



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 27.9.2012 г.
COM(2012) 556 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването — посрещане на
бъдещите предизвикателства**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването — посрещане на бъдещите предизвикателства

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Въздухоплаването играе основна роля в европейската икономика както за гражданите на ЕС, така и като сектор от нея. Като осигурява 5,1 млн. работни места и генерира 365 млрд. EUR или 2,4 % от БВП на Европа¹, въздухоплаването има изключително голям принос за икономическия растеж, заетостта, туризма и контактите между хората, както и за регионалното и социалното сближаване в рамките на Съюза. Както се посочва в Бялата книга за транспорта от 2011 г. на Комисията², въздухоплаването е и ще продължава да бъде от съществено значение за свързването на Европа с останалата част на света. През последните две десетилетия чрез премахване на историческите бариери ЕС преобразува и интегрира разпокъсаните национални авиационни пазари в най-големия и най-отворен регионален авиационен пазар в света.
2. Европа обаче бе засегната от световната рецесия по-силно, отколкото други региони, и по-специално конкурентната позиция на нейните международни авиокомпани е застрашена от редица различни предизвикателства. В настоящото съобщение се обосновава необходимостта от сериозно и бързо преобразяване на външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването, за да посрещне тя тези предизвикателства: Европа трябва да поддържа силен и конкурентоспособен въздухоплавателен сектор в центъра на световната мрежа, която свързва Европа с останалата част на света. Ние трябва да отразяваме по подходящ начин стратегическата роля на въздухоплаването като цяло, конкретната роля, която изпълняват превозвачите от ЕС, летищата, производителите и доставчиците на услуги по отношение на растежа, работните места и значителния принос, който въздухоплаването може да има за стратегията за растеж на ЕС „Европа 2020“ и за възстановяването на европейската икономика. Европейските авиокомпани са на предната линия на това конкурентно предизвикателство и се борят да оцелеят в условията на

¹ *Aviation: Benefits Beyond Borders* („Въздухоплаването: ползи отвъд границите“). Доклад, изготвен от Oxford Economics за Групата за действия в областта на въздухоплаването (ATAG), март 2012 г. Следва да се отбележи, че тези данни включват значителни косвени и предизвикани въздействия, които увеличават въздействието на въздухоплаването върху икономиката.

² Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“, COM (2011) 144 окончателен, 28.3.2011 г.

неблагоприятен международен пазар³, който се характеризира с различия в нормативната уредба и културата, с двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги, които ограничават достъпа до пазара, както и с конкуренция, която често е нарушена в трети държави от неправомерни субсидии или нелоялни практики, като например ограничения за прелитане.

3. В настоящото съобщение се прави оценка на напредъка в развитието на външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването, постигнат след съобщението на Комисията от 2005 година⁴. В него се набляга върху „класически“ аспекти на международните отношения и споразумения в областта на въздухоплаването, но се разглеждат и няколко други важни аспекти със силно международно измерение, които придобиват все по-голямо значение за растежа на пазара и цялостната ни конкурентоспособност, като например: изграждането на „Единно европейско небе“ и свързания с него технологичен стълб SESAR (програма за научни изследвания в областта на управлението на въздушното движение (УВД) в Единното европейско небе); Европейската политика за безопасност с нарастваща международна роля на Европейската агенция за авиационна безопасност (EASA), двустранни споразумения за авиационна безопасност (BASAs), както и техническото сътрудничество; европейската политика в областта на авиационната сигурност, целяща предотвратяване на незаконна намеса в гражданското въздухоплаване и европейската политика относно летищата и инфраструктурата, която трябва да осигури жизнеспособна и рентабилна инфраструктура. При всяко преразглеждане и укрепване на външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването тези важни елементи трябва да бъдат взети предвид изцяло.
4. Въпреки че в съобщението се заключава, че установената през 2005 г. политика се развива в правилната посока, трябва да признаем, че седем години по-късно в областта на въздухоплаването са настъпили големи промени. Европейското въздухоплаване спешно се нуждае от по-сOLIDна рамка, в която лоялната и свободна конкуренция да може да се развива, а това може да бъде постигнато чрез много по-координиран европейски подход по отношение на външните отношения в областта на въздухоплаването. В интерес на европейските потребители и на конкурентоспособността в сектора е да бъде поделена политическата готовност за даване на тласък на преговорите на равнище ЕС, когато добавената стойност и икономическата полза са доказани.
5. ЕС трябва да използва пълния набор от налични инструменти, включително разрешения на Съвета за започване на преговори на равнище ЕС с основни партньори, както и със съседни европейски държави и, когато е необходимо, да се защитава по-ефективно срещу нелоялни практики. Необходимо е Европейският съюз да покаже ръководната си роля за въвеждането на промени

³ IATA прогнозира обща нетна печалба от 3 млрд. USD за 2012 г. за търговските авиокомпаниите в света във финансовата си прогноза от юни 2012 г., но нетна загуба от 1,1 млрд. USD за европейските търговски авиокомпаниите.

⁴ През 2005 г. Комисията представи съобщение със заглавие „Разработване на програмата за външната политика на Общността в областта на въздухоплаването“ (COM(2005) 79 окончателен, 11.3.2005 г.), въз основа на което през юни 2005 г. Съветът прие Заключения на Съвета, а през декември 2005 г. Европейският парламент прие резолюция.

в международните режими относно собствеността и контрола, което ще гарантира, че установените в ЕС превозвачи със световен обхват на своята дейност ще запазят позициите си в световната мрежа през идните години. Във връзка с това винаги трябва да помним, че искаме не само да засилим конкурентоспособността на цялата верига за създаване на добавена стойност на европейското въздухоплаване и всички включени в него елементи, но и това да бъде направено в интерес на крайния потребител.

1.1. Доразвиване на постигнатия напредък от 2005 г. насам — време за преразглеждане

6. В приложението са изложени постиженията на външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването, които се основават на три основни стълба — възстановяване на правната сигурност, създаването на общо авиационно пространство със съседните страни и широкообхватни споразумения с ключови партньори. Накратко казано, тези постижения са значителни. В резултат на координираните усилия на Европейската комисия и държавите — членки на ЕС, правната сигурност е възстановена за близо 1000 двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги със 117 страни извън ЕС. Постигнат е значителен напредък и при изграждането на по-широко общо авиационно пространство със съседните страни чрез вече подписаните споразумения със страните от Западните Балкани, Мароко, Йордания, Грузия и Молдова. Преговаря се за сключването на още споразумения. Икономическите ползи, произтичащи от първите от тези споразумения (със страните от Западните Балкани и Мароко), се оценяват общо на 6 млрд. EUR за периода 2006—2011 г.⁵ От 2005 г. насам Европейският съюз също така е договорил широкообхватни споразумения за въздушен транспорт с множество ключови търговски партньори: Съединените щати, Канада и Бразилия.
7. От 2005 г. насам външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването постигна значителни резултати, които позволяват на ЕС да стане важен фактор в световното въздухоплаване и водят до осезаеми икономически ползи и други предимства. Очевидно е обаче също така, че напредъкът не е толкова бърз и всеобхватен, колкото би трябвало да бъде. Преходът от използването само на двустранни отношения между държавите — членки на ЕС, и държавите партньори към съчетаване на двустранни отношения и отношения на равнище ЕС, води понякога до объркване сред държавите партньори, а интересите на ЕС невинаги са определени и защитени по най-добрия начин. Това налага по-нататъшни усилия за координиране между Европейската комисия и държавите членки на равнище ЕС, както и сътрудничество със заинтересованите страни от отрасъла.
8. Промените и предизвикателствата, пред които е изправена световната въздухоплавателна общност, позволяват на ЕС да покаже ръководната си роля в преследването на амбициозна и последователна международна политика в областта на въздухоплаването (вж. по-долу). При все това националната

⁵ Booz & Company. *Development of the EU's Future External Aviation Policy* („Разработване на бъдещата външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването“), окончателен доклад, април 2012 г.

