

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB'DEN YENİ HAVACILIK STRATEJİSİ: DAHA
REKABETÇİ BİR AVRUPA'YA DOĞRU

Deniz SERVANTIE
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AB'DEN YENİ HAVACILIK STRATEJİSİ: DAHA REKABETÇİ BİR AVRUPA'YA DOĞRU

Deniz SERVANTIE, İKV Uzman Yardımcısı



Genel Tespitler

- Avrupa havacılık sektörü, toplam 400'ün üzerinde havalimanını, 60'tan fazla hava trafik hizmet sağlayıcısını ve 150'in üzerinde hava yolu şirketini bünyesinde barındıran dev bir sektörü oluşturuyor;
- Son 20 yılda, AB'de iç pazarda hava hizmetlerinin liberalizasyonu ile beraber hava taşımacılığına olan talepte kayda değer bir büyüme görülmüştür;
- Avrupa ekonomisine yaklaşık 365 milyar avro katkı sağladığı tahmin edilen Avrupa havacılık sektörü, yaklaşık 5,1 milyondan fazla kişi için istihdam olanağı yaratıyor;
- Hava yolu işletmelerinin 2008 krizinden ötürü uğradıkları toplam zarar 16,8 milyar dolar. 2009 yılında ise, uğradığı 11 milyar dolar zarara rağmen sektör, verimliliğini ve dayanıklılığını korumuştur;
- Havacılık Stratejisi, Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker'in açıkladığı Yatırım Planının çerçevesinde yürütülmektedir. Havacılık Stratejisi, Yatırım Planının üç temel amacına katkı sağlamayı hedeflemektedir.
- Stratejinin başlıca amacı, AB havacılık sanayinin uluslararası çapta rekabet gücünün artırılmasıdır.
- Strateji çerçevesinde, üçüncü ülkelerle anlaşmalar öngörülmekte ve söz konusu ülkeler



kapsamında Türkiye ile yeni bir anlaşmanın imzalanması amaçlanmaktadır.

- Küresel ekonomik krize rağmen dünya çapında hava taşımacılığı trafiğinin, 2030 yılına kadar yüzde 5 artacağı öngörülmektedir.
- AB Havacılık Stratejisi, Avrupa'yı dünyanın en güvenli hava bölgesi yapmayı da ayrıca hedeflemektedir.

Giriş

AB'nin Ulaştırma Politikası kapsamında havacılık, son derece kritik öneme sahip bir sektördür. Havacılık sektörünün, büyüyen potansiyeli ile beraber AB ekonomisi için kilit önem taşımakta olduğunun altını çizmek gerekir. Hâlihazırda Avrupa havacılık sektörü, toplam 400'ün üzerinde havalimanını, 60'tan fazla hava trafik hizmet sağlayıcısını ve 150'in üzerinde hava yolu şirketini bünyesinde barındıran dev bir sektörü oluşturuyor. Avrupa ekonomisine yaklaşık 365 milyar avro katkı sağladığı tahmin edilen Avrupa havacılık sektörü, 5,1 milyondan fazla kişi için istihdam olanağı yaratıyor¹. Yıllık yolcu kapasitesi ise yaklaşık 800 milyon yolcudan oluşuyor. Pazarın büyüklüğüne rağmen 2008 yılında Avrupa'yı etkilemeye başlayan krizden en fazla etkilenen sektörlerin başında da havacılık sektörü geliyor. Hava yolu işletmelerinin 2008 krizinden ötürü uğradıkları toplam zarar 16,8 milyar dolar. 2009 yılında ise, uğradığı 11 milyar dolar zarara rağmen sektör, verimliliğini ve dayanıklılığını korumuştur. Buna rağmen havayolu taşımacılığı diğer ulaştırma araçları ile karşılaştırıldığında, en hızlı gelişen sektörlerin başında geliyor. Böylesine büyük bir sektöre sahip olan AB, hava trafiğinin kontrolünde de yeni yetkinlikler elde etti. Bu çerçevede, 2009 yılında üye ülkelerin elinde bulunan bir takım yetkiler ve sorumluluklar AB kurumlarına devredildi. Örneğin, havaalanları ücretlerine ilişkin bir yönerge ile üye ülkelerin havaalanlarında ortak bir ücretlendirme sistemine geçilmesi öngörülmüştür. Buna ek olarak bilgisayarlardaki uçak rezervasyon sistemlerine ilişkin bir düzenleme getirilmiştir. Böylece AB üye ülkelerinde uçak rezervasyon siparişlerinde ortak bir modelin oluşturulması hedeflenmiştir.

