



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.5.2014 г.
COM(2014) 278 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно прилагането на Директивата за летищните такси

1. Въведение

Летищните такси се заплащат от ползвателите на летища (авиокомпаниите) за използването на летищните съоръжения. Те са свързани с кацането, излитането, светлинната сигнализация и паркирането на въздухоплавателните средства, както и с обработката на пътници и товари; с тези такси изцяло или отчасти се финансира осигуряването на писти и свързани зони и терминали за пътници и товари. Въпреки че летищните такси се заплащат от авиокомпаниите, разходите за тях се поемат от пътниците или клиентите на товарни превози, тъй като заплащаната от тях крайна цена включва и посочените такси.

Делът на летищните такси в общите разходи на авиокомпаниите варира в зависимост от вида на превозвача и обслужваното летище¹. Тези такси представляват средно около половината от приходи на летищата² и настоящото затруднено икономическо положение на авиокомпаниите изисква те да бъдат подложени на задълбочен преглед. Летищните такси са свързани също така с нивото на услугите, предлагани на пътниците. По-специално при нискотарифните полети и полетите на кратки разстояния нивото на летищните такси може да бъде един от определящите фактори за избора на маршрути от страна на авиокомпаниите. Качеството и достъпността на летищната инфраструктура на конкурентни цени за всички видове авиокомпани е безспорно от ключово значение за успешното развитие на въздухоплавателния сектор в ЕС.

Директивата за летищните такси³, която държавите членки бяха длъжни да транспонират до 15 март 2011 г., представлява специфична правна рамка на ЕС за таксите на всички летища в Европейското икономическо пространство и Швейцария, които обслужват над 5 милиона пътници годишно, и за таксите на поне най-голямото летище във всяка държава членка. В обхвата на директивата попадат около 70 европейски летища, които поемат почти 80 % от пътничкопотока в ЕС. Тази група включва голямо разнообразие от летища — от такива със среден размер, които имат ключов икономически и социален принос за съответните региони, до най-големите възлови летища в ЕС, които осигуряват връзка с дестинации в целия свят. В директивата се определят общи принципи за налагане на летищни такси, като заложените в нея цели са: да се осигури по-голяма прозрачност при изчисляването на летищните такси, да се гарантира, че при прилагането на такива такси летищата не дискриминират авиокомпаниите (освен ако са налице ясно определени съображения,

¹ Според данни на Международния съвет на летищата (2007 г.) летищните такси представляват приблизително 4—8 % от оперативните разходи на превозвачите в ЕС. В икономическия доклад на IATA от март 2013 г. се посочва че общият размер на таксите за ползвателите на инфраструктура е в размер на 14,4 % от разходите за въздушен транспорт (данни от 2011 г.). Според IATA две трети от таксите за ползвателите на инфраструктура са съставени от авионавигационни летищни такси.

² Steer Davies Gleave, *Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges* (Оценка на Директива 2009/12/ЕО относно летищните такси), септември 2013 г.

³ Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно летищните такси (ОВ L 70, 14.3.2009 г., стр. 11).

свързани с обществената политика), да се установят редовни консултации между летищата и авиокомпаниите и във всяка държава членка да се създаде независим надзорен орган (ННО), който отговаря за уреждането на спорове между летищата и авиокомпаниите относно нивото на летищните такси и следи за правилното изпълнение на предприетите от държавите членки мерки за прилагане на директивата.

В настоящия доклад на Комисията се разглежда прилагането на директивата в държавите членки, формулират се конкретни констатации по отношение на свързаните с това прилагане възможни проблеми и се предвиждат евентуални последващи мерки за бъдещ анализ. Докладът се основава на наскоро проведено по поръчка на Комисията проучване за оценка на директивата⁴. В това проучване се съдържа анализ на евентуалното въздействие на директивата върху практиките за определяне на летищни такси, както и всеобхватна консултация със заинтересованите страни, чиято цел е да се съберат мнения относно прилагането на директивата, постигнатите резултати и областите, на които трябва да се обърне допълнително внимание. Посочените заинтересовани страни обхващат ННО, създадени съгласно директивата, другите компетентни органи в държавите членки, управляващите органи на отделни летища и авиокомпаниии, както и техните представителни асоциации.

