



Брюксел, 16.12.2015 г.
COM(2015) 663 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изпълнението и напредъка на инициативата „Единно европейско небе“ за периода 2012—2014 г.

(текст от значение за ЕИП)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изпълнението и напредъка на инициативата „Единно европейско небе“ за периода 2012—2014 г.

(текст от значение за ЕИП)

1. Въведение

Въздухоплаването е основен двигател на икономическия растеж, заетостта и търговията и оказва значително въздействие върху икономиката на ЕС и живота и мобилността на неговите граждани. В това си качество то играе важна роля за изпълнението на приоритетите на Комисията, по-специално „Работни места, растеж и инвестиции“, „ЕС — фактор от световно значение“ и „Енергиен съюз“. Като основен компонент на авиационната система важен принос в този контекст има управлението на въздушното движение (УВД) и по-специално разработването и осъществяването на инициативата „Единно европейско небе“ (ЕЕН). УВД е насочено към предизвикателствата по отношение на свързаността, конкурентоспособността, безопасността и околната среда. УВД представлява промишлена дейност, която гарантира безопасното разделение между въздухоплавателните средства и безпрепятствения и подреден поток на въздушното движение. В него участват множество заинтересовани страни, включително доставчици на аеронавигационно обслужване и системни доставчици, оператори на въздухоплавателни средства, летища и авиационната промишленост.

Съществената роля на УВД по веригата за създаване на стойност във въздухоплаването не е свързана само с основната цел за безопасност. Цялата система на УВД се финансира от таксите, плащани от ползвателите на въздушното пространство. Освен това, тъй като липсата на капацитет в контрола на въздушното движение може да причини закъснения, УВД оказва въздействие върху качеството на услугата, която авиокомпаниите предоставят на пътниците и клиентите на товарния превоз (40 % от всички закъснения при излитане пряко или косвено се дължат на фактори, свързани с УВД и метеорологичните условия). Не на последно място, УВД оказва въздействие върху околната среда, тъй като по-дългите въздушни маршрути водят до по-високи емисии и разходи за гориво за ползвателите на въздушното пространство (на УВД се дължат 6 % от свързаните с авиацията емисии на CO₂).

След стартирането на инициативата ЕЕН през 2000 г.¹ бяха приети и почти напълно изпълнени два пакета от законодателни мерки. Те имат за цел намаляване на фрагментацията на европейското въздушно пространство и увеличаване на капацитета посредством въвеждане на допълнителни правила за безопасност, управление на

¹ COM(1999) 614 окончателен от 6.12.1999 г.

въздушното пространство, прозрачност на разходите и оперативна съвместимост. Законодателството, прието през 2009 г. от Съвета и Европейския парламент (ЕЕНП)², което има за цел да ускори осъществяването на действително „единно“ небе от 2012 г. нататък, понастоящем се прилага и поради това резултатите от него могат да бъдат измерени.

Съгласно член 12, параграфи 2 и 4 от Регламент (ЕО) № 549/2004 настоящият доклад предоставя актуална информация относно общото състояние на инициативата ЕЕН и придружаващото я законодателство за периода 2012—2014 г. Докладът по-специално предоставя информация относно мерките, които бяха предприети след предходния доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета³.

2 Постигания по отношение на ефективността

2.1 Първи референтен период на схемата за ефективност на ЕЕН (РП1 — 2012—2014 г.)

В повечето случаи аеронавигационното обслужване в Европа се предоставя от изцяло държавни монополи. Монополното естество на аеронавигационното обслужване изисква силно икономическо регулиране, което се осъществява посредством схемата за ефективност на ЕЕН⁴.

По отношение на безопасността от 2011 г. насам не е имало фатални произшествия по вина на УВД. От 2010 г. насам броят на сериозните произшествия е намалял, като в управлението на безопасността са въведени значителни подобрения. При все това системата на УВД не е много прозрачна, защото целите са ограничени до процеси и не измерват резултатите по отношение на безопасността, тъй като произшествията се докладват автоматично.