разпокъсаност все още преобладава наред с общата липса на единство и чувство за солидарност на равнище ЕС. Все още не сме изградили докрай широкообхватна обща външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването, все още сме твърде зависими от национални интереси и разчитаме твърде много на *ad hoc* инициативи, основани на отделни разрешения за започване на преговори.

9. Напоследък допълнителен фактор е реакцията на голям брой международни партньори по отношение на включването на въздухоплаването в Европейската схема за търговия с емисии. При все това, като се има предвид цялостното значение на намаляването на въглеродните емисии от икономиката, ЕС счита устойчивото развитие на въздухоплаването за важна тема за нашата външна политика както в двустранните отношения, така и в световен мащаб чрез Международната организация за гражданска авиация (ИКАО). Реакциите по отношение на Европейската схема за търговия с емисии (EU ETS) показват необходимостта от допълнително сътрудничество по въпроси, свързани с изменението на климата, с цел да се преодолеят пречките и да се увеличат възможностите за взаимноизгодно сътрудничество. ЕС категорично подкрепя и потвърждава постоянната си готовност за договаряне на глобален подход в ИКАО по въпроса за емисиите от въздухоплаването, така че да се създаде възможност за устойчиво развитие на авиационния сектор.
10. Постигнатото през последните седем години представлява добър, но очевидно недостатъчен напредък. В резултат на твърде динамичната и непрекъснато променяща се световна авиационна среда постоянно възникват нови предизвикателства. Освен това тези предизвикателства са в растяща степен с глобален мащаб, което налага общи отговори на равнището на ЕС предвид факта, че решенията са трудно постижими на равнището на отделна държава — членка на ЕС.
11. Сега е моментът да се предприеме значителна крачка напред по отношение на външната политика и визията на ЕС в областта на въздухоплаването. Спешно се налага преразглеждане и доразвиване на политиката. Темпът на некоординирана либерализация на пазара на равнището на държави — членки на ЕС, с определени страни извън ЕС е такъв, че ако сега не бъдат взети мерки за изграждане на по-амбициозна и по-ефективна външна политика на ЕС, след няколко години може да бъде твърде късно за това. Във връзка с това очевидното намерение на държавите членки да продължават да предоставят двустранни права за въздушен трафик на трети държави без съизмерима компенсация или полза, произтичаща от намеси на равнище ЕС, може да бъде допринасящ фактор. Освен това не сме постигнали достатъчен напредък в справянето с ограниченията относно собствеността и контрола. Това заплашва да спре развитието на сектора в световен мащаб и лишава превозвачите от ЕС от значими нови източници на капитали. Необходимо е спешно да се разшири обхватът на преговорите на равнище ЕС и да се включат редица основни и все по-важни партньори в областта на въздухоплаването.

2. КЛЮЧОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ЕДНА БЪРЗО ПРОМЕНЯЩА СЕ СВЕТОВНА АВИАЦИОННА СРЕДА

2.1. Пазарни тенденции в средносрочен и дългосрочен план

12. Въздушният транспорт почти се превърна в придобито право, което се приема за даденост в ЕС и в целия свят. Ограничаването на мобилността не е вариант: свързаността е от ключово значение за конкурентоспособността. Развиващите се икономики имат разбираемо високи стремежи към по-голям достъп до пътуване по въздуха, а постепенната поява на по-заможни слоеве от населението на тези пазари ще допринесе значително за нарастващото търсене на въздушен транспорт. Очаква се до 2030 г. числеността на средната класа от населението в световен мащаб почти да се утрои (от 1,8 млрд. през 2010 г. на 4,9 млрд. до 2030 г.) и да се увеличи повече от шест пъти в азиатско-тихоокеанския регион⁶.
13. Въпреки сегашната икономическа криза, в дългосрочен план се очаква до 2030 г.⁷ световният въздушен транспорт да нараства с около 5 % годишно, което представлява общо увеличение с над 150 %. Търсенето на въздушен транспорт се определя основно от икономическия растеж и благоденствието. С очакван среден годишен ръст на БВП за Европа от 1,9 %⁸ между 2011 г. и 2030 г., сравнен например с темповете на растеж на Индия и Китай съответно от 7,5 % и 7,2 %, растежът на въздухоплавателния сектор ще се премести главно към области, които са извън ЕС, като по-конкретно се очаква Азия и Близкият изток да се превърнат в средоточие на международните потоци въздушно движение. Половината от новите превози в света, добавени през следващите 20 години, ще бъдат към, от или в рамките на азиатско-тихоокеанския регион, който вследствие на това до 2030 г. ще измести САЩ от лидерската позиция в превозите в целия свят, достигайки пазарен дял от 38 %. Поради по-ниски от средните темпове на растеж превозвачите от ЕС ще загубят пазарни дялове от авиокомпаниите извън ЕС в повечето региони. През 2003 г. пазарният дял на превозвачите от ЕС се равняваше на 29 % от целия междурегионален капацитет в света. До 2025 г. се очаква този дял да спадне до 20 %⁹. Тази тенденция означава, че ако не се предприеме нещо, европейските авиокомпаниите ще имат по-малко възможности да генерират ползи и растеж за европейската икономика.
14. Същевременно превозвачите извън ЕС засилиха позициите си в световен мащаб. Очаква се например най-бързият регионален растеж на въздушното движение в целия свят да бъде в Близкия изток, като към 2030 г. делът на установените там регионални авиокомпаниите в световния трафик ще нарасне на 11 % срещу 7 % през 2010 г. Световният модел на конкуренция се промени

⁶ Airbus. *Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030* („Представяне на бъдещето: прогноза за световния пазар за периода...“).

⁷ Airbus. *Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030* („Представяне на бъдещето: прогноза за световния пазар за периода...“).

⁸ Bombardier/Global Insight.

⁹ Booz & Company. *Development of the EU's Future External Aviation Policy* („Разработване на бъдещата външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването“), окончателен доклад, април 2012 г., основан на изследвания на OAG и AEA.

значително с възхода на превозвачите от Персийския залив, които предоставят т.нар. 6-а свобода на услугите (свързване на пазарите чрез междуконтинентални маршрути посредством своите логистични центрове), увеличаването на пазарните им дялове, агресивното им позициониране за бъдещето с мащабни нови инвестиции във въздухоплавателни средства и летища и възползването им от световната мрежа от твърде либерални двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги. Правителствата от региона на Персийския залив осъществиха значителни инвестиции в авиационна инфраструктура, като фактически превърнаха въздухоплаването в стратегически инструмент за увеличаване на ролята на региона в световен мащаб. По подобен начин се разраснаха пазарите в Южна Америка, макар и от по-малка база; азиатските превозвачи последователно се стремяха към растеж, а авиокомпаниите от САЩ допълнително затвърдиха и подобриха конкурентоспособността си, макар това да беше улеснено от законодателството за защита на кредиторите.