2. Пазарни промени

През последните десетилетия летищата в ЕС претърпяха сериозна трансформация, която се отрази и върху определянето на летищните такси. Докато в миналото публичните органи възприемаха основните възлови летища и по-малките летища най-вече като инфраструктура, обслужваща потребностите от транспортни връзки, сега тези летища се развиват като предприятия, от които се очаква да генерират печалби и да привличат частни инвеститори.

Този процес включва превръщането на притежаваните от държавата летища в търговски дружества, а в някои случаи — и тяхната приватизация. Това може да се дължи на различни промени. Първо, ролята на държавата при осигуряването на транспортна инфраструктура се променя от „доставчик“ на „фактор за създаване на условия“. Второ, на летищата, които в много случаи са печеливши, днес се гледа като на предприятия, извършващи търговска дейност. И накрая, публичните органи полагат усилия за привличане на частни инвеститори както за разширяване на инфраструктурата, така и за осигуряване на приходи за държавата. Въпреки че

⁴ Steer Davies Gleave, *Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges* (Оценка на Директива 2009/12/ЕО относно летищните такси), септември 2013 г.

летищата в Съюза все още са предимно държавна собственост⁵, участието на частни инвеститори в европейския летищен сектор непрекъснато нараства.

При все това, предвид стратегическото естество на летищната инфраструктура, държавите членки обикновено запазват определена степен на пряко участие или контрол чрез пряка собственост/концесия на летищни дейности и/или чрез система за (национално) икономическо регулиране. Вторият вариант се прилага най-вече в държавите членки с големи възлови летища поради капацитета на тези летища да генерират печалби⁶.

Същевременно, с разрастването на нискотарифните превозвачи, се наблюдава засилено надмощие на авиокомпаниите при преговорите с някои (обикновено по-малки) летища. Поради своята гъвкавост тези превозвачи могат да променят не само обслужваните от тях маршрути, но и летищата, на които базират своите въздухоплавателни средства. Авиокомпаниите извършват непрекъснат преглед на печалбите от своите маршрути, като постоянно търсят нови дестинации и начини да подобрят привлекателността и рентабилността на дейностите си. В резултат на това възниква конкуренция между летищата в различни географски райони и се повишава натискът върху управляващите ги органи да предлагат по-благоприятни условия, включително по-ниски летищни такси. Излишъкът на летищен капацитет също доведе до конкуренция между летищата, която в някои случаи допълнително засилва преговорното надмощие на авиокомпаниите. Летищата твърдят, че са изправени пред все по-нарастваща конкуренция⁷, и то не само поради ролята на нискотарифните превозвачи за регионалните летища. Степента на конкуренция между летищата обаче варира и зависи предимно от местни фактори. Авиокомпаниите са на мнение, че в резултат на конкуриращите се оферти за самолетни пътувания пътниците са по-скоро склонни да променят избора си на превозвач, отколкото на летище.

3. Постигнения на директивата

Към началото на 2013 г. всички държави членки бяха вече уведомили за пълното транспониране на директивата. Транспонирането обаче представлява само първата стъпка. Не по-малко важно е правилното прилагане на директивата в практиката и нейното въздействие върху летищните оператори, авиокомпаниите и сектора на въздухоплаването в по-широк аспект. На настоящия ранен етап Комисията констатира, че редица от основните цели на директивата вече са постигнати. В някои държави членки обаче съществуват специфични проблеми във връзка с транспонирането и

⁵ Според Международния съвет на летищата (Европа) през 2010 г. 77 % от летищата са били изцяло държавна собственост, а 9 % — изцяло частна собственост, вж. доклада на Международния съвет на летищата (Европа) *The Ownership of Europe's Airports* (Собственост върху летищата в Европа), 2010 г.

⁶ Най-големите възлови летища в ЕС са в Обединеното кралство, Франция, Германия и Нидерландия.

⁷ Международен съвет на летищата (Европа), *Airport Competition in Europe* (Конкуренцията между летищата в Европа), юни 2012 г.

прилагането, които трябва да бъдат решени чрез насочване на вниманието на държавите членки към установените проблеми, а при необходимост — и чрез процедурата за нарушение. Най-важните характеристики на директивата, които ще бъдат анализирани в настоящата глава, са следните:

- Редовни **консултации** между управляващите летищата органи и ползвателите на летищата относно функционирането на системата на летищните такси, нивото на таксите и качеството на услугите, както и относно планове за нова инфраструктура (член 6 от директивата).
- **Прозрачност** от страна на управляващите летищата органи по отношение на основата за определяне на таксите, включително изискванията за потока от информация от и до ползвателите на летищата (член 7 от директивата).
- **Недискриминация** между ползвателите на летищата (член 3 от директивата).
- Създаване на **независими надзорни органи (ННО)** във всяка държава членка, които да гарантират правилното прилагане на мерките по директивата и да се намесват при спорове относно летищните такси (членове 6 и 11 от директивата).
- **Гъвкавост**, позволяваща на управляващите летищата органи да предлагат диференцирани услуги на авиокомпаниите (член 10 от директивата).

