



Страсбург, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

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

Ускоряване на осъществяването на инициативата „Единно европейско небе“

(текст от значение за ЕИП)

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

Ускоряване на осъществяването на инициативата „Единно европейско небе“

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Потвърждаване на целите на инициативата „Единно европейско небе“

Европейската авиационна промишленост играе съществена роля в европейската икономика, като насърчава търговията и туризма и действа като механизъм за увеличаване на заетостта. Контролът на въздушното движение е ключов фактор във веригата за създаване на стойност в сектора на въздухоплаването. Той трябва да гарантира безопасен, бърз и икономически ефективен поток от въздушно движение, за да бъдат сведени до минимум разходът на горивото, въглеродните емисии и продължителността на полетите.

Европейското аеронавигационно обслужване обаче по традиция се е развивало предимно в рамките на националните граници и всяка държава членка е създавала своя собствена система за управление на въздушното движение (УВД), което е довело до скъпоструваща и неефикасна разпокъсаност на структурите на европейското въздушно пространство, както и до трайна неспособност да се отговори на изискванията на клиентите — авиокомпаниите и, в крайна сметка, плащащите клиенти.

През 2004 г.¹ ЕС стартира инициативата „Единно европейско небе“ (ЕЕН), преследвайки три цели: „да се повишат настоящите стандарти за безопасност на въздушното движение, да се допринесе за устойчивото развитие на системата за въздушен транспорт и да се подобри цялостната ефективност на европейската система за УВД и аеронавигационното обслужване“². Обвързването с тези цели беше допълнително заздравено чрез формулирането на цели на високо равнище, които трябва да бъдат постигнати до 2020 г.³ През 2007 г. започна голям проект за модернизиране на технологията на Европейската система за УВД (проектът SESAR⁴). През 2009 г. бяха добавени допълнителни конкретни инструменти за насърчаване на изпълнението и управление на реформата на европейската система за УВД⁵ — преработен подход за стимулиране предоставянето на интегрирано обслужване, процес за формулиране на цели, свързани с ефективността, и създаване на управителен орган на мрежата, който да координира действията в мрежата на европейско равнище. Беше завършена окончателно разработката на подход, структуриран в пет слоя, обхващащ

¹ Регламенти (ЕО) №№ 549, 550, 551, 552/2004 от 10 март 2004 г. (ОВ L 96, 31.3.2004 г., стр. 1), изменени с Регламент (ЕО) № 1070/2009 от 21 октомври 2009 г. (ОВ L 300, 14.11.2009 г.).

² Регламент (ЕО) № 549/2004, член 1, параграф 1.

³ Утрояване на капацитета, десетократно подобряване на безопасността, намаляване с 10 % на въздействието на въздухоплаването върху околната среда и намаляване на разходите на ползвателите на въздушното пространство за УВД обслужване с най-малко 50 %.

⁴ SESAR (изследване на УВД в единното европейско небе).

⁵ Регламент (ЕО) № 1070/2009 от 21 октомври 2009 г. (ОВ L 300, 14.11.2009 г., стр. 34).

различните аспекти на ЕЕН: безопасност, ефективност, технология, летища и човешки фактор.

Осъществяването на ЕЕН е един от основните приоритети на общата транспортна политика на Европейската комисия⁶. Но въпреки че всички държави членки са поели ангажимент относно ЕЕН, изпълнението все още значително изостава от първоначалните очаквания, а ускоряването на процеса на реформа на европейската система за УВД чрез нов пакет от мерки бе определено през 2012 г. като ключово действие за развитието на единния пазар⁷. Закъсненията във въздушното движение намаляха (отчасти като следствие от финансовата криза, довела до намаляване на въздушното движение в Европа). Докато обаче равнището на безопасност беше запазено, икономическата ефективност не се подобрява достатъчно бързо, а въздействието върху околната среда в резултат на недостатъчно оптимални полетни профили остава значително. В момент, когато европейските авиокомпании са изправени пред силна конкуренция в световен мащаб, а зоните на бърз растеж на въздухоплаването се преместват към Близкия изток и Азиатско-тихоокеанския регион, е трудно да се пренебрегне неизползваният потенциал на ЕЕН за генериране на печалби, възлизащи на 5 милиарда евро годишно⁸. Колкото по-бързо бъде осъществено Единното европейско небе, толкова по-бързо ще бъдат постигнати очакваните печалби. Последната прогноза сочи, че до 2035 г. в Европа ще се осъществяват 14,4 милиона полета годишно — с 50 % повече, отколкото през 2012 г. Нарастването на въздушното движение ще подложи на натиск капацитета за УВД и ще задълбочи несъответствието между капацитета за УВД и пропускателната способност на летищата⁹, като почти два милиона полета няма да бъдат извършени поради недостиг на летищен капацитет¹⁰.

