkach antydumpingowych i antysubsydyjnych dotyczących towarów i nie zostało odpowiednio dostosowane do specyfiki sektora usług lotniczych. Dopuszczalne środki zaradcze oraz aspekty proceduralne tego rozporządzenia także uznaje się za nieodpowiednie w odniesieniu do sektora usług. Należałoby opracować właściwszy i skuteczniejszy instrument, aby chronić uczciwą i otwartą konkurencję w ramach zewnętrznych stosunków UE w dziedzinie lotnictwa.
27. Systemy lotnictwa, z którymi konkurują unijni przewoźnicy lotniczy i unijne węzły lotnicze w Zatoce Perskiej, powstały w wyniku jasnych decyzji podjętych w celu rozwinięcia lotnictwa jako strategicznego sektora przynoszącego korzyści całej gospodarce. Przewoźnicy z Zatoki Perskiej usilnie twierdzą, że systemy te nie są dla nich źródłem nieuczciwej przewagi konkurencyjnej. Uwzględniając ten fakt, najszlachetniejszą natychmiastową reakcją powinno być opracowanie – najlepiej na szczeblu UE – standardowych „klauzul o uczciwej konkurencji”, które należałoby uzgodnić oraz włączyć do stosownych dwustronnych umów o komunikacji lotniczej z państwami członkowskimi UE.
28. W bieżącym nowym kontekście komercyjnym rzeczą ważną i jednocześnie uzasadnioną jest, aby UE była w stanie działać skutecznie na arenie międzynarodowej, chroniąc konkurencyjność unijnych przewoźników lotniczych przed nieuczciwą konkurencją lub nieuczciwymi praktykami, niezależnie od tego, jakie jest ich źródło.

---

sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

<sup>13</sup>

Rozporządzenie (WE) nr 868/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. – Dz.U. L 162/1 z 30.4.2004.

### 3.2. Strategia wzrostu oparta na zasadzie „więcej europy”

29. Unijny sektor lotnictwa, w szczególności europejscy międzynarodowi przewoźnicy sieciowi, ma za sobą trudny okres, a przed sobą wciąż bardzo poważne wyzwania. Aby im sprostać, konieczne są zdecydowane i szybkie działania na szczeblu UE, przy czym muszą być one bardziej skoordynowane i skuteczniejsze niż obecny system negocjacji i relacji na szczeblu dwustronnym. UE pokazała już, że wspólne działanie może być źródłem wartości dodanej. Dotyczy to zarówno negocjacji, jak i pracy nad zapewnieniem właściwego funkcjonowania umów, na przykład poprzez przyjmowanie wspólnych stanowisk na forum wspólnego komitetu w ramach poszczególnych umów.
30. Według szacunków pochodzących z niezależnego badania przeprowadzonego dla Komisji<sup>14</sup> zawarcie kolejnych kompleksowych umów o transporcie lotniczym na szczeblu UE z krajami sąsiadującymi i kluczowymi partnerami, w szczególności z szybko rozwijających się rynków lub rynków o ograniczonym dostępie, przyniosłoby znaczące korzyści gospodarcze na poziomie ponad 12 mld EUR rocznie. Chodzi w szczególności o Turcję, Chiny, Rosję, państwa Zatoki Perskiej<sup>15</sup>, Japonię, Egipt i Indie.
31. Dla UE utrzymanie silnej i konkurencyjnej branży lotniczej łączącej UE ze światem ma znaczenie strategiczne. Najszybciej rozwijające się rynki lotnictwa znajdują się dziś poza Europą, dlatego też kluczowe jest, aby branża europejska miała możliwość rozwijać się także na tych rynkach. Wyzwanie polegać będzie na stworzeniu branży europejskiej takich warunków, aby mogła ona wykorzystać możliwości wynikające z szybkich zmian otoczenia i dostępu do nowych szybko rozwijających się rynków. Aby sprostać temu wyzwaniu, potrzebna będzie spójna unijna wizja a także wyraźne zasygnalizowanie wzmocnionej jedności w zakresie zewnętrznych stosunków UE w dziedzinie lotnictwa.
32. Unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa powinna zostać podporządkowana trzem równoległym celom, które można pogodzić z korzyścią dla gospodarki, wzrostu i miejsc pracy ogółem: (i) stworzenie korzyści dla konsumentów (czyli w zamyśle trwały i stanowczy nacisk na otwarcie rynku); (ii) ochrona konkurencyjności, co wymaga wzmocnionych środków na szczeblu UE służących zreformowaniu przepisów dotyczących prawa własności i sprawowania kontroli, obniżenia obciążenia regulacyjnego oraz wprowadzenia równych warunków działania na arenie międzynarodowej (wszystkie te cele trudno będzie osiągnąć na szczeblu państw członkowskich); oraz (iii) rozszerzenie celów polityki publicznej poza prawa przewozowe (podejście UE będzie zatem dążyło do realizacji nadrzędnych celów w zakresie bezpieczeństwa publicznego, ochrony i środowiska).
33. Unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa i inicjatywy z tego obszaru powinny wspierać interesy europejskie i bronić ich w bardziej zdecydowany sposób, a także nieustannie propagować europejskie wartości,

---

<sup>14</sup> Booz & Company: „Rozwój przyszłej unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa” (ang. *Development of the EU's Future External Aviation Policy*), sprawozdanie końcowe, kwiecień 2012 r.