Що се отнася до околната среда, хоризонталната полетна ефективност по маршрута (по-къси маршрути) слабо се е подобрила през 2013 г. (5,11 %), но не изпълнява целта (4,92 %). През 2014 г. полетната ефективност достигна 4,9 %, доближавайки се до целта от 4,67 % за първия референтен период. Ползвателите на въздушното пространство (авиокомпаниите) понякога предпочитат да изпълняват полети по най-евтините маршрути (по отношение на зоните за събиране на такси), отколкото по най-късите.

По отношение на капацитета беше постигнат добър напредък в намаляването на свързаните с капацитета закъснения. През 2012 г. и 2013 г. общата за ЕС цел беше постигната. През 2013 г. закъсненията в управлението на потока на въздушното движение по маршрута (УПВДМ) намаляха с 15 % в сравнение с 2012 г., докато обемът на въздушното движение спадна с 1,3 %. От друга страна, секторът на УВД не постигна целта на мрежата за намаляване на закъсненията с 0,5 минути на полет през 2014 г. Това се дължеше отчасти на метеорологичните условия, но също така на социалните вълнения и лошото планиране на действията при извънредни ситуации с цел справяне с

² Регламент (ЕО) № 1070/2009 от 21.10.2009 г.

³ Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на законодателството за единно небе: време за действие (СОМ(2011)0731 окончателен)

⁴ Регламент (ЕС) № 691/2010 на Комисията от 29 юли 2010 г.

верижните ефекти. Закъснения в УПВДМ се наблюдаваха основно в Кипър, Франция, Германия, Полша и Испания.

Що се отнася до разходната ефективност, по време на РП1 доставчиците на аеронавигационни обслужване (ДАНО) съумяха да намалят своите разходни основи поради обема на въздушното движение, който се оказа по-нисък от планирания. Действителните разходи всяка година бяха между -3,4 % и -5,9 % по-ниски от планираните разходи (или установените разходи). В резултат на по-ниските нива на въздушното движение действителните разходи по маршрута за единица бяха с 0,4 % по-високи от общата за ЕС цел за 2014 г.

Определянето и постигането на цели по схемата за ефективност на ЕЕН беше силно зависимо от обема на въздушното движение и прогнозирането. През РП1 обемът на въздушното движение остана почти непроменен спрямо нивата от 2007 г., като налице беше разлика между предвиждания и действителния растеж на въздушното движение. Това доведе до по-ниски от планираните приходи за ДАНО. Обемът на въздушното движение също оказва значително влияние върху постигането на всички цели. Фактът, че целите за ефективност не бяха постигнати през 2014 г. въпреки по-ниския обем на въздушното движение от планираното показва, че през втория референтен период (РП2 — 2015—2019 г.) е необходимо да се положат още усилия.

Европейският сектор на УВД остава фрагментиран и разходите за предоставяните от него услуги са относително високи. Разходът за единица аеронавигационно обслужване е особено висок, като потребителите плащат около 10,5 млрд. евро годишно (под формата на такси за ползване на инфраструктура, разходи вследствие на закъснения и полетна неефективност). Тези високи разходи се дължат основно на фрагментираното предоставяне на услуги и инфраструктура, остаряла технология и ниска производителност в този трудоемък отрасъл (трудът съставлява 63 % от разходите).

2.2 По-силна мрежа — приносът на управителния орган на мрежата

От 2012 г. до 2014 г. управителният орган на мрежата за УВД на ЕС допринесе съществено за оперативната ефективност на мрежата (по-специално в областите на капацитета и полетната ефективност). Функцията на управителния орган на мрежата претърпя развитие от теоретична концепция в успешна структура, призната от заинтересованите страни и носеща осезаеми ежедневни ползи от ефективността за мрежата на ЕС и за съседните държави.