Aralık ayının başında ise AB, havacılık sektöründe rekabeti artırmak amacıyla belirlediği yeni havacılık stratejisini açıkladı. Söz konusu Havacılık Stratejisinin bu alanda AB için bir kilometre taşı oluşturduğu söylenebilir. Havacılık Stratejisi, Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker'in açıkladığı Yatırım Planının çerçevesinde yürütülmektedir.

Havacılık Stratejisinin üç temel amacı bulunmaktadır.

- ✓ AB'nin ekonomisine ve istihdamına katkı sağlanması;
- ✓ Sanayi zemininin pekiştirilmesi;

¹ European Commission, DG Mobility and Transport, *Air: What do we want to achieve?*, 2015, http://ec.europa.eu/transport/modes/air/index_en.htm



- ✓ Küresel liderlik pozisyonunun güçlendirilmesi².

Ayrıca yeni Havacılık Stratejisi; bir Komisyon iletişimini, Havacılık Güvenlik Yönergesinin değiştirilmesine dair bir öneriyi ve AB çapında üçüncü ülkelerle kapsamlı hava taşımacılık anlaşmalarının imzalanmasını içeren bir öneri paketi ile önümüzdeki yıllarda görülecek olan faaliyetlere ilişkin bir eylem planını da kapsamaktadır³.

AB'nin yeni Havacılık Stratejisi neleri içeriyor?

Havacılık Stratejisi, AB havacılık sektörünün gelişimine yardımcı olarak tüm ilgili paydaşların sektöre katılımını öngörüyor. Belirtilene göre, girişimler kapsamında, aktörlerin yeni iş olanaklarından faydalanmaları amaçlanmaktadır. Havacılık Stratejisi ayrıca, AB havacılık sektörünün rekabet edebilirliğini artırmak amacıyla ilk defa kapsamlı bir yol haritası çizmiş bulunuyor. Buna ek olarak söz konusu stratejinin daha önce tasarlanan stratejilerle karşılaştırıldığında daha bütüncül bir yaklaşım benimsediği görülüyor.

Bu noktada, Tek Avrupa Hava Sahasının geliştirilmesine özellikle önem atfediliyor⁴. AB'de kara yolu taşımacılığında sınırların ortadan kaldırılmasına rağmen, hava yolu taşımacılığında, hâlihazırda üye ülkeler arasında yer alan sınırlar varlığını korumaktadır. Bu bağlamda Komisyon, 2001 yılından itibaren bir dizi önlem paketi oluşturmuştu. Bu önlemlerle beraber Komisyon, üye ülkeler arasında varlığını sürdürmekte olan sınırların yok edilmesinin yanı sıra, Topluluk hava sahasının parçalı yapısının değiştirilmesini ve sonlandırılmasını öngörmüştü. Böylece, tüm üye ülkeleri kapsayacak tek bir hava sahasının yaratılması düşünüldü. 2004 yılının Mart ayında Komisyon, 551 Sayılı Yönergeyi yayımlayarak, Avrupa hava sahasının mevcut düzenlemesi ve yönetiminin değiştirilmesi konusunu gündeme getirmişti. Bunlarla beraber, bir uçuş bilgilendirme merkezinin kurulması teklif edildi. Hava sahasının uluslararası mevzuatını incelediğimizde, Chicago Sözleşmesi'nin 12'nci maddesinin bu alanda net ifadeler sunmakta olduğunu görüyoruz. Söz konusu maddeye göre, uçuş bilgi bölge (*Flight Information Regions - FIRs*) konsepti esasında, hava sahasının homojen bölgelerine değinmektedir ve şimdiye kadar hava sınırları, kara ve deniz sınırlarını referans alarak belirlenmiştir. Buna karşın, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü'nün (ICAO, *International Civil Aviation Organisation*) konuya yaklaşımı incelendiğinde, hava sahasının sınırlarının belirlenmesinde daha etkin hizmet vermenin esas alındığı görülmektedir.

2010 yılında ise Avrupa Hava Trafik Akış Yönetimi (*Air Traffic Flow Management - ATFM*) konusuyla ilgili olarak, 255 Sayılı Yönerge yürürlüğe girdi. Yönerge ile beraber, Avrupa hava trafik yönetimi ağının mevcut kapasitesinin artırılması ve optimize edilmesi, tek bir Avrupa sahası içinde belli kurallar ve prosedürlerin uygulanması ve bunlara ek olarak, hava trafiği akış yönetiminde süreçlerinin kolaylaştırılması

² European Commission, Press Release, *Commission presents a new Aviation Strategy for Europe*, 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6144_en.htm

³ Ibid.