Осъществяването на ЕЕН и свързаната с него реформа на европейската система за УВД трябва да бъдат ускорени, за да се подпомогнат нашите ползватели на въздушното пространство в неблагоприятната глобална конкурентна среда и да се улесни бъдещият икономически растеж. Затова Комисията, като се основава на опита, натрупан в областта на ЕЕН досега, представя едно прецизно насочено допълнително законодателно предложение, с цел да се улесни бързото осъществяване на ЕЕН, законодателен пакет, състоящ се от преработка на четирите регламента за създаване на инициативата „Единно европейско небе“ и изменение на Регламента за създаване на Европейска агенция за авиационна безопасност (ЕААБ)¹¹.

⁶ Вж. приложение I от COM (2011) 144 final.

⁷ COM(2012) 573 final.

⁸ Въз основа на оценки, представени в докладите на органа за преглед на ефективността на Единното европейско небе и на Комисията за преглед на ефективността.

⁹ Вж. приложение 11 от COM (2011) 823 final. „Повишаването на капацитета във въздуха ще бъде безсмислено, ако летищният капацитет не се поддържа в съответствие с капацитета за УВД“.

¹⁰ Предизвикателства на растежа през 2013 г., Евроконтрол — юни 2013 г.

¹¹ Независимо че пътната карта на Комисията за изпълнението на съвместната декларация на Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия по отношение на децентрализираните агенции от юли 2012 г. изисква стандартизирането на имената на всички агенции на ЕС, така че те да се придържат към едни и същи формат, в настоящото съобщение от съображения за яснота се използва съществуващото понастоящем име на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ) в целия текст. Самите текстове на законодателните предложения са адаптирани в съответствие с новата съвместна декларация и новата пътна карта, като се използва стандартизираното наименование „Агенция на Европейския съюз за въздухоплаването (ЕАА)“.

1.2. Развитие на ефективността на аеронавигационното обслужване

В края на 90-те години на миналия век предоставянето на услуги по контрол на въздушното движение в Европа се характеризираше със сериозно забавяне и неефективност. Повече от десетилетие по-късно разпокъсаността на европейското въздушно пространство продължава да е висока предвид наличието на 50 центъра за контрол на въздушното движение в рамките на 29 различни доставчика на аеронавигационно обслужване (доставчици на АНО)¹².

През 2011 г., общите преки и непреки разходи за контрол на въздушното движение в Европа възлизат на около 14 млрд. евро. Само преките разходи (събирани под формата на такси от ползвателите) представляват над 20 % от общите оперативни разходи (без разходите за гориво) на най-ефективните авиокомпаниите. Най-общо казано, преките разходи за контрол на въздушното движение са третото по големина перо (след горивото и летищните такси) за авиокомпаниите.

Производителността (измерена в часове контрол на въздушното движение) се е увеличила с около 18 % през последното десетилетие, но общите разходи по наемането на ръководителите на полети са се увеличили по-бързо (с почти 40 %). Общо разходите за контрол на въздушното движение са нараснали с 10 %, а броят на европейските ръководители на полети се е увеличил до около 14 500. Това обаче представлява само една трета от общата численост на персонала, нает на работа от доставчиците на аеронавигационно обслужване, което свидетелства за много големия брой заети като помощен персонал (около 30 000 през 2011 г.).

Дори при наблюдаваното намаление на въздушното движение, което облекчи натиска върху системата, капацитетът е в застой: средното общо закъснение на полет в рамките на контрола на въздушното движение през 2011 г. беше приблизително същото като през 2003 г. Ефективността по отношение на околната среда зависи от ефикасността на полетите, т.е. от възможността ползвателите на въздушното пространство да летят по по-преки маршрути. Пълен успех в тази област все още не е постигнат, а слабостите в контекста на превозите от врата до врата, произтичащи от допълнителните разходи на гориво и време, се оценяват на стойност 3,8 млрд. евро през 2011 г. По традиция равнището на безопасността на КВД е добро и в момента се работи за подобряване на изпълнението на програмите за безопасност, системите за управление и методите за анализ.

2. НАЛАГАНЕ И ПОДОБРЯВАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ПРАВИЛА

При последното преразглеждане на нормативната уредба за ЕЕН през 2009 г. Комисията наблегна на необходимостта от радикално подобряване на ефективността на системата за контрол на въздушното движение. Постигането на целите за ефективност действително следва да се разглежда като основна цел при създаването на функционални блокове въздушно пространство (ФБВП), управлението на мрежовите функции (управителен орган на мрежата) и проекта SESAR.