2.2. Конкурентни бизнес модели в областта на въздухоплаването

15. Жизнеспособността на различните бизнес модели, прилагани в ЕС, като например моделите на услугата „от точка до точка“ и на мрежовата услуга както и свързаните с тях маршрутни системи, има важно значение за поддържането на конкурентно присъствие от страна на въздушните превозвачи от ЕС на външните пазари.
16. Европейската авиационна индустрия търпи значителни промени. Сега мрежовите превозвачи са изправени пред силна конкуренция от страна на нискотарифните превозвачи. Понастоящем те представляват 40 % от предлагания капацитет в рамките на ЕС и се очаква значително по-нататъшно увеличение¹⁰.
17. Това очевидно оказва голямо влияние върху операциите, ефективността и рентабилността на мрежово ориентираните въздушни превозвачи от ЕС. Нискотарифните превозвачи съумяват да се възползват много по-успешно от мрежовите превозвачи от новите пазарни възможности, създадени в резултат на либерализацията, като стимулират ново търсене чрез по-ниски цени и предлагането на услугите „от точка до точка“ без каквито и да било ограничения за свързващи полети. Нискотарифните превозвачи обаче до голяма степен се ограничават до полети на къси и средни разстояния. През последните години големите мрежови превозвачи от Европа претърпяха значителни загуби в своя вътрешноевропейски бизнес с полети на къси и средни разстояния в резултат на нарастващата конкуренция от страна на

¹⁰ Очаква се нискотарифните превозвачи да бележат годишен растеж, който да е с 1,4 % по-голям от този на авиокомпаниите със световен обхват на своята мрежа, и към 2030 г. да обслужват 19 % от превозите в целия свят (съгласно Airbus. *Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030* („Представяне на бъдещето: прогноза за световния пазар за периода...“)). Европейската асоциация на нискотарифните превозвачи (ELFAA) публикува проучване (*Market Share of Low Fares Airlines in Europe – Final Report* — „Пазарен дял на нискотарифните авиокомпани в Европа — окончателен доклад“, февруари 2011 г., от York Aviation за ELFAA), в който се посочва, че пазарният дял на нискотарифните авиокомпани в Европа може да достигне между 45 % и 53 % до 2020 г.

нискотарифните превозвачи и високоскоростните железници. Тези загуби бяха компенсирани частично от полети на далечни разстояния, които са основният източник на приходи за тези превозвачи. Активната външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването, насочена към ключови развиващи се пазари на полети на дълги разстояния, ще създаде нови възможности за бизнес за превозвачите от ЕС.

18. Очаква се мрежово ориентирани превозвачи да продължат да играят ключова роля в международното въздушно движение, като към 2030 г.¹¹ осигуряват 74 % от превозите в целия свят. Следователно мрежово ориентирани превозвачи ще продължат да бъдат от съществено значение за свързването на Европа с останалата част на света и не може да се очаква нискотарифните превозвачи да допринесат много за това освен чрез захранване с пътници на летищата за междуконтинентални полети. В този смисъл двата бизнес модела евентуално могат да развият полезни взаимодействия и да се сближат помежду си.

2.3. Значението на летищните центрове

19. Икономическите ползи от центровете са добре известни, като те позволяват „по-рядка“ мрежа от маршрути да бъдат експлоатирана изгодно посредством свързващи полети. За да бъде жизнеспособен, даден център изисква значително равнище на местно търсене, както и широка мрежа от услуги за фидерни превози, поради което най-успешните авиационни центрове обикновено са летища на големи градове.
20. С няколко уговорки, няма причина да се смята, че европейските авиокомпани не са в състояние да обслужват жизнеспособни центрове, независимо дали за товари или за пътници, сега или в обозримото бъдеще. При все това проблемите с недостатъчните инвестиции в летищна инфраструктура и увеличаващият се недостиг на капацитет, водещо на някои големи европейски летища до ограничаване на броя на маршрутите за фидерни превози, които могат да бъдат обслужвани, трябва да бъдат ефективно разрешени, за да се запази конкурентоспособността на Европа. Инвестициите в летищна инфраструктура и развитието на летищните центрове, когато това е оправдано от голямо и устойчиво търсене, са от решаващо значение за възможността европейските летищни центрове успешно да се конкурират с тези, изградени в други части на света. Ето защо е важно да бъдат установени пречките пред растежа и те да бъдат премахнати на ранен етап или поне да бъде ограничено отрицателното им въздействие чрез използването на всички налични средства за по-ефективно използване на ограничения капацитет на летищата.

¹¹ Airbus. *Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030* („Представяне на бъдещето: прогноза за световния пазар за периода...“).

- 3. ГЛАВНИ ЦЕЛИ ЗА БЪДЕЩАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ВЪЗДУХОПЛАВАНЕТО**
- 3.1. Създаване на лоялна и свободна конкуренция**
21. Друга важно условие е въздушните превозвачи от ЕС да могат да действат при свободна и лоялна конкуренция, без нарушения в нея.
22. ЕС счита, че отворените пазари са най-добрата основа за развитие на международните отношения в областта на въздухоплаването и поради това се застъпва за конкуренцията. Това е основна поука от историята за успеха на вътрешния пазар на ЕС в областта на въздухоплаването. Въпреки че е жизненоважно да се осигури бизнес климат, който да позволява на превозвачите от ЕС да се конкурират на международно равнище, външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването също така следва да подчертава значението на лоялната и свободна конкуренция. Когато например субсидии, нелоялни практики, непоследователно използване на нормативна уредба и липсата на прозрачност във финансовата отчетност на компаниите се използват за изкривяване на пазара, е законно да се защити секторът от нелоялната конкуренция.
23. На световния пазар въздухоплаването се конкурира като сектор за предоставяне на услуги, така че устойчивата конкурентоспособност зависи от справедливите условия на конкуренция. Установените в ЕС авиокомпании са в неизгодно конкурентно положение в международен план, ако техните цени са по-високи от тези на други авиокомпании. Конкурентоспособността на превозвачите от ЕС, много от които изпитват финансови затруднения, е ограничена, когато икономическите тежести, които водят до по-високи разходи за единица продукция, са по-високи от тези на превозвачите от други региони на света. Прилагането на различни национални данъци в авиационния сектор може да има пагубното въздействие върху вътрешния пазар и конкурентоспособността на установените в ЕС въздухоплавателни дружества и поради това може да изисква допълнителен анализ. Превозвачите от ЕС също така са възпрепятствани от по-високите цени, произтичащи от претоварените летища и въздушно пространство в Европа, както и от по-високите такси за управление на въздушното движение и летищни такси. Разходите за труд, свързани с високите стандарти за условията на работа и добре развитите системи за социална защита, са също по-високи в Европа в сравнение с повечето други региони на света, тъй като са свързани ценово с компенсации за правата на пътниците и разходите за въглеродни емисии. В сравнение с положението в други региони, някои от тези допълнителни икономически тежести и разходи за полети до и от Европа е възможно да преобладават поне за известно време, докато други могат да бъдат компенсирани до известна степен чрез иновации, по-ранно внедряване на нови технологии в Европа или повишаване на производителността, или могат да бъдат уредени при преговорите с държавите партньори с цел да се осигурят равни условия — например по отношение на международните трудови и екологични норми.
24. Поради това е важно да се взима под внимание цялата верига за създаване на стойност във въздухоплаването (летища, доставчици на аеронавигационни услуги, производители, компютърни системи за резервация, доставчици на

наземно обслужване и т.н.) и да се отчита структурата на разходите, равнището на излагане на конкуренция в други части на веригата за създаване на стойност и механизмите за финансиране на инфраструктурата в други ключови пазари при оценяване на конкурентоспособността на авиационния сектор в ЕС, и по-специално на европейските авиокомпаниите в международен план. В крайна сметка обаче авиокомпаниите от ЕС са отговорни за конкурентоспособността си и за предлагането на правилната комбинация от цени и равнище на качеството на услугите, които да се харесват на клиентите.