Ръководната дейност от страна на управителния орган на мрежата е секторно ориентирана⁵ и активно ангажира всички заинтересовани оперативни страни. Управителният орган на мрежата пряко допринесе за ограничаване на закъсненията по маршрута под целевото равнище в плановете за капацитет, обявени от държавите — членки на ЕС. Целта беше постигната през всяка година от РП1 с намаление от 10,7 % през 2012 г., 13,7 % през 2013 г. и 13,3 % през 2014 г. Въпреки че средното закъснение по маршрут превишаваше целта от 0,5 минути на полет през 2014 г., без приноса на

⁵ Дейностите на управителния орган се ръководят от „управителен съвет на мрежата“, съставен от представители на заинтересованите оперативни страни.

управителния орган на мрежата⁶ закъсненията щяха да бъдат определено по-големи през годината (в която също така въздушното движение се върна към растеж).

Координацията на мрежово равнище намали въздействието на неочаквани събития като например поредици от стачки през 2013 г. и 2014 г. в някои държави членки, по-специално във Франция (на които се дължат 13,6 % и 13,4 % от общия брой закъснения по маршрута за съответните години), което оказва значително отрицателно въздействие върху закъсненията и полетната ефективност, като въздухоплавателните средства бяха пренасочвани, за да избегнат засегнатата зона. През 2014 г. координацията на мрежово равнище също така намали въздействието на значителни смущения върху европейската мрежа поради кризите в Украйна (анексирането на Крим от страна на Русия и свалянето на самолета, изпълняващ полет МН17), Либия, Сирия и Ирак.

2.3 Недостатъчен напредък по отношение на функционалните блокове въздушно пространство (ФБВП)

Вече са установени деветте ФБВП, които трябваше да бъдат създадени до 4 декември 2012 г. Въпреки това оперативните цели на ФБВП не бяха постигнати по отношение на оптимизирането на въздушното пространство и ресурсите, което на свой ред доведе до неефективност в цялата система за управление на въздушното движение в Европа и до допълнителни разходи от близо 5 млрд. евро за година. С тези разходи бяха натоварени авиокомпаниите и техните клиенти, което доведе до по-продължителни пътувания и увеличаване на закъсненията и на емисиите. Срещу 23 държави членки бяха открити процедури за нарушения.

Основните опасения остават. За много ФБВП те се изразяват в невъзможността да се постигне оптимизирано аеронавигационно обслужване във ФБВП, в перспективата блоковете да останат базирани единствено на оперативни изисквания без оглед на националните граници и във вероятността въздушното пространство в даден ФБВП да не бъде оптимално използвано.

Оттогава няколко държави членки въведоха подходящи коригиращи мерки. Други изготвиха надеждни планове за изпълнение, които следва да доведат до значителни положителни резултати в средносрочен план, като например поемане на ясен политически ангажимент за прилагане на съвременни оперативни стратегии с цел оптимизиране на използването на въздушното пространство. Пълно решаване на всички проблеми обаче не се наблюдава.

3 Технологична модернизация на ЕЕН

3.1 Оперативна съвместимост

Една от основните цели на ЕЕН⁷ е да хармонизира и да постигне оперативна съвместимост между системите, съставните компоненти и свързаните с тях процедури

⁶ Годишен доклад на управителния орган на мрежата за 2014 г., стр. 12

⁷ Регламент (ЕО) № 552/2004.

на европейската мрежа за УВД, както и да гарантира, че новите оперативни концепции или технологии, свързани с УВД, са въведени по координиран начин.

През 2011 г. бяха въведени нови правила за оперативна съвместимост: две от тях предоставиха рамка и изисквания за ефективност на наблюдението и оперативна съвместимост, а останалите увеличиха наличния брой на честотите на гласовите канали чрез намаляване на честотното отстояние между гласовите канали от 25 kHz на 8,33 kHz⁸.

Освен това чрез изменения на някои регламенти бяха актуализирани част от съществуващите правила с цел изясняване на конкретни разпоредби или решаване на проблеми, свързани с изпълнението⁹.