Във всички тези области беше постигнат напредък през последните две години. Решението относно целите за първия референтен период (2012—2014 г.) на схемата за ефективност беше взето през 2011 г., като самата схема влезе в сила през 2012 г.;

¹²

В географския обхват на ЕЕН попадат държави извън ЕС, например Швейцария и Норвегия, които са се ангажирали с осъществяването на инициативата посредством двустранни и многостранни споразумения.

управителният орган на мрежата¹³ започна да действа през 2011 г., а крайният срок за преминаване към по-интегрирано оперативно въздушно пространство, основано на ФБВП, беше декември 2012 г. Съвместното предприятие SESAR, чиято задача е да осъществява надзор върху развитието на проекта SESAR, започна да предава елементите на новата система за УВД. Освен това бяха достигнати също крайните срокове за някои други ключови мерки (например връзката за данни и качество на аеронавигационните данни), но в редица случаи изпълнението изостава от графика.

Равнището на активност, свързано с осъществяването на ЕЕН, е високо през последните две години, но постигането на очакваните ползи може като цяло да се счита за недостатъчно. Плановите за ефективност, договорени на равнище ЕС за 2012—2014 г., биха донесли икономии в размер на 2,4 млрд. евро през следващите три години. Планираните вноски от държавите членки обаче не отговарят на тази обща цел, водейки до недостиг на 189 млн. евро. Освен това ползвателите на въздушното пространство оспорват верността на тези данни, твърдейки, че инфлацията, преносите и споделянето на риска, произтичащи от предходните години, в действителност ще доведат до съществено повишаване на разходите им през 2014 г. Управителният орган на мрежата изпълни задачата си добре, но неговите функции остават ограничени, по-специално по отношение на приемането на конкретни коригиращи мерки. И накрая, въпреки че държавите членки се споразумяха да създадат девет ФБВП, тези усилия си остават по същество институционални и административни и все още не носят конкретни оперативни печалби.

В съществуващото законодателство вече са предвидени някои мерки за решаване на тези въпроси чрез предоставяне на правомощия на Комисията да определя и налага мерки за изпълнение. Схемите за ефективност и за таксуване неотдавна бяха преразгледани с цел да бъдат осъвременени с оглед на опита от първия етап на тяхното прилагане. Комисията следва да определи въз основа на съществуващото законодателство цели за ефективност за следващия референтен период (2015—2019 г.) до края на 2013 г. Бяха въведени механизми за управление на разгръщането на програмата SESAR, чрез което беше проправен пътят за избора на управителен орган за разгръщането и за започването на процеса на разгръщане през 2014 г.

Комисията е твърдо решена да гарантира осъществяването на всички аспекти на ЕЕН и предприе за целта подготвителни стъпки за стартирането на процедури за нарушение срещу държави членки, които до момента не са изпълнили изискванията за създаването на ФБВП. По подобен начин тя няма да се поколебае да предприеме по-нататъшни действия, ако бъде потвърдено неизпълнението на някои мерки за оперативна съвместимост, напр. услугите за връзка за данни.

Най-същественият фактор за ускоряването на осъществяването на ЕЕН обаче е определянето на амбициозни цели относно ефективността, по-специално в областта на разходната ефективност, в третия референтен период на схемата за ефективност. В този контекст трябва да се обърне по-голямо внимание на ефективността в перспективата на превозите „от врата до врата“. Ще става все по-трудно да се постига необходимото равнище на ефективност в мрежа, която се

¹³ Евроконтрол бе определен за управителен орган на мрежата с РЕШЕНИЕ НА КОМИСИЯТА от 7.7.2011 г. за определяне на управителен орган на мрежата по отношение на мрежовите функции за управление на въздушното движение (УВД) в рамките на „Единно европейско небе“ (C(2011) 4130 final).

характеризира с голям брой центрове за контрол на въздушното движение и летища, които са изправени пред сериозни проблеми, свързани с претоварването.

Поради това Комисията ще продължи да наблюдава отблизо развитието на въздушното движение и неговото въздействие върху УВД и капацитета на летищата в Европа, за да гарантира, че необходимите увеличения на капацитета се постигат своевременно.

3. ПОВИШАВАНЕ НА ЕФИКАСНОСТТА НА ЕЕН

3.1. Насочване на доставчиците на АНО към нуждите на потребителите: постигане на резултати в областта на ефективността

Схемата за ефективност е ключов фактор за измерване на постиженията на инициативата „Единно европейско небе“. Въз основа на системата за определяне на цели, планиране, мониторинг и докладване в четирите главни области на ефективността — безопасност, околна среда, капацитет и ефективност на разходите — схемата за ефективност създава рамката, при която доставчиците на обслужване са принудени да направят промени, за да предоставят по-добри услуги на по-ниски цени. Например целите относно разходите на практика установяват праг за цените на услугите, който не може да бъде надвишен от таксите за услугите, предоставяни от доставчиците на обслужване на ползвателите, като по този начин доставчиците се принуждават да станат по-ефективни по отношение на разходите.