Директивата се основава на политиките относно летищните такси, които от 1974 г. насам се разработват от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО)⁸. Тя следва да се тълкува в контекста на съответните двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги, изготвени по стандартните клаузи на ИКАО, съгласно които ЕС и държавите членки като цяло са длъжни да осигурят на авиокомпаниите от трети държави възможност за справедливи и еднакви права на конкуренция при предоставянето на услуги за международен въздушен превоз. Във връзка с това всеобхватните споразумения за въздушен превоз, сключени например със САЩ и Канада, съдържат също специфични разпоредби по отношение на таксите за ползване на инфраструктура (включително летищните такси), за да се гарантира, че те са разумни и отразяват разходите по предоставяне на съответните услуги.

3.1. Консултации

Заинтересованите страни са на различно мнение относно разпоредбите, засягащи консултациите. Въпреки че много летища вече са въвели механизъм за консултации, с директивата бе внесена по-голяма яснота относно техния график и формат. На летищата в някои държави членки — например България, Чешката република, Естония,

⁸ Вж. съображения 9 и 10 от директивата, срв. Политики на ИКАО относно таксите за летища и аеронавигационно обслужване (девето издание, 2012 г.).

Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Словения и Швеция, задължителни консултации бяха въведени едва в резултат на транспонирането на директивата. Освен това с директивата за първи път бяха наложени задължителни процедури за консултации за летищата в Обединеното кралство, които попадат в нейния обхват и които до този момент не бяха обект на икономическото регулиране, прилагано по отношение на най-големите летища в Обединеното кралство.

Авиокомпаниите оспорват смисъла на понятието „договорености за консултации“, като твърдят, че летищата трябва да полагат по-големи усилия за сътрудничество с авиокомпаниите, вместо да се ограничават с предоставяне на информация, и настояват мненията им не просто да бъдат изслушвани, а по тях да се предприемат мерки. Повдигнат бе и въпросът относно графика и кратките срокове, в които ползвателите на летища трябва да предоставят становища по консултациите в някои държави членки.

Удовлетвореността на авиокомпаниите от консултациите варира в зависимост от държавата членка, в която е разположено съответното летище. Докато авиокомпаниите, които използват по-големи летища в Обединеното кралство и Нидерландия, като цяло са удовлетворени от процедурата за консултации, тези в Гърция, Испания, Италия и Унгария заявяват своето неодобрение, което по-конкретно засяга сроковете за предоставяне на становища и факта, че консултациите често протичат под формата на информационни прояви.

Що се отнася до летищата, тези с по-широка база от ползватели (Схипхол в Амстердам, Хийтроу, *Aéroports de Paris* и Франкфурт) като цяло са удовлетворени от процедурата за консултации и считат, че е полезно да се въведат кодифицирани насоки на равнище ЕС. Някои от по-малките летища, обхванати от директивата, изразяват обаче опасения във връзка с формалните изисквания на процедурата и административната тежест, свързана с организирането на официална процедура за консултации. Няколко летища отправиха критики във връзка с несигурността, породена от ограниченото участие на авиокомпаниите, и процедурата за обжалване на летищните такси, която не предвижда никакво ограничение във времето за авиокомпаниите. В директивата също така се предвижда задължение за летищата да се консултират с ползвателите преди приключване на планове за нови инфраструктурни проекти, въпреки че не се посочва необходимата процедура, нито минималните изисквания.

Комисията счита, че доверието на ползвателите на летища в процедурата за консултации е от съществено значение. Поради това е важно те да имат разумни очаквания, че мненията им ще бъдат взети под внимание и ще получат отговор съгласно съответните разпоредби на директивата. За да се гарантират практическите последици от тези разпоредби, това може да означава — според случая — че при организирането на консултацията следва да се предвиди подходяща степен на диалог (включително например предварително уведомяване за срещи или срокове за

предоставяне на мнения). Комисията също така отдава значение на конструктивното участие на авиокомпаниите в процедурата за консултации.