⁴ European Commission, DG Mobility and Transport, *Air: Single European Sky*, 2015, http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/index_en.htm



öngörüldü. Yönerge ile genel hava trafiği kapsamında faaliyet göstermeyi amaçlayan tüm uçuşlar için hava trafiği yönetiminde yeni düzenlemeler yapıldı. Buna ilaveten yönerge, ICAO tarafından belirlenen uluslararası havacılık kurallarına uygun bir şekilde düzenlendi. Tek Avrupa Hava Sahası'nın temelleri arasında en gelişmiş teknolojilerin Avrupa çapında havacılık sektörüne uyarlanması hedeflendi. Bu çerçevede, SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Researches* – Tek Avrupa Sahası Hava Trafik Yönetimi Araştırmaları) kuruldu. SESAR için Komisyon, 2020 yılına kadar 430 milyon avro tutarında bir bütçe ayırdı.

Yukarıda belirtilen kapsamlı strateji çerçevesinde, Komisyonun öncelikleri aşağıdaki gibidir:

- ✓ **Uluslararası havacılık alanında AB'nin başlıca bir aktör olarak yer almasının sağlanması.** Bu bağlamda AB havacılık sektörünün yeni büyüme pazarlarına giriş yapması öngörülmüyor. Bu çerçevede, AB'nin üçüncü ülkelerle imzalayacağı anlaşmalar özellikle önem arz etmektedir.
- ✓ **Hava ve karada büyümeyi engelleyen unsurların ele alınması.** AB havacılık sektörünün büyümesinin önüne geçen başlıca engeller; kapasite, verimlilik ve bağlanabilirliktir. Bu bağlamda, AB hava sahasının halen ulusal hava saha bölgelere ayrılmış bulunmasından ötürü ortaya çıkan kaybın yaklaşık 5 milyar avro tutarında olduğu belirtiliyor. Buna ek olarak, mevcut sistemin havaya 50 milyon ton karbondioksit salınmasına neden olduğunu da ayrıca belirtmekte fayda var. Kapasite engellerinin ise AB havaalanlarına toplamda 818 bin iş olanağına mal olacağı ifade ediliyor.
- ✓ **Yüksek AB standartlarının korunması.** Stratejide, AB güvenlik kurallarına ilişkin yüksek standartların korunması talep ediliyor. Bu alanda, AB'de dünyanın diğer bölgelerine göre kaza oranının oldukça düşük olduğu göz önünde bulundurulduğu zaman, AB'nin stratejisinin başarılı olma şansının yükseldiği söylenebilir.
- ✓ **İnovasyon, dijital teknolojiler ve yatırımlarda ilerlemenin kaydedilmesi.** Stratejide, bu alanda özellikle İHA'lara (insansız hava araçları) ilişkin yeni bir hukuki çerçevenin getirilmesi öngörülmüyor. Komisyonun, Avrupa Havacılık Güvenliği Ajansı (EASA) ile birlikte hareket ettiğini de ayrıca belirtmekte fayda var⁵.

Buna ek olarak strateji, aşağıda belirtilen alanlara daha fazla odaklanmasını talep etmektedir:

- ✓ Sosyal ajandanın pekiştirilmesi ve havacılık sektöründe yüksek kaliteli iş olanaklarının yaratılması;
- ✓ Yolcu haklarının korunması;

⁵ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *An Aviation Strategy for Europe*, COM (2015) 598 final, Brussels, 7 December 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0598&from=EN>



- ✓ Verimli bir Enerji Birliğine ve ileri görüşlü bir İklim Değişikliği Politikaya katkıda bulunulması⁶.

Komisyon, söz konusu stratejinin halka doğrudan bir istişarenin⁷ ve buna ek olarak; AB üye ülkeleri, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi olmak üzere birçok paydaş ile yoğun diyalogların sonucunda geliştirildiğinin altını çizmiştir.