Прилагането на схемата през първия референтен период 2012—2014 г. ще доведе до някои осезаеми резултати под формата на повишаване на ефективността. Наред с изпълнението на целите в областта на околната среда и капацитета, полетите ще се осъществяват по-директно и закъсненията ще намалеят. Същевременно е ясно, че можеше да бъде постигнато повече: първоначалните цели, предложени от Комисията и органа за преглед на ефективността за първия референтен период, бяха съкратени в процеса на одобряване в Комитета за единно небе, където някои държави членки наложиха вето върху приемането на по-амбициозни цели; и, както бе посочено по-горе, окончателните планове не бяха изпълнени с малка, но съществена сума, което намалява допълнително общото равнище на амбициозност.

Опитът показва също, че държавите членки, които са или единствен, или мажоритарен собственик на доставчици на обслужване, проявяват силно изразена тенденция да поставят ударението върху стабилните приходи от финансираната от ползвателите система за контрол на въздушното движение и следователно е възможно те да не пожелаят да подкрепят фундаменталните промени, водещи до по-интегрирано оперативно въздушно пространство, което би могло да донесе риск от стачки или да има отражение върху изпитващите финансови затруднения национални бюджети.

На този фон схемата за ефективност на дейността трябва да бъдат подсилена, така че да се подобри нейната прозрачност и възможностите за нейното прилагане; определянето на цели да придобие по-технически характер и да се основава в по-голяма степен на факти; да се увеличи независимостта на органа за преглед на ефективността в ролята на ключов технически консултант и да се засили контролът от страна на Комисията и разрешат санкции, когато целите не са постигнати. Наред с това ползвателите на въздушното пространство следва да получат по-съществена роля в процеса.

При сегашната система държавите членки в Комитета за единно небе имат последната дума по отношение на целите, приемането на планове за ефективност и приемането на коригиращи мерки, в случай че целите не бъдат постигнати. В своя

законодателен пакет Комисията предлага засилване на механизмите за контрол и санкциониране. Освен това членовете на органа за преглед на ефективността отсега нататък следва да бъдат пряко определяни от Комисията, за да се гарантира безпристрастност.

3.2. Повишаване на ефикасността на помощните услуги

С първия пакет за ЕЕН от 2004 г. се целеше да се въведат пазарни механизми за предоставяне на помощни услуги, с цел да се подобри тяхната ефикасност¹⁴. На практика бе постигнато малко, макар че в двата случая¹⁵, когато такива мерки бяха приложени — в Швеция и Обединеното кралство, резултатите бяха положителни (един от доставчиците на АНО оценява икономии на около 50 % в сравнение с вътрешното предоставяне на помощни услуги). Поради това може и следва да бъде направено повече за делегиране предоставянето на помощни услуги на специализирани доставчици.

Въвеждането на пазарни механизми, където това е възможно, е в пълно съответствие с това, което се прави в другите европейски инфраструктурни отрасли, било чрез конкуренция в рамките на пазара или чрез конкуренция за пазара, в рамките на тръжни процедури, предоставящи ограничени по време концесии. Постепенното отваряне на помощните услуги за конкуренция не само ще предостави нови възможности за стопанска дейност в отрасъла за УВД и извън него, но и ще позволи по-бързото и не толкова скъпо внедряване на нови технологии. Според най-консервативната оценка въз основа на неотдавнашния опит, могат да се очакват икономии от около 20 % по отношение на помощните услуги.

Ясно е, че въвеждането на конкуренция не би било подходящо за всички области на помощните услуги за УВД. Анализът на Комисията показва, че основните услуги по контрол на въздушното движение представляват естествен монопол, поне при настоящата технология: не е подходящо например да има две контролни кули на едно и също летище, нито двама ръководители полети в един и същи сектор, които да се конкурират. Теоретично възможността за използване на тръжни процедури, които предлагат концесии за ограничени периоди от време, може да се разгледа за тези основни услуги, но те биха изисквали висока степен на икономическо регулиране и надзор.