Получените от Комисията жалби във връзка с финансирането на мащабни проекти за инфраструктурно разширяване в Дъблин и Рим показват колко е важно наличието на функционираща система на консултации в контекста на въздействието върху бъдещите летищни такси. С консултациите относно нова инфраструктура е свързан и въпросът за предварителното инфраструктурно финансиране — системата, съгласно която на настоящите ползватели на летища се налагат по-високи такси, за да се финансира бъдеща инфраструктура (за разлика например от набирането на средства чрез емитиране на нови акции или чрез заеми). При проучване, проведено по поръчка на Комисията, бе установено, че в повечето държави членки е възможно предоставянето на предварително финансиране, въпреки че приложимите в тях условия са като цяло неясни. Комисията посочи две държави членки — Португалия и Нидерландия, в чието законодателство ясно се постановява, че летищата не могат да финансират инфраструктурни проекти по този начин. От останалите държави членки, за които се приема, че позволяват предварително финансиране, Комисията има данни за девет държави, прилагащи специфични правила. Не е ясно до каква степен приетите от ИКАО насоки за определяне на предпазни мерки по отношение на предварителното финансиране се прилагат последователно в практиката. Възможно е да се наложи преразглеждане на възможността да се въведат допълнителни и по-специфични средства за гарантиране на подходящи консултации и за постигане на по-голяма прозрачност съгласно директивата по отношение на предварителното финансиране.

3.2. Прозрачност

С оглед на правилното провеждане на консултациите относно летищните такси е необходимо участващите в тях ползватели на летища да имат достъп до достатъчно информация, за да могат да предоставят мнение. Ползвателите на летища, летищата и държавите членки приветстват прозрачността, осигурена с член 7 от директивата, но авиокомпаниите като цяло считат изискванията на директивата за твърде общи. По-конкретно те отправят критики към твърде подробната информация за разходите, която се изисква, и факта, че съгласно директивата не е необходимо да се предоставят данни за търговските дейности на летищата. Авиокомпаниите също така считат, че предоставената информация може да не е достатъчно подробна, за да им позволи да определят дали таксите са свързани с разходи или не.

Удовлетвореността на авиокомпаниите от прозрачността на информацията е различна за отделните летища и отделните държави членки. Ползвателите като цяло са удовлетворени от ситуацията с летищата в Обединеното кралство и Схипхол в Амстердам, като считат, че съответната информация се предоставя редовно и по прозрачен начин.

Авиокомпаниите не са обаче удовлетворени от прилагането на изискванията за прозрачност по отношение на летищата в Белгия, Германия, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Унгария, Финландия и Швеция. Като най-чест източник на загриженост в тези случаи ползвателите на летища посочват липсата на подробни данни за разходите.

Директивата по принцип позволява на държавите членки да изберат дали да прилагат система за съвкупно или за разделно отчитане на приходите за своите летища. Ако се използва съвкупното отчитане на приходите, при определянето на летищните такси се вземат предвид всички приходи на летището, включително от невъздухоплавателни дейности (например търговия на дребно и паркинг за автомобили). От своя страна, системата за разделно отчитане на приходите отделя приходите от въздухоплавателни дейности от приходите от невъздухоплавателни дейности и отчита само първите при определянето на летищните такси; тази система като цяло се предпочита от летищата на основание, че невъздухоплавателните дейности не са монополни. Използват се и смесени системи. Авиокомпаниите обикновено подкрепят съвкупното отчитане на приходите с аргумента, че то намалява заплащаните от тях летищни такси, което привлича повече пътници към летищата и повишава приходите от невъздухоплавателни дейности.

Въпреки че на този етап Комисията не изразява позиция „за“ или „против“ конкретна система, тя е на мнение, че в някои случаи може да се наложи засилване на надзора от страна на ННО, за да се гарантира, че летищата, използващи разделно отчитане на приходите, спазват основните принципи на директивата, като се взема предвид икономическата среда, в която функционират летищата, и възможността те да определят своите тарифи при конкурентни условия. Например може да е целесъобразно да се гарантира, че разходите за стимули на авиокомпаниите, насочени към увеличаване на пътническия поток на дадено летище, се прилагат така, че да не се оказва въздействие върху таксите, заплащани от авиокомпаниите, които не се възползват от схемата. Освен това Комисията счита, че като общо правило всяко преминаване от съвкупно към разделно отчитане на приходите или обратно променя из основи системата на летищните такси, тъй като значително засяга тяхното ниво. Тази промяна следва да бъде придружена от консултация заедно с възможност за обжалване пред независимия надзорен орган съгласно съответните разпоредби на директивата, в които се предвижда консултация при предлагане на изменение в нивото *или в системата* на летищните такси.