Yeni teknolojilerin yükselen yıldızları: İnsansız hava araçları (İHA)

Günümüz dünyasında havacılık, diğer sektörler gibi inovasyon ve yeni teknolojilerin gelişmesi için uygun bir alan oluşturmaktadır. Bu çerçevede hızla gelişen teknolojilerden birisi de, şüphesiz, insansız hava araçlarıdır (İngilizce “*drone*”). İHA’lar iki sınıfa ayrılmaktadır: İlk sınıf, uzaktan kumanda ile yönlendirilmekte, diğer sınıf ise kendiliğinden belli bir uçuş planı üzerinden otomatik olarak hareket etmektedir. Buna ek olarak İHA’lar, birçok savaş ortamında kullanılmaktadır⁸. Bu çerçevede İHA’lar tarafından, örneğin Suriye veya Afganistan gibi ülkelerde, terör örgütlerinin hedefleri vurulmaktadır.

Söz konusu alanda Komisyon birtakım önerilerde bulunmaktadır:

- Yeni temel Havacılık güvenliği düzenlemesi kapsamında AB’de İHA’ların kullanımına ilişkin temel bir hukuki çerçevenin oluşturulması;
- Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansı’nın (*European Aviation Safety Agency, EASA*) İHA uçuşlarına ilişkin daha detaylı kurallar belirlemesi ve sanayi standartlarını geliştirmesi⁹.

Komisyon ayrıca açık bir dille süregelmekte olan havacılık güvenlik kurallarının İHA uçuşlarına adapte olmadığını belirtmekte ve üye ülkeleri bu alanda koordineli bir çalışma yürütmeye çağırmaktadır.

⁶ Ibid.

⁷ European Commission, DG Mobility and Transport, Public Consultation on the “Aviation package for improving the competitiveness of the EU Aviation Sector, *Report on the contributions received*, 2015, <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/consultations/doc/2015-aviation-package/synopsis-report.pdf>

⁸ David Axe, *Strategist: Killer Drones Level Extremists’ Advantage*, Wired, 2009, <http://www.wired.com/2009/06/strategist-killer-drones-level-extremists-advantage/>

⁹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *An Aviation Strategy for Europe*, COM (2015) 598 final, Brussels, 7 December 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0598&from=EN>





ABD tarafından üretilen *General Atomics MQ-9 Reaper*, Afganistan'daki operasyonlar çerçevesinde uçarken.

İnsansız hava araçları teknolojisi de Türkiye'de gelişmeye devam ediyor. Bu çerçevede, 2014 yılında hizmete giren Bayraktar Taktik İnsansız Hava Aracı Sisteminden bahsetmek mümkün. 2007 yılında Savunma Sanayi Müsteşarlığı tarafından rekabet usulüne dayalı olarak başlatılan söz konusu sistem, 2013 yılında proje kapsamında ilk prototip sistemler tamamlanarak uçuş testlerine Mart 2015 tarihinde başlamıştır. 9 Aralık 2015 tarihinde ise Bayraktar Taktik İnsansız Hava Aracı Sisteminin ilk bin uçuş saatini tamamladığını belirlemekte fayda var¹⁰.

Havacılık Stratejisi Türkiye için ne ifade ediyor?

Türkiye'de son 10 yılda, sivil havacılık alanında son derece önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Türkiye'deki sivil hava taşımacılığının büyük bir kısmını gerçekleştiren THY'nin büyümesi ile birlikte yeni varış noktalarının oluşması, bu duruma paralel bir şekilde yolcu sayısının da yükselmesini sağlamıştır. 2003 yılından 2014 yılına kadar varış noktalarının sayısında yaklaşık yüzde 294'lük bir artış gerçekleşmiştir¹¹. Buna ek olarak, Pegasus gibi birçok yeni havayolu faaliyete geçerek, Türk havacılık pazarının rekabete açık olduğunu kanıtlamıştır. Altyapısal olarak da Türkiye'de havalimanlarının kapasitesinin artırılması – hatta İstanbul'da, üçüncü bir havalimanı projesi kapsamında yeni havalimanlarının kurulması – AB'de büyük bir ilgi ile takip edilmektedir.

Strateji kapsamında, üçüncü ülkelerle imzalanacak havacılık anlaşmaları çerçevesinde Türkiye ile de bir anlaşmaya gidileceği dile getirilmektedir. AB'ye aday bir ülke olarak Türkiye, havacılık sektörü açısından, 75 milyonu aşan nüfusu ile AB için kilit role sahip bir pazarı oluşturmaktadır. Söz konusu alanda AB, Türkiye'nin sahip olduğu potansiyeli anlamış gibi görünüyor. AB'ye gelen ve giden yolcu trafiğine bakıldığında zaman Türkiye, ABD'den sonra ikinci en önemli pazarı oluşturuyor. Bu kapsamda yaklaşık 40 milyon yolcu AB ile Türkiye arasında seyahat etmiştir. Ayrıca AB ile Türkiye arasında 2010 yılında imzalanan Yatay Anlaşma'nın da bu alandaki önemini vurgulamak gerekir. Bu anlaşma ile Türkiye'nin AB havacılık sistemine olan entegrasyonunun önündeki engellerin kaldırılmasının yanı sıra, ülkenin Tek Avrupa Hava Sahasına katılımı ve EASA