Помощните услуги в областта на метеорологичното обслужване, аеронавигационната информация, комуникационното и навигационното обслужване или обслужването по надзора обаче са предложения с по-голяма практическа приложимост. Съществуват много предприятия в областта на УВД и извън нея, които могат да предлагат такива услуги, които могат да бъдат разделени между няколко доставчика, за да се увеличи максимално конкуренцията, или, както неотдавна бе предложено от Евроконтрол в неговия анализ на понятието „централизирани услуги“, да бъдат разпределени на един единствен доставчик или група от доставчици на обслужване, които да обслужват няколко доставчика на основни услуги.

Комисията е на мнение, че следва да бъдат въведени пазарните механизми с цел увеличаване на ефикасността при предоставянето на помощни услуги. В настоящия

¹⁴ Регламент (ЕО) № 550/2004, съображение 13.

¹⁵ Шведският доставчик на аеронавигационно обслужване LFV и Highlands and Islands Airports (HIAL) възлагат много от своите помощни услуги на външни доставчици

законодателен пакет Комисията предлага да се продължи политиката на отделяне и отваряне на пазара относно някои от помощните услуги, споменати по-горе.

3.3. Укрепване на независимостта на националните органи за надзор (НОН)

НОН имат основна роля при осъществяването на ЕЕН. След създаването им през 2004 г. техните задачи постепенно се увеличили, като повечето от тях все още развиват своята организация и своя капацитет с оглед на задачите си. Техните основни задължения включват проверки за съответствие на доставчиците на АНО, което включва надзор на безопасността и ефективността на предоставяното обслужване, организиране на подходящи инспекции, както и сключване и изпълнение на споразумения относно надзора на доставчици на АНО в рамките на функционалните блокове въздушно пространство (ФБВП). НОН също така си сътрудничат при осигуряването на надзор над доставчиците на АНО, които предоставят услуги в друга държава. Освен това те подготвят, наблюдават и провеждат мониторинг на планове за ефективност на доставчиците на АНО, като тази нова задача придобива все по-голямо значение.

Редица от трудностите при осъществяването на ЕЕН се дължат на затрудненията на НОН — недостатъчни ресурси, липса на опит и независимост както при правителствата, така и при доставчиците на АНО. Това се отразява както върху процесите на сертифициране и надзор на доставчиците на АНО, така и върху изготвянето и прилагането на схемата за ефективност. Ако тези недостатъци не бъдат преодолени, ще възникне значителен риск за осъществяването на ЕЕН.

Проблемът с недостига на ресурси оказва пряко въздействие върху техническите умения и отслабва независимостта на регулаторния орган по отношение на доставчика на АНО и следва да бъде разрешен чрез укрепване на взаимното сътрудничество между различните НОН (например на равнище ФБВП), чрез по-интензивна координация между НОН на равнището на ЕС, което ще им позволи да обменят най-добри практики и да участват в програми за обучение, и чрез обединяване на експерти например под егидата на ЕААБ. По-голямата финансова автономия ще позволи да се преодолее съществуващият недостиг на персонал.

НОН трябва да изпълняват задълженията си безпристрастно и независимо. Въпреки че в съществуващото законодателство се изисква „тази независимост да се постига чрез адекватно разделяне, най-малкото на функционално равнище“¹⁶ между НОН и доставчиците на АНО, повечето от държавите предпочитат структурното разделение. Независимо от това, дори и този подход не донесе повсеместен успех, особено в условията на продължаваща липса на ресурси и експертни знания, поради което влиянието на доставчиците на АНО се засили. С оглед на това Комисията предлага набор от задължителни критерии за осигуряване на независимото и ефективно функциониране на НОН.

В този контекст Комисията счита, че регулаторната рамка, уреждаща ефикасността и независимостта на НОН, следва да бъде укрепена приоритетно, и ще предложи по-конкретно обвързващи критерии във връзка с независимостта и капацитета на НОН.

¹⁶

Член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 549/2004.

4. ПРЕМАХВАНЕ НА РАЗПОКЪСАНОСТТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СИСТЕМА ЗА УВД

4.1. Създаване на условия за развитие на промишлени партньорства

Предназначението на функционалните блокове въздушно пространство (ФБВП) е да бъде преодоляна разпокъсаността на въздушното пространство посредством установяването на сътрудничество между доставчиците на АНО, оптимизирането на организацията и използването на въздушното пространство чрез оптимално проектиране на контролните сектори и маршрутите в голям мащаб и постигането по този начин на синергии в цялата система чрез икономии от мащаба. През 2009 г. за държавите членки бе определен задължителен краен срок за установяването на ФБВП до декември 2012 г., който включваше серия от подробни задължителни критерии, свързани с подобряване на ефективността при предоставянето на услуги.

Независимо че държавите членки и техните доставчици на АНО положиха много усилия за създаването на ФБВП, постигнатият напредък беше разочароващ. Беше оповестено създаването на девет ФБВП, но на практика никой от тях не е напълно оперативен, като повечето изглежда са предназначени за удовлетворяване на формалните изисквания, а не за разгръщане на синергии и икономии от мащаба.