<sup>15</sup> W szczególności Zjednoczone Emiraty Arabskie i Katar.

normy i najlepsze praktyki oraz dzielić się nimi na zasadzie współpracy. Powinny one dążyć do wypracowania jak najwyższych norm znajdujących zastosowanie w branży poprzez współpracę i konwergencję regulacyjną. Cele te nie zostaną osiągnięte bez skoordynowanych negocjacji na szczeblu UE z kluczowymi partnerami.

#### **4. WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ**

##### **4.1. Co jeszcze trzeba zrobić w ramach planu działania z 2005 r.**

34. W ciągu ostatnich siedmiu lat w ramach unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa osiągnięto wiele – zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym (zob. szczegółowe informacje w załączniku). Było jednak wiele niedociągnięć i niepowodzeń, z których należy wyciągnąć wnioski.
35. W ramach pierwszego filara (przywrócenie pewności prawa) osiągnięcia do dnia dzisiejszego są znaczne. Aby jednak rozwiązań istniejące wciąż problemy, należy kontynuować negocjacje z niektórymi partnerami, stosując wobec nich skoordynowane i zdecydowane podejście na szczeblu UE.
36. W ramach drugiego filara (porozumienia z sąsiadami) wynegocjowano szereg ważnych umów, które będą przynosić coraz większe korzyści zarówno UE, jak i krajom sąsiadującym. Należy zintensyfikować i przyspieszyć kontakty i negocjacje z pozostałymi krajami sąsiadującymi, tak aby do 2015 r. osiągnąć porozumienie z Ukrainą, Turcją, Tunezją, Azerbejdżanem, Libanem, Algierią, Armenią, Egiptem, Libią i Syrią (oczywiście w zależności od krajowych i regionalnych uwarunkowań politycznych). Ważne jest, aby zyskać pewność, że w miarę upływu czasu efektem tego procesu będzie prawdziwie zintegrowany wspólny obszar lotniczy, w ramach którego także relacje między samymi krajami sąsiadującymi staną się otwarte i zintegrowane. Wobec podobieństwa celów, jakie UE realizuje wobec krajów sąsiadujących, rozpatrywanie przez Radę osobnych upoważnień udzielanych do negocjowania umów z poszczególnymi krajami nie ma już sensu. Dużo skuteczniejszym rozwiązaniem byłoby nadanie Komisji jednego upoważnienia do prowadzenia negocjacji ze wszystkimi pozostałymi krajami sąsiadującymi, przy czym negocjacje te nadal prowadzone byłyby osobno z każdym państwem. Takie rozwiązanie umożliwiłoby większą elastyczność pod względem terminu rozpoczęcia negocjacji.
37. W ramach trzeciego filara (kompleksowe umowy z kluczowymi partnerami) wynegocjowano szereg ważnych umów. Jest to jednakże również obszar, w którym nie osiągnięto jeszcze kilku kluczowych celów, tj. w kwestii umów UE ze Stanami Zjednoczonymi i UE z Kanadą dotyczących liberalizacji przepisów o prawach własności przewoźników lotniczych i o sprawowaniu kontroli nad nimi.
38. Pomimo postępów poczynionych na arenie globalnej na rzecz liberalizacji systemów prawnych regulujących międzynarodowy transport publiczny, rządy nadal nie zreformowały archaicznych przepisów dotyczących prawa własności i sprawowania kontroli nad przewoźnikami lotniczymi. Większość krajów wciąż zachowuje przepisy, zgodnie z którymi udziałowcami większościowymi przewoźników powietrznych muszą być obywatele danego kraju i to oni muszą sprawować kontrolę nad tymi przewoźnikami, przez co przewoźnicy lotniczy pozbawiani są dostępu do

szerszej gamy inwestorów i rynków kapitałowych. W efekcie sektor lotniczy funkcjonuje według sztucznie wymuszonego modelu, niespotykanego w innych branżach. Mimo globalnego zasięgu lotnictwa, nie istnieje ani jeden przewoźnik lotniczy, który byłby faktycznie przewoźnikiem globalnym w tym samym sensie, co globalne spółki w innych branżach. Istnieją znaczne ograniczenia uniemożliwiające konsolidację na szczeblu transgranicznym – przez wielu uważaną za podstawowy warunek zwiększenia stabilności ekonomicznej branży przewoźników lotniczych. Na przykład w Stanach Zjednoczonych ilość akcji z prawem głosu przewoźników lotniczych posiadana przez podmioty zagraniczne nie może przekraczać 25 proc. Te narodowościowe ograniczenia w zakresie praw własności i sprawowania kontroli doprowadziły do powstania trzech globalnych aliansów przewoźników lotniczych (Star Alliance, SkyTeam i oneworld), a ściślej mówiąc wspólnych przedsięwzięć utworzonych przez niektórych z ich członków na niektórych trasach. Model ten sprawdza się jako najbliższy kształtowi globalnego przewoźnika lotniczego.