25. Също толкова важно е конкуренцията както в рамките на ЕС, така и извън него, да не се нарушава от нелоялни практики. Наскоро Европейската комисия започна в рамките на ЕС поредица от задълбочени разследвания на случаи на възможна държавна помощ за авиокомпаниите от регионалните летища в някои държави — членки на ЕС. Опасението е, че авиокомпаниите, на които се отпуска такава помощ, получават неправомерно икономическо предимство, от което не се ползват конкурентите им, като по този начин се нарушава конкуренцията в рамките на единния авиационен пазар на ЕС. През 2012 г. Комисията също така обяви, че ще преразгледа Насоките на Общността за финансирането на летища и за предоставянето на първоначални държавни помощи за авиокомпаниите, опериращи на регионални летища. Неотдавнашното приемане на правила на ЕС¹² относно социалната сигурност на мобилните работници в ЕС, като например членове на екипажите на въздухоплавателни средства, също ще подобри функционирането на единния пазар, тъй като възприетата от някои авиокомпаниите практика на използване на най-малко обременителни системи за социална сигурност, независимо от осигурителната основа на страната на произход на членовете на екипажа, повече не може да продължава. Ето защо приемането или изменението на законодателството на ЕС може да допринесе за подобряване на бизнес среда, която позволява на превозвачите от ЕС да се конкурират на международно равнище.
26. В областта на външните отношения с Регламент 868/2004¹³ се целеше защита срещу субсидиране и практики на нелоялно ценообразуване, причиняващи щети на превозвачите от ЕС при предоставянето на въздухоплавателни услуги от държави извън ЕС. При все това настоятелно се призова за разработване на по-ефективни инструменти на ЕС в авиационния сектор за защита на европейските интереси срещу нелоялни практики. Регламент 868/2004 никога не е бил използван и представителите на сектора твърдят, че той не е практически приложим, тъй като е създаден по подобие на инструментите, използвани срещу дъмпинга и субсидиите за стоки, и не е адаптиран по подходящ начин към особеностите на сектора на въздухоплавателните услуги. Възможните средства за защита и процедурните аспекти на регламента също се считат за неподходящи за обслужващ сектор. Необходимо е да се разработи по-

¹² Европейският парламент и Съветът постигнаха на първо четене споразумение за съвместно решение относно предложение на Комисията за изменение на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социално осигуряване и Регламент (ЕО) № 987/2009 за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004.

¹³ Регламент (ЕО) № 868/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. ОВ L 162, 30.4.2004 г., стр. 1.

подходящ и ефективен инструмент, за да се гарантира лоялна и свободна конкуренция във външните отношения на ЕС в областта на въздухоплаването.

27. Авиационните системи, с които се конкурират европейските авиокомпании и летищни центрове в Персийския залив, са резултат от ясни решения, взети с цел авиацията да се развива като стратегически икономически сектор, който да поражда ползи за цялата икономика. Превозвачите от Персийския залив подчертават, че те не се ползват от предимствата от тези системи за нелоялна конкуренция. С оглед на това може да се окаже, че непосредствен начин за напредък е да се разработят — най-целесъобразно на равнище ЕС — стандартни „клаузи за лоялна конкуренция“, които да бъдат договорени и включени в съответните двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги с държавите — членки на ЕС.
28. В този нов търговски контекст е едновременно важно и основателно ЕС да е в състояние да действа ефективно в международен план, за да се запази конкурентоспособността на европейските авиокомпании срещу нелоялната конкуренция и/или практики, независимо от това откъде могат да се появят те.

3.2. Стратегия за растеж, основана на „Повече Европа“

29. Въздухоплавателният сектор на ЕС, и по-специално международните мрежово ориентирани превозвачи от Европа, преминаха през труден период и все още са изправени пред много сериозни предизвикателства. Посрещането на тези предизвикателства изисква съгласувани и бързи усилия на равнище ЕС чрез по-координирани действия, които трябва да бъдат по-ефективни от съществуващата в момента система на двустранни преговори и отношения. ЕС показва, че в случаите, когато е обединен, е способен да осигури добавена стойност. Това се отнася както за преговорите, така и за случаите, когато трябва да се гарантира правилното функциониране на споразуменията — например чрез общи позиции по различни споразумения в рамките на Съвместния комитет.
30. Във възложеното от Комисията независимо проучване¹⁴ е изчислено, че бъдещи широкообхватни споразумения в областта на въздушния транспорт на равнище ЕС със съседни държави и ключови партньори, особено в бързоразвиващите се и/или ограничените пазари, биха довели до значителни икономически ползи, възлизащи на над 12 млрд. EUR годишно. Те включват по-конкретно Турция, Китай, Русия, страните от Персийския залив¹⁵, Япония, Египет и Индия.
31. За Европейския съюз е от стратегическо значение да поддържа силен и конкурентоспособен въздухоплавателен сектор, базиран в Европа, чрез който ЕС да се свързва с останалата част на света. Най-бързо развиващите се сега авиационни пазари са извън Европа, така че от съществено значение е

¹⁴ Booz & Company. *Development of the EU's Future External Aviation Policy* („Разработване на бъдещата външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването“), окончателен доклад, април 2012 г.

¹⁵ По-специално Обединенните арабски емирства и Катар.

европейският въздухоплавателен сектор да има възможност да се развива и в рамките на тези пазари. Предизвикателството ще се състои в това той да бъде позициониран по такъв начин, че да се възползва от възможностите, предлагани от бързо променящата се среда и достъпа до нови бързоразвиващи се пазари. Посрещането на това предизвикателство ще изисква последователна визия на ЕС, както и отправяне на ясни сигнали за по-голямо единство във външните отношения на ЕС в областта на въздухоплаването.

32. Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването следва да се ръководи от три паралелни цели, които могат да бъдат съгласувани по такъв начин, че да бъдат от полза за цялата икономика, за растежа и създаването на работни места: i) създаване на ползи за потребителите (което предполага силно и постоянно акцентиране върху отварянето на пазарите); ii) запазване на конкурентоспособността, което предполага засилени мерки на равнище ЕС, за да се наблегне върху реформата в областта на собствеността и контрола, намаляване на регулаторната тежест и равни условия за конкуренция на международно равнище (т.е. всичко, което е трудно да се осигури на равнището на отделна държава членка); и iii) по-всеобхватни цели на обществената политика, които надхвърлят правата на трафик (поради това подходът на ЕС ще бъде насочен към постигане на първостепенните цели, свързани с безопасността, сигурността и екологията).
33. Външната политика и инициативите на ЕС в областта на въздухоплаването следва да обслужват и защитават по-активно европейските интереси и съвместно да продължават да насърчават и споделят европейските ценности, стандарти и най-добри практики. Тя следва да се стреми към прилагането, чрез регулаторно сътрудничество и сближаване, на най-високите възможни стандарти в сектора. Тези цели няма да бъдат постигнати без координирани преговори с ключови партньори на равнище ЕС.

4. ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ И ПЪТЯТ НАПРЕД

4.1. Какво остава да бъде направено по пътната карта от 2005 г.?