За разлика от функционалното развитие на ФБВП тяхното действително развитие често е било блокирано поради опасения, че потокът от приходи от такси за аеронавигационно обслужване би намалал, в някои случаи с повече от 30 %, ако тези ФБВП бъдат въведени и бъдат рационализирани услугите, например чрез скъсяването на маршрутите. Допълнителен проблем за държавите в това отношение представлява и силната съпротива от страна персонала, защитаващ своите настоящи равнища на заетост.

Освен това в защита на съществуващите монополи бяха изтъкнати проблеми с националния суверенитет под предлог, че се защитават военните инфраструктури, цели и операции в европейското въздушно пространство. Независимо че действителните отбранителни нужди основателно са защитени в рамките на ЕЕН, границата между тези основателни нужди и неоправданата протекция на национални интереси често се размива. Накрая, промяната на съществуващите дългосрочни планове за амортизация и инвестиции по отношение на техническата инфраструктура също се оказва твърде чувствителна тема за държавите, въпреки съществуващото регулаторно изискване за постигане на оптимално използване на ресурсите във ФБВП.

Комисията ще продължи да прилага процедури за нарушение срещу държавите членки във връзка с ФБВП, особено в случаите, при които през следващите месеци не бъде отбелязан ясен напредък в рамките на реформата, и остава привърженик на въвеждането посредством ФБВП на организационни модели, подходящи за интегрирано оперативно въздушно пространство. Понастоящем ФБВП може би действително се нуждаят от повече гъвкавост, която да изясни, че от юридическа гледна точка чрез тях доставчиците на АНО могат да сключват по-разнообразни споразумения за сътрудничество помежду си, насочени към използването на синергии и обединяването на усилията с различни партньори и по различни проекти за подобряване на ефективността. Тези споразумения могат да обхващат общи обществени поръчки, обучение, помощни услуги или делегиране на услуги. Комисията предлага да се променят правилата, за да се даде възможност чрез ФБВП да се разгръщат такива проекти. Изборът на конкретния подход за подобряване на ефективността следва да бъде предоставен на участниците от промишлеността, стига подобренията на ефективността да са налице.

В настоящия законодателен пакет Комисията предлага да се продължи с разработването на концепцията за ФБВП, за да се превърне тя в един по-ефективен и гъвкав, основан на промишлени партньорства инструмент за доставчиците на АНО, допринасящ за постигане на целите, определени в схемата за ефективност на ЕЕН.

Още повече ще се затвърди също ролята на централния управителен орган на мрежата по отношение на цялостното управление на въздушното пространство (виж раздел 4.2).

4.2. Укрепване на ролята на управителния орган на мрежата

Управителният орган на мрежата на ЕС за УВД, който работи от 2011 г., е един от основните участници в осъществяването на ЕЕН. Все по-голям брой функции и услуги в Европейската система за УВД на практика биха могли да се осъществяват по един по-централизиран начин. Евроконтрол, който бе определен от Комисията за управителен орган на мрежата, постигна добри резултати¹⁷; в качеството си на управителен орган на мрежата той ежедневно играе ключова роля при предотвратяването на оперативните затруднения във въздушното пространство и претоварванията на системата, както и при създаването на възможности за насочване на въздухоплавателните средства по преки маршрути. По този начин, чрез посочените функции се оказва пряка подкрепа на доставчиците на АНО за постигането на планираните цели за ефективност относно капацитета и ефикасността на полетите. Ролята на управителния орган на мрежата се признава за съществена от всички заинтересовани страни.

Насърчаването на мрежовото измерение в стратегически и оперативен смисъл изисква тясно сътрудничество между всички оперативни заинтересовани страни. Обаче, въпреки че първоначалното намерение беше да се създаде силно, ръководено от промишлеността управление с ясни изпълнителни правомощия, на практика има тенденция управителният орган на мрежата да решава с консенсус, което често води до неустойчиви компромиси. Концепцията за промишлено партньорство с цел подобряване предоставянето на услуги следва да се разглежда като цел, която би се вписала също в бъдещата реформа на Евроконтрол (вж. раздел 5.2). При това участието на доставчиците на АНО и ползвателите на въздушното пространство в управителния орган на мрежата ще бъде по подобие на участието в съвместно предприятие. Този модел осигурява отделянето от регулаторните органи, тъй като извежда управителния орган на мрежата от ролята на междуправителствена организация и го приближава до ролята на нормален доставчик на АНО. Наред с това този модел благоприятства инвестициите в управителния орган на мрежата в съответствие с бизнес планове на оперативните заинтересовани страни, тъй като промишлените партньори ще разглеждат организацията като част от собствената си стопанска дейност и съответно ще бъдат по-склонни да инвестират в нейната експлоатация.