39. Natomiast na mocy obowiązujących przepisów unijnych przewoźnicy unijni nie podlegają narodowościowym ograniczeniom w kwestii prawa własności i sprawowania kontroli, a prawa ich własności może nabyć dowolny podmiot z UE. W ostatnich latach europejska branża przewoźników lotniczych przeszła proces konsolidacji transgranicznej skupiającej się wokół trzech głównych grup europejskich przedsiębiorstw: grupy Air France-KLM; grupy Lufthansa wraz z przewoźnikami SWISS, Austrian Airlines i znaczącym udziałem w Brussels Airlines; oraz najmłodszej z trzech grup - grupy International Airlines Group (IAG) utworzonej jako spółka dominująca British Airways, Iberia oraz bmi. Ponadto unijny wymóg dotyczący większościowego udziału można znieść za pomocą kompleksowych unijnych umów z krajami partnerskimi, w których dopuszcza się udział większościowy i sprawowanie kontroli przez podmioty zagraniczne.
40. Trend konsolidacyjny w Europie jest wyjątkowy, a wyjątkowość ta wynika z faktu, że transgraniczne fuzje i wykupienia dopuszcza się jedynie w UE, a przepisy dotyczące praw własności i sprawowania kontroli zasadniczo nie zmieniły swojego kształtu od czasu ich wynegocjowania w 1944 r. w ramach Konwencji chicagowskiej. Trudności wynikające z bieżącego kształtu przepisów dotyczących praw własności i sprawowania kontroli są znaczące i wymagają negocjacji z krajami partnerskimi oraz wysoce złożonych struktur zarządzania. W nieunikniony sposób uniemożliwia to pełne wykorzystanie korzyści płynących z konsolidacji. Członkowie aliansów współpracują coraz ściślej, aby zapewnić klientom płynne, zintegrowane, globalne połączenia sieciowe wykorzystujące wiele węzłów.
41. W kwestii zniesienia ograniczeń w zakresie praw własności i sprawowania kontroli problem częściowo polega na konieczności uzyskania zgody krytycznej masy globalnego rynku lub znacznej części krajów, tak aby reforma istniejących przepisów przyniosła rzeczywiste zmiany. Logicznym punktem wyjścia dla osiągnięcia postępu w globalnym procesie reformowania przepisów o prawach własności i sprawowaniu kontroli jest rynek transatlantycki. Ponieważ ruch między UE a Stanami Zjednoczonymi stanowi niemal połowę światowych przewozów lotniczych, UE i USA stanowią silny blok, a powstanie prawdziwie transatlantyckich przewoźników byłoby ważnym impulsem do zmian. Nadszedł czas, aby podjąć kolejne kroki przewidziane w umowie o transporcie lotniczym między UE i USA w celu liberalizacji przepisów o prawach własności i sprawowaniu kontroli, aby umożliwić przewoźnikom lotniczym przyciąganie inwestycji niezależnie od narodowości

inwestora. Jednakże tak istotny cel strategiczny, jakim jest umożliwienie zagranicznych inwestycji w przedsiębiorstwa lotnicze, powinien być realizowany w szerszej perspektywie – zarówno dwustronnie między UE i innymi kluczowymi partnerami, jak i na wielostronnym, globalnym szczeblu, tj. na forum ICAO. UE powinna wykazać więcej inicjatywy w poszukiwaniach sposobów rozwiązania trudności związanych z przepisami o prawach własności i sprawowaniu kontroli, w szczególności wraz z krajami reprezentującymi to samo stanowisko, jednocześnie podnosząc kwestię zapotrzebowania po stronie przewoźników lotniczych na dostęp do kapitału finansującego i zwiększając atrakcyjność przewoźników lotniczych na rynkach finansowych. W walce z istniejącymi ograniczeniami można dodatkowo pożytecznie wykorzystać negocjacje w sprawie umów o wolnym handlu.

42. Istotne jest również obecnie, aby sfinalizować negocjacje z Australią i umożliwić czerpanie korzyści z umowy UE z Brazylią, której podpisanie niestety zostało opóźnione.

43. W trzecim filarze istnieje jeszcze olbrzymi potencjał uzyskania dalszych korzyści. Na przykład w 2005 r. Komisja wykazała znaczące korzyści gospodarcze płynące z przyszłych umów kompleksowych z Rosją, Chinami i Indiami, zwracając się w związku z tym o upoważnienie do wynegocjowania kompleksowych umów o transporcie lotniczym z każdym z tych państw; upoważnienie to do dnia dzisiejszego nie zostało udzielone. Te potencjalne korzyści potwierdzono także w niezależnym badaniu przeprowadzonym dla Komisji, dlatego też należy niezmiennie dążyć do realizacji celu, jakim jest zawarcie kompleksowych umów z wymienionymi kluczowymi partnerami. W przedmiotowym badaniu wskazano także potencjalne znaczące korzyści gospodarcze płynące z zawarcia kompleksowych umów z szeregiem innych ważnych partnerów.

#### **4.2. Główne zasady wyznaczające kierunek przyszłej unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa**

44. Zważywszy na rozwój jednolitego rynku, powstanie prawdziwie europejskich przewoźników o coraz bardziej wielonarodowej strukturze własności oraz zwiększający się potencjał UE w niemal wszystkich obszarach lotnictwa, nadszedł czas, aby UE przyjęła znacznie bardziej skoordynowane i zdecydowane podejście w swoich stosunkach zewnętrznych w dziedzinie lotnictwa. W niektórych przypadkach wystarczy być może wzmocnienie istniejącego poziomu koordynacji między Komisją Europejską, państwami członkowskimi i branżą, przy jednoczesnym podtrzymaniu relacji z krajami partnerskimi na zasadzie dwustronnej. Do tego celu niezbędne są wzmocnione, sformalizowane mechanizmy koordynacji i przejrzystości na szczeblu UE. Doświadczenie pokazuje jednak, że relacje dwustronne – nawet w przypadku ich koordynacji – pociągają za sobą poważne ryzyko nieosiągnięcia zadowalających wyników. Negocjacje na szczeblu unijnym, które opierają się na jedności UE i upoważnieniach od Rady, zazwyczaj okazują się właściwszym i skuteczniejszym sposobem realizacji europejskich interesów. Należy zatem rozwijać tego rodzaju podejście jako zwyczajowy sposób postępowania wobec wszystkich głównych partnerów, a nie wyjątek od zasady – jak to ma miejsce obecnie.