3.3 Недискриминация по отношение на летищните такси и схемите за стимули

От ключово значение е прилагането на летищните такси да не е съпроводено с дискриминация между ползвателите на летища. Недискриминацията обаче не е пречка за модулирането на таксите, при условие че то се извършва съгласно изискванията на член 3 от директивата, т.е. във връзка с въпроси от общ и обществен интерес

(включително екологични въпроси), като използваните за целта критерии следва да бъдат подходящи, обективни и прозрачни. Макар летищата да твърдят, че при прилагането на такова модулиране няма дискриминация, авиокомпаниите се оплакват от изключително разнообразното модулиране на таксите, което според тях води до дискриминация между ползвателите на летища.

Таксите, модулирани поради екологични съображения (например във връзка с такси за емисии и шум), са широко разпространено явление, при което не се наблюдават противоречия. Подобно е положението при модулирането във връзка с натоварени/ненатоварени периоди, което се прилага от ограничен брой летища. Възможно е модулирането на летищните такси поради екологични съображения да придобива все по-голяма значимост предвид натиска за подобряване на показателите на въздухоплаването в тази област.

Модулирането на таксите в зависимост от това дали дестинацията на полета е в рамките на една и съща държава или на ЕС се подчинява на практиката на Съда на Европейския съюз⁹. В свои решения Съдът е постановил, че дискриминационните данъци или такси са в разрез със свободата на предоставяне на услуги, определена в Регламент № 1008/2008¹⁰. Дотолкова, доколкото диференцираните такси не са обосновани по член 3 (въпроси от общ и обществен интерес, включително екологични въпроси), може да бъде счетено, че те затрудняват предоставянето на услуги между държавите членки в сравнение с предоставянето на услуги в рамките само на една държава членка. Комисията отчете, че пътниците, подлежащи на граничен контрол, могат да генерират по-високи разходи от другите пътници, което обосновава по-високата такса за пътниците¹¹. Следователно, при спазване на изискванията на член 3 и съгласно необходимостта от гарантиране на пропорционалност, може да се прилага модулиране между дестинации в рамките на Шенгенското пространство и дестинации извън него.

От друга страна, модулирането на летищни такси, насочено към увеличаване на пътничкопотока въз основа на нови маршрути, повишена честота и/или брой пътници (схеми за стимули), е обект на противоречия между заинтересованите страни. Мрежовите и регионалните въздушни превозвачи считат, че отстъпките за обем и отстъпките за растеж за нови и съществуващи маршрути облагодетелстват нискотарифните превозвачи и новите компании. Същевременно отстъпките за трансфер на пътници на възлови летища са непопулярни сред нискотарифните превозвачи, които по принцип не предлагат полети с прекачване. Тези отстъпки могат да бъдат значителни — например в размер на над 50 % на летище Схипхол в Амстердам.

⁹ Решение от 26.6.2001 г. по дело *Комисия/Португалия* (C-70/99), Recueil, стр. I-4845, точка 20; решение от 6 февруари 2003 г. по дело *Stylianakis* (C-92/01), Recueil, стр. I-1291, точка 23 и следващите.

¹⁰ ОВ L 293, 31.10.2008 г., стр. 3.

¹¹ Дело № E4/2007 относно държавна помощ.

Невинаги обаче е ясна степенята, до която такива отстъпки за трансфер се предоставят на изцяло икономически обоснована база.

Комисията ще насърчава споделянето на опит сред държавите членки с оглед популяризиране на най-добрите практики, като се взема предвид възможността летищата да определят своите тарифи въз основа на икономически критерии и при спазване на разпоредбите на директивата. Трябва да се постигне баланс между осигуряването на подходяща степен на търговска свобода за летищата в тяхна полза и в полза на авиокомпаниите и пътниците, от една страна, и защитата на позицията на превозвачите, които винаги разполагат със средства да регулират поведението на летищата по отношение на ценообразуването, от друга страна. Важна първа стъпка в тази насока може да бъде подобряването на прозрачността на схемите за стимули.