Освен това понастоящем дейността на управителния орган на мрежата включва само една част от функциите и услугите, необходими за оптимизиране на ефективността на мрежата. Поради това е необходимо постепенно разширяване на първоначалния обхват на дейността на управителния орган на мрежата.

¹⁷

Функцията по управление на мрежата (ФУМ) бе създадена по силата на Регламент за изпълнение (ЕС) № 677/2011 на Комисията и Евроконтрол бе определен за управителен орган на мрежата (УОМ) с решение на Комисията от юли 2011 г.

Ето защо Комисията предлага в настоящия законодателен пакет да се укрепи ролята на управителния орган на мрежата чрез оптимизиране на управлението, с което се предоставя по-важна роля на промишлеността (доставчици на АНО, ползватели на въздушното пространство и летища). Това ще позволи да бъде разширен неговият обхват, така че да бъдат включени нови функции (включително аспекти на проектирането на въздушното пространство) и услуги, свързани с мрежови операции, които трябва да се извършат на централно равнище от управителния орган на мрежата.

5. ИЗГРАЖДАНЕ НА ПО-СЪГЛАСУВАНА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

5.1. Роля на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ) в областта на УВД

ЕААБ е изключително важен елемент от политиката на ЕС в областта на въздухоплаването от 2002 г. насам предвид поставените пред нея цели за постигане на високо и еднакво равнище на безопасност, както и за подпомагане на традиционните цели на ЕС за постигане на равнопоставеност относно конкуренцията, свободно движение, опазване на околната среда, предотвратяване на дублиране на законодателството, налагането на правилата на ИКАО и др. През 2009 г.¹⁸ отговорностите на ЕААБ бяха разширени, така че да включат допълнително аспектите на безопасността, свързани с УВД и летищата. Извършеното през 2009 г. разширяване на отговорностите в областта на УВД доведе до дублиране, в резултат на което някои задачи са обхванати както от законодателството за ЕЕН, така и от основния регламент за ЕААБ. Този ефект беше предизвикан преднамерено, с цел да се избегне евентуална празнина в регулаторната рамка по време на преходната фаза. Съгласно законодателството обаче от Комисията се изисква да предложи промени за премахване на припокриването, след като бъдат установени съответните правила за изпълнение на ЕААБ¹⁹.

В области като лицензирането на летателните екипажи или летателната годност ЕААБ осигурява изготвянето на всички технически правила, но в областта на УВД нещата изглеждат по-различно, тъй като се прави разлика между правила, свързани с безопасността, и такива, които не са свързани с нея, като Евроконтрол все още играе важна роля при въпросите, които не са свързани с безопасността. Проблемът е, че всички технически правила за УВД съдържат както елементи, свързани с безопасността, така и елементи, свързани с капацитета, разходите и ефективността, поради което прилагането е трудно, особено предвид нарастващия брой на правилата за УВД, които имат въздействие и върху въздушните аспекти и следователно върху летателната годност, въздушните операции, обучението и т.н. С наближаването на етапа на внедряване на проекта SESAR проблемът със съгласуването на различните технически правила заплашва да се разрасне, тъй като всички свързани технологии и концепции трябва да бъдат подкрепени или възложени в рамките на регулаторната система. Трябва да преминем към единна регулаторна стратегия, структура на правилата и процес на консултации под егидата на ЕААБ с цел осигуряване на подходящото участие на всички засегнати страни, като например ползвателите на

¹⁸ Регламент (ЕО) № 1108/2009 от 21 октомври 2009 г. (ОВ L 309, 24.11.2009 г., стр. 51).

¹⁹ Вж. член 65а от Регламент (ЕО) № 216/2008 от 20 февруари 2008 г. (ОВ L 79, 19.3.2008 г., стр. 1), изменен.

въздушното пространство, летищата, доставчиците на обслужване и отбранителните структури.

В настоящия законодателен пакет Комисията предлага да се премахне припокриването между регламентите за ЕЕН и ЕААБ и съответно да се подели работата между различните институции. В съответствие с това Комисията следва да се съсредоточи върху ключовите въпроси на икономическата регулация, докато ЕААБ осигурява координирано изготвяне и надзор на всички технически правила, като черпи от опита на Евроконтрол, държавите членки и заинтересованите страни от промишлеността. Използва се възможността с това предложение да се актуализира регламентът за ЕААБ, за да се включат препратки както към актуализираните текстове относно комитологията в съответствие с Договора от Лисабон, така и към управлението на ЕААБ в съответствие с общия подход на ЕП, Съвета и Комисията по отношение на децентрализираните агенции на ЕС от юли 2012 г. Последното споразумение включва и стандартизиране на имената на агенциите на ЕС, така че името на ЕААБ се променя на „Агенция на Европейския съюз за въздухоплаването“ (АЕСВ).