45. UE powinna nadal odważnie promować otwartość i liberalizację w sektorze lotnictwa, jednocześnie dopilnowując, aby towarzyszył im zadowalający poziom konwergencji regulacyjnej. Tam gdzie to konieczne, UE powinna bronić unijnego

przemysłu, gospodarki i miejsc pracy oraz dopilnowywać, aby w obronie jej interesów uruchamiano odpowiednie instrumenty. W negocjacjach z krajami partnerskimi należy także poświęcić należytą uwagę normom pracy i ochrony środowiska oraz poszanowaniu dla konwencji i umów międzynarodowych w obu obszarach, tak aby zapobiec zakłóceniom rynku i nie dopuścić do „równania w dół”.

46. Zmiany w dziedzinie lotnictwa potrzebne są także w kontekście globalnym. W tym zakresie czołową rolę odegrać może ICAO, modernizując istniejące ramy regulujące globalny rynek lotnictwa, podobnie jak w innych obszarach, takich jak bezpieczeństwo i ochrona. ICAO może pomóc w dalszym rozwoju gospodarczych ram regulacyjnych dla globalnego sektora lotnictwa, w tym w liberalizacji praw własności i sprawowania kontroli w odniesieniu do przewoźników lotniczych, prowadząc do powstania światowych ram dla uczciwej konkurencji i zapewniając zrównoważony pod względem ochrony środowiska rozwój sektora.

### **4.3. Rozszerzanie relacji z kluczowymi partnerami**

47. W niniejszym komunikacie podkreśla się strategiczne znaczenie, jakie dla UE ma konkurencyjność europejskiej branży lotniczej, w skład której wchodzi unijni przewoźnicy sieciowi o globalnym zasięgu. W tym zakresie konieczne jest w pierwszym rzędzie zabezpieczenie konkurencyjności branży lotniczej, a w drugiej kolejności – zagwarantowanie możliwości związanych z dostępem do rynku, tak aby branża ta mogła konkurować i prowadzić działalność na kluczowych rynkach. Europejska branża przewozów towarowych i przesyłek ekspresowych, zważywszy na jej specyfikę, jest w szczególności poszkodowana na arenie światowej ze względu na surowe ograniczenia zawarte w dwustronnych umowach o komunikacji lotniczej; należy zatem potraktować ją wysoce priorytetowo w walce z ograniczeniami dostępu do rynków. UE musi ukształtować swoje działania wobec wyzwań związanych z niektórymi ze strategicznych rynków i partnerów stosownie do poniższych uwag.
48. Turcja, jako kluczowy gracz regionalny, to dla UE strategiczny i jeden z najszybciej rozwijających się rynków lotniczych. Po Stanach Zjednoczonych, Turcja stanowi największe miejsce docelowe dla ruchu pasażerskiego do i z UE z wynikiem na poziomie 30 mln pasażerów w 2010 r. Od 1999 r. ruch pasażerski między UE i Turcją rósł średnio o ponad 9 proc. rocznie. Jest on trzy razy większy niż ruch pasażerski między UE i Marokiem oraz ponad dwukrotnie większy od rynku przewozów pasażerskich między UE i Rosją. Turcja i UE mają wspólne interesy w wielu obszarach lotnictwa, a możliwości współpracy są bardzo szerokie. W przedmiotowym regionie istnieje także kilka trudnych kwestii dotyczących lotnictwa, które wymagają rozwiązania, ponieważ przynoszą one szkody obu stronom. Należy opracować pozytywny i pragmatyczny harmonogram współpracy z Turcją, który umożliwi poczynienie korzystnych dla obu stron postępów w rozwiązywaniu konkretnych problemów w tym regionie. W szczególności należy rozwiązać kwestię dwustronnej umowy o bezpieczeństwie. Jeżeli uda się poczynić postępy w eliminowaniu powyższych przeszkód, należy następnie przewidzieć zawarcie umowy kompleksowej.
49. Jeśli chodzi o Rosję, to nadszedł najwyższy czas, aby ustanowić bardziej spójne, stabilne i ambitne relacje z tym państwem, dzięki którym przewoźnicy obu stron zyskają pewność planowania w dłuższej perspektywie. Rosja musi jak najszybciej wykazać swoje zaangażowanie w realizację porozumienia z 2011 r. przewidującego

wdrożenie „Uzgodnionych zasad modernizacji istniejącego systemu korzystania z tras transsyberyjskich”. Poza tą kwestią, istnieją szerokie możliwości podjęcia współpracy, przy czym potencjalne korzyści wynikające z zawarcia prawdziwego strategicznego partnerstwa, lub nawet z normalizacji stosunków, są równie znaczące dla Rosji i UE, podobnie jak ewentualne koszty braku postępów w tej kwestii. Natychmiast po usunięciu obecnych przeszkód, UE powinna zaproponować plan działań, którego ostatecznym celem powinna być kompleksowa umowa lotnicza między UE i Rosją.