34. През последните седем години във външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването бяха отбелязани значителни постижения — както в количествен, така и в качествен аспект (вж. подробна информация в приложението). Налице са обаче и множество недостатъци и разочарования, от които следва да се извлече поука.
35. В рамките на първия стълб (възстановяване на правната сигурност) понастоящем е постигнато много. Следва обаче да се преследва траен ангажимент с определени партньори, както и координиран и решителен подход на ЕС към тези няколко държави с оглед решаване на неуредените въпроси.
36. В рамките на втория стълб (споразумения за добросъседство) са договорени редица важни споразумения, които ще доведат до все по-големи ползи както за ЕС, така и за съседните държави. Контактите и преговорите с останалите съседни държави следва да бъдат засилени и ускорени с оглед постигане на споразумения с Украйна, Турция, Тунис, Азербайджан, Ливан, Алжир, Армения, Египет, Либия и Сирия до 2015 г. (които очевидно трябва да са

съобразени с националните и регионалните политически условия). Важно е с течение на времето да се гарантира действително интегрирано общо авиационно пространство, произтичащо от този процес, където отношенията между самите съседни държави също ще бъдат открити и интегрирани. С оглед на сходните цели, към които ЕС се стреми по отношение на съседни държави, вече е неуместно Съветът да обсъжда предоставянето на разрешения за започване на преговори за споразумения поотделно за всяка държава. Много по-ефективно би било на Комисията да се предостави общ мандат тя да преговаря с останалите съседни държави, макар все още поотделно с всяка държава. Това също така би позволило по-голяма гъвкавост по отношение на момента на започване на преговорите.

37. В рамките на третия стълб (широкообхватни споразумения с ключови партньори) са договорени редица важни споразумения. Това обаче е област, в която все още е необходимо да бъдат постигнати ключови цели, по-специално споразумения между ЕС и САЩ и между ЕС и Канада относно либерализацията на собствеността и контрола върху авиокомпаниите.
38. Въпреки постигнатия в световен мащаб напредък към по-либерален регулаторен режим за международния въздушен транспорт, правителствата все още не са реформирали традиционните правила относно собствеността и контрола върху авиокомпаниите. Повечето държави все още поддържат правила, съгласно които авиокомпаниите трябва да бъдат мажоритарно притежавани и контролирани от техни собствени граждани, като по този начин отказват достъп на въздушните превозвачи до по-широк кръг от инвеститори и капиталови пазари. Ефектът от това е налагането на изкуствени структури в сектора на въздухоплаването, които не съществуват в други отрасли. Независимо от световния обхват на въздухоплаването няма нито една авиокомпания, която действително да оперира в световен мащаб по начина, по който го правят компаниите от други сектори. Трансграничната консолидация, която мнозина считат за предпоставка за икономически по-устойчив въздухоплавателен сектор, е силно ограничена. В САЩ например собствеността на чуждестранни лица на акции с право на глас в авиокомпаниите не може да надвишава 25 %. Тези национални ограничения в собствеността и контрола доведоха до създаването на три глобални сдружения на авиокомпаниии (Star Alliance, SkyTeam и Oneworld), и в частност на съвместните предприятия, създадени между някои от техните членове по някои маршрути. Те започнаха да играят роля на най-близкия заместител на глобалните авиокомпаниии.
39. Съгласно съществуващото законодателство на ЕС обаче, превозвачите от ЕС не подлежат на национални ограничения на собствеността и контрола, а могат да бъдат притежавани от което и да било заинтересовано лице от ЕС. През последните години въздухоплавателният сектор в Европа премина през процес на трансгранична консолидация около три основни групи европейски въздушни превозвачи: групата Air France — KLM, групата Lufthansa Group с SWISS, Austrian Airlines и значителен дял в Brussels Airlines, а съвсем наскоро и International Airlines Group (IAG), създадена като дружество майка на British Airways, Iberia и понастоящем и на bmi. Освен това изискването на ЕС за мажоритарна собственост може да бъде отменено чрез широкообхватни

споразумения на ЕС с държави партньори, които биха допуснали мажоритарна собственост и контрол от страна на чуждестранни лица.

40. Тенденцията към консолидиране в Европа е уникална с това, че трансграничните сливания и придобивания са позволени единствено в рамките на ЕС, докато режимите относно собствеността и контрола остават непроменени в основата си по начина, по който са били договорени през 1944 г. в Чикагската конвенция. Затрудненията, срещани в резултат на настоящите разпоредби относно собствеността и контрола, са значителни и изискват преговори с държавите партньори и много сложни управленски структури. Неизбежно това не позволява цялостното оползотворяване на консолидацията. Сдружените членове си сътрудничат все по-тясно с цел да предложат на клиентите си напълно интегрирана световна мрежова услуга от множество центрове.
41. Част от проблема в премахването на ограниченията относно собствеността и контрола, е, че за реалното осъществяване на значима реформа е необходимо да се осигури съгласието на критична маса от световния пазар или на голяма част от държавите. Логичната начална точка за напредъка на цялостна реформа на собствеността и контрола е трансатлантическият пазар. Тъй като на въздушния обмен между ЕС и САЩ се пада почти половината от въздухоплаването в световен мащаб, те представляват мощен блок и появата на истински трансатлантически превозвачи ще осигури важен импулс. Назряло е времето да се предприемат допълнителни стъпки, предвидени в споразуменията за въздушен транспорт между ЕС и САЩ, за либерализиране на собствеността и контрола върху авиокомпаниите с цел да се даде възможност на авиокомпаниите да привличат инвестиции независимо от националността на инвеститора. При все това тази важна цел на политиката за позволяване на чуждестранни инвестиции в авиокомпаниите трябва да се преследва и в по-широк мащаб — както на двустранно равнище между ЕС и други ключови партньори, така и на многостранно равнище в световен мащаб, особено чрез ИКАО. ЕС следва да поеме по-силна ръководна роля при оценяване на възможностите за съобразяване с опасенията, свързани със сега действащите клаузи относно собствеността и контрола, и по-специално с държави, споделящи същите виждания, като същевременно се обръща внимание на необходимостта авиокомпаниите да получат достъп до капиталово инвестиране и на повишаването на привлекателността на авиокомпаниите на финансовите пазари. Провеждането на преговори за споразумения за свободна търговия може да играе полезна допълваща роля за премахване на ограниченията.
42. Също така понастоящем е важно да се финализират преговорите с Австралия и да се даде възможност да започнат да се реализират ползите, произтичащи от споразумението между ЕС и Бразилия, чието подписване за съжаление е забавено.
43. Третият стълб също представлява огромен потенциал за бъдещи ползи. Например през 2005 г. Комисията вече доказва значителните икономически ползи от бъдещите широкообхватни споразумения с Русия, Китай и Индия и поради това поиска разрешения за започване на преговори по широкообхватни споразумения за въздушен транспорт с всяка от тези държави, които до този

момент не са предоставени. Потенциалните ползи са потвърдени от независимо проучване, възложено от Комисията, и поради това целта за широкообхватните споразумения с тези ключови партньори следва да бъде поддържана и преследвана. Проучването също така показва потенциално големи икономически ползи от широкообхватни споразумения с редица други важни партньори.