¹⁰ Kokpit Aero, *1000 saat tamamlandı!*, 9 Aralık 2015, <http://kokpit.aero/gokyuzunde-bin-saat>

¹¹ Deniz Servantie, İKV Değerlendirme Notu 154, *AB ve Türk Havacılık Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi*, 2015.



ile olan işbirliğinin güçlendirilmesi öngörülmüştü. Söz konusu engellerinin başında Kıbrıs sorunun geldiğini belirtmekte fayda var. 2015 yılında Komisyon tarafından yayımlanan İlerleme Raporunda, Türkiye ile Güney Kıbrıs Rum Yönetimi arasındaki hava trafik kontrol merkezleri arasındaki iletişim eksikliğinin Lefkoşa uçuş bilgi bölgesinde hava emniyeti bakımından ciddi bir tehlike oluşturduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda Kıbrıs sorununa kalıcı bir çözümün hem Türkiye ile AB arasında imzalanacak yeni bir havacılık anlaşmasını mümkün kılacağı, hem de müzakere sürecine de olumlu yansıtacağı söylenebilir.

Komisyon, Türkiye ile AB arasında yeni bir havacılık anlaşmanın imzalanmasının iki taraf için de olumlu etkileri olacağını ifade etmektedir. Bu çerçevede, pazara erişimin sağlanması ve daha yakın bir işbirliğinin pekiştirilmesi gerekmektedir. Buna ek olarak, söz konusu anlaşmanın, hem AB hem de Türkiye için yeni varış noktalarının belirlenmesi ve kapasitenin artırılmasına da faydalı olacağı ifade edilebilir. Ancak, tüm bunların yanı sıra Komisyon da, söz konusu anlaşmanın imzalanması için Türkiye tarafından tüm AB havacılık müktesebatının yürürlüğe koyulmasını talep etmektedir¹².

Sonuç

Sonuç olarak stratejinin havacılık alanında bir hukuki çerçeve çizdiği görülmektedir. Havacılık sektörünün büyümesinin, AB'nin içinde bulunduğu ekonomik buhrana olumlu katkıları olabilecektir. AB havacılık sektörünün, tek bir havacılık pazarının geliştirilmesiyle önemli bir yol kat ettiği söylenebilir ancak söz konusu stratejinin daha ileri görüşlü bir yol çizdiği görülmektedir. Bu bağlamda havacılık sektörü, AB ekonomisinin büyümesine önemli katkılarda bulunuyor ve söz konusu strateji ile birlikte yeni istihdam olanaklarının yaratılması öngörülmektedir. Buna ek olarak dünya çapında havacılık sektörünün hızla değiştiğini de göz ardı etmemek gerekir. Gelişen ülkelerin ekonomik büyümesiyle birlikte havacılık, küresel büyümenin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda AB'yi doğrudan rakip olan güçlü ülkelerin uluslararası arenaya girmesiyle beraber AB'nin yeni bir havacılık stratejisi lanse etmesi etkin bir şekilde uygulanacağı da öngörülebilirse, son derece isabetlidir. Ayrıca Komisyonun 2015 Çalışma Programında havacılığın AB ekonomisi için stratejik bir sektör oluşturduğu açık bir dille ifade edilmektedir. Son zamanlarda çok ciddi bir yol kat edildiği doğru olsa da; üye ülkelerin AB kurumlarıyla beraber çalışmalarda bulunmasının, daha fazla gelişmenin olması açısından önem arz ettiği ifade edilebilir. Türkiye'nin gelişen ekonomisi ile bu alanda daha da kapsamlı projelere imza atacağı söylenebilir. İstanbul Atatürk Havalimanı'nın, Avrupa'dan gelen birçok uçak için bir hub haline geldiğini görülmektedir ve üçüncü havaalanı projesinin Türkiye'nin transit önemini artacağı aşikârdır. Dolayısıyla AB ile bir hava anlaşmasının imzalanmasının, tüm tarafların ve başta yolcularının çıkarına olacağı söylenebilir.

¹² European Commission, Press release, *International aviation: an opportunity for growth and jobs in the EU aviation sector*, 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-6145_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6145_en.htm)