50. Relacje z państwami z Zatoki Perskiej w ostatnich latach ograniczały się do jednostronnego procesu otwarcia rynków unijnych na przewoźników z Zatoki Perskiej, co doprowadziło do znaczącego zachwiania równowagi pod kątem możliwości biznesowych. Jednocześnie wciąż istnieją wątpliwości co do tego, czy przejrzystość sprawozdań z wyników finansowych działalności niektórych przewoźników z Zatoki Perskiej jest zgodna z normami międzynarodowymi. Ponadto niektóre kraje Zatoki Perskiej są nadal niechętnie przyjmowaniu bądź choćby omawianiu kwestii klauzuli „uczciwej konkurencji” w relacjach z pojedynczymi państwami członkowskimi UE. Tę tendencję należy odwrócić, po pierwsze zapewniając przejrzystość oraz uczciwą i otwartą konkurencję, a następnie – na tej podstawie – dążąc do dalszego rozwoju rynku. Należałoby skoordynować ten proces na szczeblu UE poprzez zawarcie kompleksowych unijnych umów lotniczych z kluczowymi krajami.
51. Znaczenie Azji w lotnictwie światowym szybko wzrasta, w związku z czym z oczywistych przyczyn unijni przewoźnicy nie mogą pozwolić sobie na brak aktywnej obecności na tym rynku. Wiele krajów azjatyckich realizuje obecnie bardziej liberalną politykę w sektorze lotnictwa; kilka krajów wyraziło chęć zawarcia kompleksowych umów z UE. UE powinna wykorzystywać takie okazje, pod warunkiem że kraje te w pełni uznają unijne prawo w zakresie lotnictwa, w tym zasadę wyznaczenia unijnego, oraz pod warunkiem że rynki te zapewniają równe szanse i uczciwą konkurencję obu stronom. Wskazuje się na znaczące potencjalne korzyści ekonomiczne płynące z kompleksowych umów o transporcie lotniczym zawartych na szczeblu UE z Chinami, Indiami i Japonią. Należy dążyć do zawarcia tego rodzaju umów. UE z dużym zainteresowaniem śledzi także wydarzenia na forum ASEAN, których celem jest ustanowienie w pełni zliberalizowanego jednolitego rynku lotniczego ASEAN do 2015 r., nawiązującego pod wieloma względami do utworzenia otwartego regionalnego rynku lotnictwa w Europie. W ten sposób stworzone zostaną nowe, ciekawe możliwości dla współpracy między UE i ASEAN, które na pewnym etapie powinny doprowadzić do zawarcia kompleksowej umowy lotniczej między UE i ASEAN. W tym zakresie czołową rolę odgrywa Singapur, który jawi się jako pionier wskazujący UE możliwości zwiększenia swojej obecności w ASEAN i nie tylko.
52. Podobne zmiany na szczeblu regionalnym mają miejsce w innych regionach świata, w tym w Ameryce Łacińskiej, gdzie należy z zadowoleniem przyjąć postępującą konsolidację przewoźników lotniczych, jako że stwarza ona możliwości, aby wypracować bliższe relacje na szczeblu bloków prowadzące do dalszego otwarcia rynku.
53. Rynek lotniczy w Afryce charakteryzuje się długoterminowym potencjałem wzrostu. W obecnych relacjach w obszarze lotnictwa między UE i Afryką główny nacisk



kładzie się na poprawę bezpieczeństwa lotnictwa w Afryce poprzez wspieranie tworzenia i funkcjonowania regionalnych organizacji nadzoru nad bezpieczeństwem oraz zapewnianie pomocy krajom figurującym w unijnym wykazie przewoźników lotniczych objętych zakazem wykonywania lotów w UE.

#### **4.4. Przydatne narzędzia**

54. UE pragnie wypracować silne, kompleksowe i wzajemnie korzystne stosunki ze swoimi kluczowymi partnerami. Zadanie to wykracza znacznie poza zwykłą kwestię liberalizacji praw przewozowych i powinno obejmować, na przykład, współpracę w zakresie przepisów, technologii i przemysłu. Kompleksowe umowy o komunikacji lotniczej z krajami sąsiadującymi oraz głównymi partnerami o podobnych zapatrywaniach powinny obejmować kwestię synchronizacji warunków stwarzanych przez przepisy prawa dla uczciwej konkurencji i zrównoważonego rozwoju branży lotniczej, w tym kluczowe aspekty, takie jak bezpieczeństwo, ochrona, środowisko i przepisy gospodarcze.
55. W niniejszym komunikacie podkreśla się wagę utrzymania konkurencyjności europejskiej branży lotniczej. Aby zapewnić realizację tego celu strategicznego, konieczna będzie bardziej usystematyzowana koordynacja, zwiększenie poczucia solidarności oraz wykorzystanie pełnej gamy narzędzi, którymi dysponują UE, Komisja Europejska, państwa członkowskie, przemysł UE oraz unijne organizacje i agencje lotnicze. Realizacja tego celu przyniesie także zwiększenie potencjalnych korzyści dla partnerów UE. Mogą one przybierać różne kształty, które należy rozpatrywać wspólnie.
56. Ważne jest, aby wszystkie zainteresowane strony uczestniczyły w najszerszym możliwym stopniu w opracowywaniu polityki, a następnie w negocjacjach, zarówno w ich przygotowaniach, jak i w samych rozmowach. Z tego powodu Komisja gotowa jest przeprowadzić ponowny przegląd mechanizmów praktycznych, aby zapewnić przejrzystość i szeroki zasięg negocjacji. Jednocześnie musimy dopilnować, aby procesy rządzące zewnętrznymi stosunkami UE w dziedzinie lotnictwa były wydajne, skuteczne i wolne od nadmiernych obciążeń biurokratycznych.
57. Komisja wierzy, że skuteczniejsze instrumenty służące zapewnieniu uczciwej konkurencji stanowią istotny element zaplecza, którego UE będzie potrzebowała, aby uczynić postępy w rozwoju swojej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa. Rozporządzenie (WE) nr 868/2004 okazało się złożone i niewykonalne dla branży usług lotniczych; dlatego po przeprowadzeniu pełnej oceny jego skutków Komisja dokona jego przeglądu i przedstawi – stosownie do potrzeb – wnioski dotyczące odpowiedniejszych środków, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