4.2. Основни принципи, насочващи бъдещата външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването

44. Предвид задълбочаването на единния пазар, появата на истински европейски превозвачи, чиято структура на притежание придобива все по-мултинационален характер, както и все по-увеличаващите се правомощия на ЕС практически във всички области на въздухоплаването, крайно време е ЕС да се стреми към по-координиран и енергичен подход във външните си отношения в областта на въздухоплаването. В някои случаи може да е достатъчно да се укрепи съществуващото равнище на координация между Европейската комисия, държавите членки и сектора, като същевременно продължи развитието на двустранните отношения с държави партньори. Това ще изисква по-силно формализирана координация на равнище ЕС и мерки за прозрачност. Опитът обаче показва, че дори когато са координирани, двустранните отношения водят до сериозен риск от неоптимални резултати. Преговорите на равнище ЕС, които са основани на единството на ЕС и са разрешени от Съвета, по принцип представляват по-целесъобразен и ефективен начин за преследване на европейския интерес. Поради това този подход следва да се развива по-скоро като обща практика с всички основни партньори, отколкото като изключение от правилото, както е понастоящем.
45. ЕС следва да продължи да проявява предприемчивост в по-нататъшното насърчаване на откритостта и либерализацията в областта на въздухоплаването, като същевременно гарантира постигането на задоволително ниво на сближаване на нормативните уредби. При необходимост също така следва да се защитават промишлеността, икономиката и работните места в ЕС и да се гарантира, че се използват подходящите инструменти за защита на неговите интереси. В хода на преговорите с държавите партньори също така следва да се обърне достатъчно внимание на трудовите и екологичните стандарти, както и на спазването на международните конвенции и споразумения и в двете области, за да се избегне изкривяване на пазара и да се предотврати надпревара към занижаване на изискванията.
46. В световния контекст на въздухоплаването също са необходими промени. Това е област, в която ИКАО може да играе водеща роля в модернизирането на съществуващата рамка за управление на световния авиационен пазар, както прави това в други ключови области като безопасността и сигурността. ИКАО може да помогне за по-нататъшното развитие на икономическата нормативна уредба за сектора на въздухоплаването в световен мащаб, включително при либерализирането на собствеността и контрола върху авиокомпаниите, като осигури световна уредба за лоялна конкуренция и гарантира екологично устойчиво развитие на сектора.

4.3. Задълбочаване на отношенията с ключови партньори

47. В настоящото съобщение се подчертава стратегическото значение за ЕС на конкурентоспособен европейски въздухоплавателен сектор, който включва мрежово ориентирани превозвачи от ЕС със световен обхват. Първостепенно условие за това е защитата на конкурентоспособността на сектора, а на второ място — осигуряване на възможности за достъп до пазара, за да може той да се конкурира и да функционира на ключови пазари. Предвид тези конкретни характеристики товарните превози в Европа, и по-специално секторът на експресните услуги, понасят щети в световен мащаб от рестриктивните двустранни споразумения в областта на въздухоплавателните услуги и достъпът до пазара следва да бъде главен приоритет след отстраняване на пречките. ЕС трябва да адаптира своя отговор към предизвикателствата, свързани с някои от следните стратегическите пазари и партньори, както следва.
48. В ролята си на ключов регионален фактор Турция представлява един от най-бързо развиващите се авиационни пазари, който е от стратегическо значение за ЕС. Турция е, след САЩ, направлението с най-голямо значение за превоза на пътници до и от ЕС с 30 млн. превозени пътници през 2010 г. От 1999 г. насам превозът на пътници между ЕС и Турция нараства средно с над 9 % годишно. Това е тройно повече отколкото за превоза на пътници между ЕС и Мароко и е над два пъти повече от размера на пазара за пътнически услуги между ЕС и Русия. Турция и ЕС имат общи интереси в много области на въздухоплаването и възможностите за сътрудничество са много големи. В региона съществуват и някои проблеми, свързани с въздухоплаването, които е необходимо да бъдат уредени, тъй като те вредят и на двете страни. Следва да бъде разработен положителен и прагматичен „дневен ред“ за сътрудничество с Турция, който ще позволи да се постигне взаимноизгоден напредък в разрешаването на конкретни проблеми в региона. По-специално следва да се изведе на преден план двустранно споразумение в областта на безопасността. При условие че в преодоляването на тези препятствия е постигнат напредък, следва да се предвиди и широкообхватно споразумение.
49. По отношение на Русия е крайно време да се постигне споразумение за посъгласувани, стабилни и амбициозни отношения, които да могат да осигурят на превозвачите и на двете страни предвидимост при планиране. Русия спешно трябва да покаже своята ангажираност към споразумението от 2011 г. за изпълнение на „Договорените принципи за модернизация на системата за прелитане над Сибир“. Извън това, полето за сътрудничество е огромно и възможните ползи за Русия и ЕС от действително стратегическо партньорство или дори нормализирани отношения са еднакво значими, каквито са и възможните разходи, ако не бъде постигнат напредък в отношенията. Веднага щом бъдат отстранени съществуващите пречки, ЕС следва да предложи пътна карта, чиято крайна цел да бъде широкообхватно споразумение между ЕС и Русия в областта на въздухоплаването.
50. Отношенията със страните от Персийския залив през последните години са до голяма степен еднопосочен процес на отваряне на пазарите в ЕС за превозвачите от Персийския залив, което създаде значителен дисбаланс във възможностите. Същевременно все още има съмнения за това дали

прозрачността във финансовата отчетност на резултатите на някои от превозвачите от Персийския залив отговаря на международните стандарти. Освен това някои държави от Персийския залив все още не са склонни да приемат и дори да обсъждат поотделно клаузи за „лоялна конкуренция“ с държавите — членки на ЕС. Посоката на тази тенденция трябва да се обърне най-напред по отношение на гарантирането на прозрачност и лоялна и свободна конкуренция, а впоследствие, на тази основа, към продължаване на развитието на пазара. Би било целесъобразно този процес да се координира на равнище ЕС чрез широкообхватни авиационни споразумения на ЕС с ключови партньори.

51. Значението на Азия в областта на въздухоплаването нараства бързо в световен мащаб и следователно е пазар, на който превозвачите от ЕС не могат да си позволят да не присъстват активно. Понастоящем много азиатски държави преследват по-либерални политики в областта на въздухоплаването, като някои проявяват интерес към сключване на широкообхватни споразумения с ЕС. Европейският съюз трябва се стреми към такива възможности, при условие че тези страни напълно признават правото на ЕС в областта на въздухоплаването, включително принципа на назначаване на ЕС, и при условие, че тези пазари предлагат равни възможности и лоялна конкуренция за двете страни. Широкообхватните споразумения на ЕС за въздушен транспорт с Китай, Индия и Япония демонстрираха значителни потенциални икономически ползи, и това трябва да се следва. ЕС следи също така с голям интерес развитието в Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН) към напълно либерализиран единен авиационен пазар в АСЕАН към 2015 г., което има много сходства със създаването на отворен регионален авиационен пазар в Европа. Това ще предложи нови интересни възможности за сътрудничество между ЕС и АСЕАН и на определен етап следва да доведе до широкообхватно споразумение между ЕС и АСЕАН в областта на въздухоплаването. Водещата роля в това отношение бе поета от Сингапур и той се предложи като „първопроходник“ за задълбочаване на присъствието на ЕС в АСЕАН и извън нея.
 52. Подобно регионално развитие е в ход и в други региони на света, включително в Латинска Америка, където продължителната консолидация на авиокомпаниите следва да бъде приветствана, тъй като тя предлага възможности за развитие на по-тесни отношения от „блок към блок“, които са необходими за по-нататъшното отваряне на пазара.
 53. Авиационният пазар в Африка има дългосрочен потенциал за растеж. Понастоящем в отношенията между ЕС и Африка в областта на въздухоплаването се отдава приоритет на подобряването на авиационната безопасност в Африка чрез подпомагане на създаването и функционирането на регионалните организации за надзор на безопасността и оказване на помощ на държавите, включени в списъка на ЕС с авиокомпаниии, които са предмет на оперативна забрана в рамките на ЕС.
- 4.4. Инструменти, които да бъдат прилагани**
54. ЕС желае да развива стабилни, широкообхватни и взаимноизгодни отношения с основните си партньори в областта на въздухоплаването. Това далеч

надхвърля простия въпрос с либерализацията на правата за трафик и следва да включва също регулаторно, технологично и индустриално сътрудничество. Широкообхватните споразумения за авиационни услуги със съседни държави и основни партньори със сходно мислене следва да бъдат насочени към съгласуване на регулаторните условия за лоялна конкуренция и за устойчив въздухоплавателен сектор, включително по съществени аспекти като безопасността, сигурността, околната среда и икономическото регулиране.