3.4. Процедура за правна защита и независими надзорни органи

Директивата спомогна за повишаване на яснотата посредством изискването за създаване на ННО във всяка държава членка, независимо от факта, че в някои случаи това отне немалко време. С учредяването в края на 2013 г. на *Autorità di Regolazione dei Trasporti* [орган за регулиране на транспорта] в Италия всички държави членки вече са изпълнили посоченото изискване. Според най-често използвания от тях модел функциите на ННО се възлагат на съществуващите въздухоплавателни администрации. Някои държави членки (например Ирландия, Финландия, Швеция и Обединеното кралство) възложиха функциите на ННО на съществуващи регулаторни органи, а две държави членки (Испания и Нидерландия) — на органите за защита на конкуренцията. Авиокомпаниите по-конкретно са удовлетворени, че в директивата се предвижда ясна процедура за правна защита в случай на несъгласие относно определянето на летищните такси, но все още не е известно как ще се развие ролята на независимите надзорни органи. Летищата, от своя страна, изразиха опасения относно увеличаване брой процедури за обжалване, които авиокомпаниите завеждат в ННО, и суспензивното действие на обжалването. Основните въпроси във връзка с обжалването са свързани с обстоятелството, че в директивата липсва изрично посочен законоустановен срок за подаване на жалби от авиокомпаниите и за суспензивното действие на обжалването, което може да доведе до забавяне на инфраструктурните инвестиции.

Един от основните въпроси за авиокомпаниите е предполагаемата липса на независимост на ННО. Техните опасения са свързани с неясното определяне на необходимата степен на независимост на ННО в държавите членки с публично дялово участие в летища, когато въпросният орган е отдел на министерство или когато този отдел упражнява определена степен на политически или административен контрол върху ННО. Наред с останалите причини действителната независимост на ННО съгласно изискванията на член 11 от директивата е от решаващо значение за правилното провеждане на процедурата за консултации и правна защита, а липсата на независимост застрашава постигането на целите на директивата.

Когато държавите членки са транспонирали член 6, параграф 5, буква а), според която летищните такси се определят или одобряват от ННО, а не от управляващите летищата органи, правилата за обжалване по параграфи 3 и 4 от посочения член не се прилагат. Това означава, че единственото достъпно средство за правна защита в случай на несъгласие е да се заведе дело пред компетентния национален съд съгласно съответните правила на националното законодателство. Авиокомпаниите считат тази възможност за проблематична поради непосилно високите разходи за такива съдебни дела. Много държави (например Белгия, Дания, Германия, Ирландия, Франция, Кипър, Унгария, Нидерландия, Австрия и Обединеното кралство) са избрали да използват варианта по член 6, параграф 5, буква а) от директивата за някои или за всички обхванати от нея летища, разположени на тяхната територия.

Авиокомпаниите изразиха също така загриженост във връзка с пасивната роля на някои ННО вследствие на евентуална липса на експертни знания или човешки ресурси. Средно във всеки орган се назначава само една единица в еквивалент на пълно работно време, която да работи по въпроси, свързани с директивата — най-вече във връзка с консултации, надзор и процедури за уреждане на спорове. Това, от своя страна, означава, че във всички държави членки наложените във връзка с директивата допълнителни административни разходи се считат за минимални, въпреки че равнището на дейност на всеки ННО е различно. Има доказателства, че новосъздадените ННО, чието съществуване не е широкоизвестно, получават по-малко жалби в сравнение с органите, които са се занимавали с въпроси относно летищните такси още преди влизането в сила на директивата.

Комисията ще продължи да следи за прилагането на директивата по отношение на независимостта на ННО в държавите членки. Във връзка с това тя отбелязва настъпилите промени в моделите на собственост и управление на летищата, обхванати от директивата. В някои случаи съществува риск от възпрепятстване на прилагането на разпоредбите на директивата относно консултациите и намесата на ННО, предизвикан от дългосрочните споразумения за концесия, съгласно които определянето на летищните такси дълго време се е извършвало по обвързващ начин чрез споразумение между концесионера и отговорния публичен орган, но без провеждане на консултация с ползвателите на летищата. Необходима е бдителност, за да се гарантира, че когато става въпрос за летищни такси, споразуменията за концесии или публично-частните партньорства не се сключват по начин, който би лишил авиокомпаниите от техните пълни права съгласно директивата или би компрометирал по друг начин прилагането на директивата.