#### **5. WNIOSKI**

58. Nadeszła pora, aby państwa członkowskie, Rada i Parlament Europejski przeanalizowały dogłębnie, w jaki sposób najlepiej ukształtować przyszłą unijną politykę w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa, oraz aby podjęły one decyzje niezbędne do prowadzenia ambitniejszej polityki odpowiadającej powadze wyzwań stojących dziś przed europejskim sektorem

lotnictwa i uwalniającej pełen potencjał wkładu, jaki może wnieść sektor lotnictwa w gospodarkę europejską.

**CO UDAŁO SIĘ DOTYCHCZAS OSIĄGNAĆ DZIĘKI UNIJNEJ POLITYCE W ZAKRESIE ZEWNĘTRZNYCH STOSUNKÓW W DZIEDZINIE LOTNICTWA?**

**Ustanowienie unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa**

1. Opracowanie unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa było logicznym następstwem utworzenia wewnętrznego rynku UE i związanych z nim wspólnych przepisów. Kluczowym wydarzeniem był wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „open skies” z dnia 5 listopada 2002 r.<sup>16</sup>, w którym stwierdzono, że (i) gdy zobowiązania międzynarodowe wchodzą w zakres stosowania wspólnych zasad stają się one elementem wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, oraz że (ii) krajowe wymogi w zakresie praw własności i sprawowania kontroli w odniesieniu do wyznaczania przewoźników lotniczych w ramach dwustronnych umów o komunikacji lotniczej naruszają swobodę przedsiębiorczości zapisaną w traktatach UE.
2. W czerwcu 2003 r. Rada przyznała Komisji upoważnienia do negocjowania kompleksowej umowy o transporcie lotniczym ze Stanami Zjednoczonymi oraz do negocjowania „umów horyzontalnych” ze wszystkimi pozostałymi krajami spoza UE w celu dostosowania umów dwustronnych zawartych przez nie z państwami członkowskimi, tak aby były one zgodne z prawem UE.
3. W czerwcu 2005 r. Rada uzgodniła, że unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa opierać się będzie na trzech głównych „filarach”: (i) dostosowanie wszystkich dwustronnych umów o komunikacji lotniczej zawartych przez państwa członkowskie UE z państwami trzecimi, tak aby były one zgodne z unijnym prawem w świetle wyroku Trybunału w sprawie „open skies”, tj. poprzez usunięcie z nich krajowych wymogów dotyczących prawa własności i sprawowania kontroli, a tym samym uznanie swobody przedsiębiorczości unijnych przewoźników lotniczych; (ii) rozwój rozszerzonego wspólnego obszaru lotniczego do 2010 r., tak aby włączyć do niego kraje sąsiadujące z UE na południu i wschodzie; oraz (iii) wynegocjowanie na szczeblu UE kompleksowych umów z pozostałymi kluczowymi partnerami w oparciu o indywidualne upoważnienia do negocjowania w przypadkach, w których wykazano, że zawarcie umowy na szczeblu UE przyniesie korzyści gospodarcze i wartość dodaną.

Chociaż pozostaje nadal wiele istotnych wyzwań i dużo pracy, od 2005 r. poczyniono znaczące postępy w ramach wszystkich trzech filarów.

**Osiągnięcia w ramach istniejących trzech filarów**

Filar pierwszy – przywrócenie pewności prawa

---

<sup>16</sup> Sprawy sądowe wniesione przez Komisję Europejską przeciw ośmiu państwom członkowskim w odniesieniu do dwustronnych umów o komunikacji lotniczej zawartych przez nie z USA.

4. Konieczność przywrócenia zdrowych podstaw prawnych w zakresie stosunków w dziedzinie lotnictwa z UE została powszechnie zaakceptowana na świecie; poza nielicznymi wyjątkami kwestia ta nie stanowi już prawdziwego problemu. Zasadę wyznaczenia unijnego uznało około 117 krajów spoza UE. Spośród nich, 55 krajów zgodziło się zmienić wszystkie umowy dwustronne zawarte przez nie z państwami członkowskim UE poprzez umowy horyzontalne z UE, podczas gdy pozostałe kraje uczyniły to na zasadzie dwustronnej z poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Ogółem do wymogów prawa unijnego dostosowano niemal 1000 dwustronnych umów o komunikacji lotniczej, obejmujących 75 proc. całości ruchu pasażerskiego przekraczającego granice UE. W przypadku niektórych krajów istotnych z punktu widzenia lotnictwa wciąż jednak potrzeba wiele pracy, aby zakończyć proces wdrażania zasady wyznaczenia unijnego. Do krajów tych zaliczają się Indie, Chiny i Korea Południowa, a także Republika Południowej Afryki, Kenia, Nigeria i Kazachstan. Spośród nich, jedynie RPA, Kenia, Nigeria i Kazachstan w żadnym stopniu nie uznały jeszcze zasady wyznaczenia unijnego. Tam, gdzie istnieją organizacje regionalne, czyli na przykład w Afryce i Azji Południowo-Wschodniej, w miarę możliwości należy realizować podejście regionalne poprzez negocjowanie umów na szczeblu bloków. Takie umowy horyzontalne na poziomie bloków powinny zawierać elementy wzajemności (w szczególności w odniesieniu do przepisów o prawach własności i sprawowaniu kontroli), które umożliwiłyby stopniowe wzajemne uznawanie stosownych regionalnych rynków lotniczych z korzyścią dla obu stron. Przywrócenie pewności prawa, najlepiej poprzez działania na szczeblu regionalnych bloków z regionalnymi wspólnotami gospodarczymi, które posiadają uprawnienia do zawierania umów horyzontalnych, nadal jest prerogatywą dla rozszerzenia współpracy w kluczowych obszarach lotnictwa, takich jak bezpieczeństwo, ochrona, przepisy gospodarcze, zarządzanie ruchem lotniczym i ochrona środowiska.
5. Osiągnięte wyniki są znaczące. W ramach wprowadzonych zmian zniesiono krajowe ograniczenia w zakresie prawa własności i sprawowania kontroli w odniesieniu do unijnych przewoźników, zgodnie z wymogami unijnego prawa. W rezultacie unijni przewoźnicy mogą oferować swoje przewozy do krajów spoza UE z dowolnego państwa członkowskiego, pod warunkiem że na mocy stosownej dwustronnej umowy o komunikacji lotniczej przysługują im prawa wyznaczenia unijnego oraz przewozowe. Ponadto uznawane są fuzje między unijnymi przewoźnikami. Lecz przede wszystkim przywrócono pewność prawa w odniesieniu do umów dwustronnych, co ma znaczenie dla wszystkich operatorów.