55. В настоящото съобщение се подчертава важността на поддържането на конкурентоспособен европейски въздухоплавателен сектор. За да се гарантира, че тази стратегическа цел е постигната, ще бъдат необходими по-системна координация, по-голяма солидарност и използването на пълния набор от инструменти, с които разполагат ЕС, Европейската комисия, държавите — членки на ЕС, европейската промишленост и европейските институции и агенции в областта на въздухоплаването. Възможните ползи за партньорите на ЕС също ще бъдат увеличени. Това може да се осъществи под различни форми, които следва да бъдат обсъдени съвместно.
56. Важно е всички засегнати страни да участват максимално в определянето на политиката и впоследствие в самите преговори — както в хода на тяхната подготовка, така и при обсъжданията. По тази причина Комисията е готова да преразгледа практическите договорености, за да се гарантира, че преговорите са прозрачни и приобщаващи. Същевременно трябва да гарантираме, че процесите, които управляват външните отношения на ЕС в областта на въздухоплаването, са ефикасни, ефективни и не са прекалено бюрократични.
57. Комисията е убедена, че един по-ефективен инструмент за гарантиране на лоялна конкуренция е важна част от „набора от инструменти“, от който ЕС ще има нужда, за по-нататъшното развитие на външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването. Регламент 868/2004 се оказва сложен и непрактичен за сектора на авиационните услуги и, при условие че се направи пълна оценка на неговото въздействие, Комисията ще направи преглед, и ако е необходимо — предложения за по-подходящи мерки, веднага след като бъдат проведени консултации с всички съответни заинтересовани страни.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

58. Сега е моментът държавите — членки на ЕС, Съветът и Европейският парламент внимателно да обмислят как най-добре да изградят бъдещата външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването и да вземат решенията, които ще бъдат необходими за по-амбициозна политика, която да съответства на сериозните предизвикателства, пред които понастоящем е изправен европейският въздухоплавателен сектор, както и за оползотворяване на цялостния потенциал, чрез който въздухоплаването може да допринесе за европейската икономика.

КАКВО Е ПОСТИГНАЛА ДОСЕГА ВЪНШНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ВЪЗДУХОПЛАВАНЕТО?

Формиране на външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването

1. Разработването на външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването бе логична последица от създаването на вътрешния пазар на ЕС и свързаните с него общи правила. Важен етап беше решението „Открито небе“ на Съда на Европейските общности от 5 ноември 2002 г.¹⁶, според което: i) Съюзът придобива изключителна външна компетентност в области, в които международните ангажименти попадат в обхвата на общите правила; и ii) че националните изисквания относно собствеността и контрола за назначаване на авиокомпаниите съгласно двустранните споразумения за въздухоплавателни услуги нарушават свободата на установяване, залегнала в договорите за ЕС.
2. През юни 2003 г. Съветът предостави на Комисията разрешения за водене на преговори за широкообхватно споразумение в областта на въздушния транспорт със Съединените американски щати и за договаряне на „хоризонтални споразумения“ с всички други държави извън ЕС за привеждане на техните двустранни споразумения с държавите — членки на ЕС, в съответствие с правото на ЕС.
3. През юни 2005 г. Съветът постигна съгласие по три основни „стълба“ за външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването, насочени към: i) привеждане на всички двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги, които държавите — членки са подписали с трети държави, в съответствие с правото на ЕС след решението „Открито небе“ на Съда, и по-специално чрез премахване на националните изисквания относно собствеността и контрола, като по този начин се признава свободата на установяване на въздушните превозвачи от ЕС; ii) изграждане до 2010 г. на по-широко общо авиационно пространство, за да се включат южните и източните страни съседки на ЕС; и iii) договаряне на широкообхватни споразумения на равнище ЕС с други ключови партньори, основани на отделни разрешения за водене на преговори, когато ползите от европейските споразумения са доказани.

Въпреки че все още остават значителни предизвикателства и много работа, от 2005 г. насам е постигнат важен напредък и по трите стълба.

Постижения по трите стълба

Първи стълб — възстановяване на правната сигурност

4. Необходимостта от възстановяване на солидното правно основание за отношенията с ЕС в областта на въздухоплаването е приета в световен мащаб и само с няколко изключения това вече не представлява реален проблем. Някои

¹⁶ Съдебни дела, заведени по искане на Европейската комисия срещу осем държави — членки, във връзка с техните двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги със Съединените щати.

от 117-те държави извън ЕС са признали принципа за назначаване на ЕС. От тях 55 държави са се съгласили да променят всичките си двустранни споразумения с държави — членки от ЕС, чрез хоризонтални споразумения с ЕС, докато останалите са направили това на двустранна основа с отделни държави — членки на ЕС. Общо близо 1000 двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги са приведени в съответствие с правото на ЕС, което представлява 75 % от общия превоз на пътници извън ЕС. Но за да се завърши изпълнението на назначаването на ЕС предстои още работа с няколко важни за въздухоплаването държави. Те включват Индия, Китай и Южна Корея, както и Южна Африка, Кения, Нигерия и Казахстан. От тези държави единствено Южна Африка, Кения, Нигерия и Казахстан все още въобще не признават принципа на назначаване на ЕС. Там, където съществуват регионални организации, като например в Африка и Югоизточна Азия, е за предпочитане регионалният подход да бъде следван чрез договаряне на споразумения от типа „блок към блок“. Такива хоризонтални споразумения между блокове следва да съдържат елементи на реципрочност (по-специално по отношение на разпоредбите за собствеността и контрола), което ще позволи постепенно признаване на реципрочна основа на съответните регионални авиационни пазари с ползи и за двете страни. Възстановяването на правната сигурност, за предпочитане въз основа на регионална база от „блок към блок“, с регионалните икономически общности, когато те са оправомощени да сключват хоризонтално споразумение, продължава да бъде предпоставка за по-широко сътрудничество в ключови за въздухоплаването области като безопасност, сигурност, икономическо регулиране, управление на въздушното движение и околна среда.

5. Постигнатите резултати са значителни. С промените се отчита премахването на националните ограничения относно собствеността и контрола върху въздушните превозвачи от ЕС, както се изисква от правото на ЕС. В резултат на това превозвачите от ЕС могат да предлагат услуги от всяка една държава — членка на ЕС, до държави извън ЕС, при условие че са налице права за назначаване и права за трафик съгласно съответните двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги. Но преди всичко правната сигурност по отношение на двустранните споразумения е възстановена, което е от съществено значение за всички оператори.