5.2. Съсредоточаване на Евроконтрол върху управлението и експлоатацията на европейската мрежа за УВД

Евроконтрол е основен участник в осъществяването на ЕЕН. Първоначално създаден с цел да предоставя колективна система за контрол на въздушното движение в шест европейски държави²⁰, с годините той пое широк набор от задачи, свързани с УВД, и се превърна в основен център на експертни знания в областта на УВД. В резултат на разширяването на компетентността на ЕС в областта на УВД Евроконтрол започна процес на реорганизация за постигане на съвместимост с политиката за ЕЕН — на първо място, за да бъде спазен принципът за отделяне на регулаторните дейности от предоставянето на услуги; на второ място — за да се избегне дублиране с оглед нарастващата роля на Комисията и ЕААБ в областта на дейностите по изготвяне на политики, регулиране, сертифициране и надзор. ЕС стана временен член на тази организация през 2003 г. Текущите реформи в Евроконтрол улесниха неговото определяне за орган за преглед на ефективността (ОПЕ) през 2010 г. и за УОМ през 2011 г., както и неговото участие от 2007 г. като учредителен член в Съвместното предприятие SESAR.

Освен това, в опит да координират своите действия по-добре, ЕС и Евроконтрол подписаха споразумение на високо равнище през 2012 г., с което се признава приносът, който Евроконтрол може да има за създаването на ефективна европейска система за УВД, като подпомага ЕС в ролята си на единен европейски регулатор. В това отношение Евроконтрол ще продължи да подкрепя Комисията и ЕААБ при изготвянето на правила и разпоредби.

Вече са предприети значителни стъпки и през 2013 г. започна последната част от реформата на Евроконтрол. Той си остава междуправителствена организация и неговите учредителен устав и органи за вземане на решения (например Временният съвет) все още не отразяват резултатите от направените неотдавна реформи. Комисията подкрепя продължаващата реформа на Евроконтрол, която ще се съсредоточи върху управлението и експлоатацията на европейската мрежа за УВД. Особено значение на

²⁰ Белгия, Франция, Федерална република Германия, Люксембург, Нидерландия и Обединеното кралство.

тази роля вече бе признато от ЕС посредством дадения на Евроконтрол мандат да изпълнява функциите по управление на мрежата, създадени със законодателството за ЕЕН. Тези функции могат да бъдат укрепени още повече, а ефективността на мрежата — допълнително подобрена, ако УОМ бъде натоварен с допълнителни мрежови функции или ако предоставянето на централизирани услуги бъде възложено на промишлеността, от което биха могли да се възползват доставчиците на АНО. Това развитие следва да се насърчава в пълно съответствие с нормативната уредба за ЕЕН и с разгръщането на проекта SESAR. Освен това то не може да се осъществи без промяна в управлението на тази организация в посока към създаването на среда, в която промишлеността играе по-важна роля (вж. раздел 4.2).

Временните управителни органи на Евроконтрол започнаха обсъжданията относно реформата на организацията през май 2013 г. Комисията възнамерява да даде своя принос към тази дискусия чрез координиране на позицията на държавите членки, за да се гарантира бързото преразглеждане на Конвенцията за Евроконтрол, като се започне от 2014 г., и фокусиране на Евроконтрол върху оперативните задачи, за които той притежава най-големия експертен ресурс.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Осъществяването на проекта „Единно европейско небе“ остава ключов приоритет в европейска политика в областта на въздухоплаването предвид все още неизползваните възможности за постигане на значителни спестявания в сектора на въздухоплаването и цялата европейска икономика. Въз основа на анализа в настоящото съобщение и придружаващата оценка на въздействието Комисията предлага законодателен пакет (ЕЕН2+) с цел консолидиране и, където е възможно, ускоряване на процеса на реформа на УВД в Европа чрез по-нататъшно преодоляване на неефикасността при предоставянето на аеронавигационно обслужване, както и чрез продължаване на усилията за намаляване на разпокъсаността на европейската система за УВД. Законодателните предложения имат еволюционен, а не революционен характер и надграждат върху предишните реформи, без да ги заменят. Те обаче следва да допринесат в значителна степен за превръщането на европейската система за УВД през идните години в едно по-ефикасно интегрирано оперативно въздушно пространство, надграждайки върху вече постигнатите от 2004 г. насам резултати.