#### Filar drugi – wspólny obszar lotniczy z krajami sąsiadującymi

6. Znaczące postępy poczyniono także w zakresie utworzenia rozszerzonego wspólnego obszaru lotniczego. UE wynegocjowała szereg istotnych umów o komunikacji lotniczej z krajami sąsiadującymi, które z czasem – w oparciu o równoległy proces stopniowego otwarcia rynku i konwergencji regulacyjnej w kierunku unijnego prawodawstwa i regulacji w dziedzinie lotnictwa – staną się elementem wspólnego obszaru lotniczego, obejmującego 55 krajów i 1 miliard mieszkańców, tj. dwukrotność liczby mieszkańców UE. Obok Szwajcarii, Norwegii i Islandii, które stanowią część wewnętrznego rynku lotnictwa, kompleksowe umowy o transporcie

lotniczym podpisano także z regionem Bałkanów Zachodnich<sup>17</sup>, Marokiem, Gruzją, Jordanią i Mołdawią, a także parafowano umowę z Izraelem. Trwają negocjacje z Ukrainą i Libanem, wkrótce mają rozpocząć się rozmowy z Tunezją i Azerbejdżanem, a w dalszej kolejności także z Armenią.

7. Skutki gospodarcze tych umów sąsiedzkich, które zostały wynegocjowane jako pierwsze, są wymierne i znaczące. W niezależnym badaniu przeprowadzonym dla Komisji Europejskiej<sup>18</sup> oszacowano, że całkowite korzyści gospodarcze z umowy między UE i Marokiem (2006 r.) przekroczyły 3,5 mld EUR w okresie 2006-2011 dzięki olbrzymiemu wzrostowi ruchu lotniczego między UE i Marokiem z udziałem wielu nowych tras i przewoźników, skutkiem czego zwiększyła się konkurencja i wybór oraz spadły ceny. Od 2005 r. opłaty za przewozy pasażerskie spadły realnie o około 40 proc. Podobnie umowa między UE i regionem Bałkanów Zachodnich (umowa ECAA) przyniosła korzyści gospodarcze przekraczające ogółem 2,4 mld EUR w okresie 2006-2011. Z ogółu korzyści gospodarczych 80-85 proc. stanowi dodatkowy zysk po stronie konsumentów wynikający z obniżenia opłat, podczas gdy pozostała liczba odpowiada innym zyskom w obszarze produktywności i wydajności.
8. Kraje sąsiadujące wykonały wiele pracy w celu dostosowania swoich ram prawnych do prawodawstwa UE w kluczowych obszarach, takich jak bezpieczeństwo lotnictwa, ochrona, zarządzanie ruchem lotniczym, ochrona środowiska, prawa pasażerów, przepisy gospodarcze i kwestie zabezpieczenia społecznego. Działania te leżą w interesie konsumentów i branży lotniczej zarówno w UE, jak i w krajach sąsiadujących. UE udziela znaczącej pomocy krajom sąsiadującym, wspierając je w dostosowywaniu ich prawodawstwa do przepisów unijnych. Obie strony zgodziły się na przyznanie dodatkowych praw przewozowych (przywilej piątej wolności, tj. prawo do realizacji przewozów między krajem partnerskim oraz punktami pośrednimi lub punktami poza granicami UE w ramach połączenia zaczynającego się/kończącego się w kraju będącym siedzibą przewoźnika), które zaczną obowiązywać wraz z zakończeniem procesu harmonizacji przepisów prawa. W przypadku regionu Bałkanów Zachodnich, wczesne wdrożenie unijnych przepisów lotniczych na mocy umowy ECAA będzie także korzystne w kontekście procesu przystąpienia do UE.
9. Stosunki z jednym z kluczowych krajów sąsiadujących – Rosją – okazały się trudne. Rosja to potencjalnie bardzo ważny partner dla UE ze względu na swoją bliskość geograficzną oraz wzajemne zależności, które są źródłem znaczących możliwości handlowych. Na przykład, miejscem przeznaczenia ponad 40 proc. międzynarodowych lotów pasażerskich z Rosji jest UE. Potencjał wzajemnych korzyści nie został jednak w pełni wykorzystany.
10. W 2011 r. nastąpił punkt zwrotny pod względem uznawania unijnego prawa przez Rosję. W wrześniu 2011 r. Rosja – po raz pierwszy – zgodziła się włączyć zasadę

---

<sup>17</sup> Wielostronna umowa podpisana z następującymi partnerami: Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, była jugosłowiańską republiką Macedonii, Czarnogórą, Serbią i Misją Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie.