Втори стълб — Общо авиационно пространство със съседни държави

6. Значителен напредък е постигнат също така по отношение на изграждането на по-широко общо авиационно пространство. ЕС договори множество важни споразумения за въздухоплавателни услуги със съседни държави, които с течение на времето ще доведат до общо авиационно пространство, основано на паралелен процес на постепенно отваряне на пазара и регулаторно сближаване със законодателството и наредбите на ЕС относно въздухоплаването; това пространство ще обхваща 55 държави с 1 милиард жители, т.е. двойно повече от населението на Европейския съюз. Освен с Швейцария, Норвегия и Исландия, които са част от вътрешния авиационен пазар, широкообхватни споразумения в областта на въздушния транспорт са подписани с държавите от

Западните Балкани¹⁷, Мароко, Грузия, Йордания и Молдова и е парафирано споразумение с Израел. В момента текат преговори с Украйна и Ливан и се очаква скоро да започнат такива с Тунис и Азербайджан, а на определен етап — и с Армения.

7. Икономическото въздействие на първите договорени споразумения със съседните държави е измеримо и значително. Във възложено от Европейската комисия независимо проучване¹⁸ се изчислява, че общата икономическа полза от споразумението между ЕС и Мароко (2006 г.) е надхвърлила 3,5 млрд. EUR между 2006—2011 г., с огромен ръст на въздушното движение между ЕС и Мароко и много нови маршрути и превозвачи, което води до по-голяма конкуренция, по-голям избор и по-ниски цени. От 2005 г. насам е налице реален спад в тарифите за превоз на пътници с около 40 %. Също така чрез споразумението между ЕС и държавите от Западните Балкани (споразумението за Общоевропейско авиационно пространство — ЕСАА) между 2006 и 2011 г. е реализирана обща икономическа полза в размер на над 2,4 млрд. EUR. От общата икономическа полза 80—85 % е принадена стойност за потребителите, получена в резултат на по-ниски цени, докато останалата част представлява друго повишение на производителността и ефективността.
8. Съседните държави са направили много, за да приведат нормативната си уредба в съответствие със законодателството на ЕС в ключови области като авиационна безопасност, сигурност, управление на въздушното движение, околна среда, права на пътниците, икономическо регулиране и социални аспекти. Това е в интерес на потребителите и въздухоплавателния сектор както в ЕС, така и в съседните държави. ЕС предоставя значителна помощ на съседните държави, като им оказва съдействие при привеждане на законодателствата им в съответствие с правилата на ЕС. Двете страни са се договорили да предоставят допълнителни права за превоз (5-то право на свобода, т.е. правото да се извършва превоз между държави партньори и междинни или далечни точки като част от услуга, която започва/завършва в страната на произход на авиокомпанията), които да се прилагат веднага след приключване на процеса на регулаторна хармонизация. В случая със Западните Балкани ранното въвеждане на правилата на ЕС в областта на въздухоплаването съгласно споразумението ЕСАА също така ще допринесе за усилията на държавите от този регион в контекста на процесите за присъединяване към ЕС.
9. Отношенията с една ключова съседна държава — Русия, са трудни. Русия е много важен възможен партньор за ЕС поради географската си близост и взаимната зависимост, което създава значителни търговски възможности. Над 40 % от руския международен превоз на пътници например е към ЕС. При все

¹⁷ Многостранин споразумения са подписани със следните партньори: Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, бившата югославска република Македония, Черна гора, Сърбия и Мисията на временната администрация на ООН в Косово (UNMIK).

¹⁸ Booz & Company. *Development of the EU's Future External Aviation Policy* („Разработване на бъдещата външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването“), окончателен доклад, април 2012 г.

това възможностите за реализиране на взаимни ползи не се използват в пълна степен.

10. 2011 г. бележи повратна точка относно признаването на правото на ЕС от Русия. През септември 2011 г. Русия се съгласи за първи път да включи принципите на назначаване на ЕС в двустранните си споразумения за въздухоплавателни услуги с държавите — членки на ЕС и съответният процес вече приключва.
11. При все това един ключов въпрос все още остава нерешен: руската система за таксуване на превозвачите от ЕС за използване на сибирските маршрути за полети до точки в Азия. Изчислено е, че авиокомпаниите от ЕС е трябвало да плащат над 300 млн. EUR годишно за полети над Сибир, като по-голямата част от тази сума очевидно е получил пряк конкурент. В края на 2011 г. Европейската комисия и руското правителство размениха писма, по силата на които договорените, сключените и подписаните през 2006 г. „Договорени принципи относно модернизацията на системата за прелитане над Сибир“ трябва да бъдат приложени изцяло не по-късно от 1 юли 2012 г. ЕС очаква от Русия да спазва този международен ангажимент и запазва правото си да предприеме необходимите мерки, в случай че това не се осъществи.

Трети стълб — широкообхватни споразумения с други ключови партньори

12. По третия стълб ЕС е договорил няколко споразумения с основни партньори. Тези широкообхватни споразумения са насочени към комбинация от отваряне на пазара, създаване на условия за лоялна и свободна конкуренция чрез регулаторно сближаване, либерализация на собствеността и контрола върху авиокомпаниите и решаване на въпроси, свързани със стопанската дейност.
13. През април 2007 г. беше подписано споразумение на първи етап със Съединените щати, а през юни 2010 г. — на втори етап. През декември 2009 г. бе подписано споразумение с Канада, което предвижда поетапно отваряне на пазара, основано на направените от Канада промени в нейните разпоредби за чуждестранни инвестиции. През март 2011 г. бе парафирано широкообхватно споразумение за въздушен транспорт с Бразилия, въпреки че все още се очаква то да бъде подписано от Бразилия. Съветът е предоставил на Комисията и разрешения за започване на преговори за широкообхватни споразумения с Австралия и Нова Зеландия. Преговорите с тези две страни все още не са приключили.
14. Споразумението между ЕС и САЩ изигра централна роля за преминаване от международни споразумения в областта на въздухоплаването, основани на преговори за обикновен пазарен достъп, към такива, основани на реципрочност. За първи път в значимо международно споразумение се потвърждава, че е необходимо условията на конкуренция да бъдат определени и хармонизирани по такъв начин, че да гарантират лоялна конкуренция. ЕС и САЩ са разработили ново примерно споразумение, което улеснява ролята на въздухоплаването. Въпреки че споразуменията със САЩ и Канада досега са били прилагани само през период на икономически спад, оказал отрицателно въздействие върху повечето авиационни пазари, очаква се ползите да бъдат значителни предвид размера на трансатлантическия пазар. В резултат на

проучване¹⁹, проведено по поръчка на Комисията, се заключава, че през първите 5 години споразумението между ЕС и САЩ за „Открито авиационно пространство“ ще доведе до увеличаване на броя на пътниците между ЕС и САЩ с над 25 милиона, ще донесе ползи в размер на над 15 млрд. EUR за потребителите и ще създаде 80 000 нови работни места общо в ЕС и в САЩ. Вече са ясни ползите и благоприятните последици, произтичащи от регулаторното сътрудничество и сближаване, както и ефектът от работата на създадените съгласно споразуменията съвместни комитети. Например съвместният комитет по силата на споразумението между ЕС и САЩ е разгледал широк кръг от въпроси, включително за достъпа до пазара, регулаторното сътрудничество и сближаване, и условията на конкуренция. Той предоставя ценен форум за наблюдение на изпълнението на споразумението и за премахване на пречките пред бизнеса. Съвместният комитет например беше инициатор за подписаното през 2012 г. споразумение между ЕС и САЩ за сигурност на товарните въздушни превози, което ще позволи по-евтини и по-бързи товарни въздушни превози в резултат на взаимното признаване на съответните режими за сигурност на тези превози.

¹⁹

Booz Allen, Hamilton. *The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US* („Икономическото въздействие на едно открито авиационно пространство между ЕС и САЩ“), окончателен доклад, януари 2007 г.