3.5. Диференциране на услугите

Предлаганите на дадено летище услуги могат да бъдат пригодени от управляващия го орган към потребностите на различните ползватели, като са възможни разлики в качеството и цената на тези услуги. В директивата се предвижда, че всеки ползвател на

летище, който желае да използва персонализирани услуги или специализиран терминал (или част от него), следва да има достъп до този терминал или част от него. Когато съществуват ограничения на капацитета по отношение на диференцираната услуга, достъпът следва да се определя на основата на подходящи, обективни, прозрачни и недискриминационни критерии. Това осигурява рамка за летищата, чрез която да пригодят предлаганите от тях услуги към понякога разнообразните потребности на авиокомпаниите. Летищата често диференцират своите такси — например въз основа на равнището на предоставяните услуги, свързани със стоянки и въздушни мостове. От друга страна, само малък (но нарастващ) брой летища разполагат със специални терминали за национални или международни маршрути или за нискотарифни операции и операции за цялостна услуга. В някои случаи нискотарифните терминали предлагат значително по-евтини (понякога с до 30 %) такси за авиокомпаниите.

Летищата понякога се сблъскват със затруднения при приспособяването на своите услуги и установяването на критерии, обосноваващи разликите в таксите, както се изисква съгласно член 10 от директивата. Комисията ще продължи да наблюдава прилагането на този член от държавите членки, за да може при необходимост да определи евентуални корективни мерки.

4. Заключение

Макар още да е твърде рано за категорични изводи относно последиците от директивата, могат да се формулират някои предварителни заключения. Според участниците на пазара основните положителни резултати се изразяват в увеличената прозрачност при определянето на летищните такси на най-големите европейски летища, по-ефективните консултации, създаването на независими надзорни органи във всяка държава членка и процедурите за правна защита.

Въпреки че директивата в голяма степен е подобрила процедурата за определяне на летищните такси на по-големите обхванати от нея европейски летища, наблюдението върху нейното прилагане трябва да продължи. Бяха установени няколко процедури за нарушение, като при необходимост Комисията ще предприеме действия по други случаи въз основа на получени жалби или *ex-officio*.

По-конкретно създаването на ННО с необходимата степен на независимост съгласно изискванията на директивата е от решаващо значение за постигането на заложените в нея цели. Като приоритетен въпрос ще бъде разгледана ролята на органите във всички държави членки.

Комисията също така възнамерява да създаде форум на ННО, в чиито рамки да се провеждат редовни срещи и да се обсъждат въпроси, свързани с прилагането на разпоредбите на директивата в държавите членки. Целта е да се окаже съдействие на ННО при разработването на техните методи на действие и при повишаване на знанията

им чрез споделяне на опит и най-добри практики. Първата такава среща е насрочена за 13 юни 2014 г.

На последно място, ще се наложи анализиране на необходимостта от бъдещо преразглеждане на целите на директивата — например в контекста на промените в конкурентната среда, в която функционират летищата. Наред с това Комисията ще трябва да определи дали постигането на целите на директивата може да се подобри чрез нейното преразглеждане. Някои от специфичните въпроси, които могат да бъдат подложени на допълнително проучване (например използването на схеми за стимули и диференцирани услуги), са изложени в раздели 3.1—3.4 от настоящия доклад, чиито констатации ще бъдат разгледани от групата на ННО по искане на Комисията.

За да може въздухоплавателният сектор в ЕС да отговори на предизвикателствата, пред които е изправен, да предоставя на пътниците услуги с добро съотношение между качество и цена и да продължи да осигурява връзки в рамките на ЕС и в целия свят, от решаващо значение е авиокомпаниите и пътниците да имат достъп до конкурентни летищни услуги. Тъй като авиокомпаниите от ЕС се интегрират все по-тясно с превозвачи от други региони чрез сключването на споразумения от типа „Открито небе“, сдружения на въздушни превозвачи и други форми на сътрудничество между авиокомпаниите, въпросът относно дискриминацията между ползвателите на летища придобива все по-голяма важност. Необходимо е да се гарантира, че летищните такси се прилагат по справедлив начин, така че авиокомпаниите от всички държави да се конкурират лоялно на европейските летища с оглед на по-добрите връзки между регионите. Освен това трябва да се даде възможност на летищата да разширяват стопанската си дейност по динамичен начин, който да поощри бъдещото развитие на конкурентоспособен въздухоплавателен сектор в Европа.