<sup>18</sup> Booz & Company: „Rozwój przyszłej unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa” (ang. *Development of the EU's Future External Aviation Policy*), sprawozdanie końcowe, kwiecień 2012 r.

wyznaczenia unijnego do dwustronnych umów o komunikacji lotniczej zawieranych przez nią z państwami członkowskimi UE; proces ten dobiega obecnie końca.

11. Jedna kwestia wciąż jednak pozostaje nie w pełni rozwiązana: rosyjski system opłat dla przewoźników UE za korzystanie z tras syberyjskich w przelotach do miejsc docelowych w Azji. Szacuje się, że przewoźnicy unijni do tej pory płacili ponad 300 mln EUR rocznie za przeloty nad Syberią. Większość tej kwoty trafiła najprawdopodobniej do ich bezpośredniego konkurenta. Pod koniec 2011 r. Komisja Europejska i rząd Rosji wymieniły pisma, na mocy których wynegocjowane, uzgodnione i podpisane w 2006 r. „Uzgodnione zasady modernizacji istniejącego systemu korzystania z tras transsyberyjskich” powinny zostać w pełni wdrożone do dnia 1 lipca 2012 r. UE oczekuje, że Rosja dotrzyma tego zobowiązania międzynarodowego i rezerwuje sobie prawo do podjęcia niezbędnych środków, jeżeli tak się nie stanie.

#### Filar trzeci – kompleksowe umowy z pozostałymi kluczowymi partnerami

12. W ramach trzeciego filara UE wynegocjowała kilka umów z głównymi partnerami. Te kompleksowe umowy mają ogółem na celu otwarcie rynku, stworzenie warunków dla uczciwej i otwartej konkurencji poprzez konwergencję regulacyjną, liberalizację przepisów dotyczących prawa własności i sprawowania kontroli w odniesieniu do przewoźników oraz rozwiązywanie praktycznych kwestii biznesowych.
13. Wstępna umowa ze Stanami Zjednoczonymi została podpisana w kwietniu 2007 r., a druga umowa – w czerwcu 2010 r. W grudniu 2009 r. podpisano umowę z Kanadą, przewidującą etapowe otwarcie rynku w oparciu o zmiany, które Kanada ma wprowadzić do swoich przepisów o inwestycjach zagranicznych. W marcu 2011 r. parafowano kompleksową umowę o transporcie lotniczym z Brazylią, choć Brazylija wciąż nie złożyła swojego podpisu. Rada przyznała także Komisji upoważnienia do negocjowania umów kompleksowych z Australią i Nową Zelandią. Negocjacje z tymi krajami są nadal w toku.
14. Umowa między UE i USA odegrała kluczową rolę, jeśli chodzi o zmianę charakteru międzynarodowych umów lotniczych, odchodząc od modelu skupiającego się na zwykłych negocjacjach dotyczących dostępu do rynku na zasadzie wzajemności. Po raz pierwszy w istotnej umowie międzynarodowej przyznano, że należy zająć się także warunkami prowadzenia konkurencji i należy je zharmonizować, aby zapewnić uczciwą konkurencję. UE i USA wypracowały nowy wzór umowy, który uwzględnia rolę lotnictwa. Choć do tej pory umowy z USA i Kanadą stosowane były jedynie w okresie spowolnienia gospodarczego, które miało negatywne skutki dla większości rynków lotniczych, oczekuje się, że przyniosą one znaczące korzyści na miarę wielkości rynku transatlantyckiego. W badaniu<sup>19</sup> zrealizowanym w imieniu Komisji Europejskiej stwierdzono, że umowa między UE i USA o otwartym obszarze lotniczym powinna w ciągu pierwszych 5 lat przynieść ponad 25 mln dodatkowych pasażerów w ruchu UE-USA i ponad 15 mld EUR w formie korzyści dla konsumentów, a także doprowadzić do stworzenia 80 000 nowych miejsc pracy w

---

<sup>19</sup> „Skutki gospodarcze otwartego obszaru lotniczego między UE i USA” (ang. *The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US*), sprawozdanie końcowe, styczeń 2007 r., Booz Allen, Hamilton.

UE i USA łącznie. Korzyści i poprawa wydajności wynikające ze współpracy w zakresie przepisów i konwergencji regulacyjnej, a także skutki pracy wspólnych komitetów ustanowionych na mocy umów, są już widoczne. Przykładowo na mocy umowy UE-USA wspólny komitet zajął się szeroką gamą kwestii, w tym dostępem do rynku, współpracą w zakresie przepisów i konwergencją regulacyjną oraz warunkami konkurencji. W ten sposób stworzono cenne forum pozwalające na monitorowanie procesu realizacji umowy i usuwanie utrudnień w prowadzeniu działalności. Przykładowo to właśnie wspólny komitet doprowadził do zawarcia w czerwcu 2012 r. umowy między UE i USA o ochronie ładunków, dzięki której – w wyniku wzajemnego uznania stosownych systemów ochrony ładunków lotniczych – przewozy tych ładunków będą tańsze i szybsze.