По отношение на Регламента за осъществяване на линия за предаване на данни голяма пречка във връзка с преноса на данни възникна, когато в избраната техническа система (Data Link VDL/2 — УКВ цифрова връзка в режим 2) възникнаха сериозни проблеми, свързани с ефективността, което постави под съмнение функционалността ѝ в оперативна обстановка. В краткосрочен план (за следващите пет до десет години) не съществува алтернатива на самата технология, но в доклада на Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ) и текущите проучвания, провеждани от Съвместното предприятие SESAR, се изследват възможно оптимизирано прилагане или технически подобрения по отношение на проблема с VDL/2. Резултати се очакват в средата на месец юни 2016 г.

Насърчаването и запазването на оперативната съвместимост на европейската мрежа за УВД се оказаха предизвикателство в среда с множество заинтересовани страни в областта на УВД, по-специално по отношение на изпълнението. Цялостното управление на програмата би могло да бъде по-ефективно (както показва случаят с Data Link); невинаги е била изготвяна солидна икономическа обосновка при внедряването на нови технологии в областта на УВД¹⁰, както изтъкнаха ползвателите на въздушното пространство (авиокомпаниите) например в случая с въвеждането на транспондери ADS-B, възложено с Регламент (ЕС) № 1207/2011 относно функционирането и оперативната съвместимост на наблюдението, а съответните средства за привеждане в съответствие невинаги бяха предоставяни навреме на операторите, като например в случая със сертификационните спецификации на ЕААБ и приемливите начини за съответствие, необходими за същите транспондери ADS-B.

Проблемите с ефективността на рамката за оперативна съвместимост на ЕЕН накараха Комисията да назначи, преди стартирането на програмата SESAR, управителен орган

⁸ Регламент за изпълнение (ЕС) № 1206/2011 на Комисията за определяне на изисквания за идентификация на въздухоплавателните средства с цел наблюдение в рамките на системата Единно европейско небе; Регламент за изпълнение (ЕС) № 1207/2012 на Комисията за определяне на изисквания относно функционирането и оперативната съвместимост на наблюдението в рамките на системата Единно европейско небе; Регламент за изпълнение (ЕС) № 1079/2012 на Комисията за определяне на изисквания за честотно отстояние между гласовите канали за Единното европейско небе.

⁹ Регламент (ЕС) № 73/2010 относно качеството на аеронавигационните данни (КАД) беше изменен, за да се отразят измененията в съответните стандарти и практически препоръки на Международната организация за гражданска авиация (ИКАО); Регламент (ЕС) № 1079/2012 относно изискванията за честотно отстояние между гласовите канали беше изменен с цел премахване на неясноти в един от членовете.

¹⁰ В случая това се илюстрира с транспондерите ADS-B в Регламента относно функционирането и оперативната съвместимост на наблюдението.

по разгръщането с цел наблюдение, надзор и управление на разгръщането на нови технологии и функции в областта на УВД (вж. раздел 3.2) и да работи в по-тясно сътрудничество с ЕААБ (вж. раздел 4.2) с цел да се гарантира, че необходимите средства за постигане на съвместимост ще бъдат налични, когато новите регламенти бъдат приети.

3.2 Технологично предизвикателство — развитие и разгръщане на SESAR

От последния отчетен период насам се наблюдава значително развитие на проекта SESAR, включително преходът от фазата на разработване към фазата на разгръщане и по-нататъшно развитие на партньорството по SESAR.

Европейският генерален план за УВД първоначално беше актуализиран през 2012 г. („Второ издание“) и представлява основен инструмент за развитието на SESAR, като осигурява основа за съвременно, координирано и ефективно разгръщане на новите технологии в областта на УВД и оперативните процедури. Вторият преглед на Европейския генерален план за УВД започна в края на 2014 г. от Съвместното предприятие SESAR (СП SESAR). Окончателното предложение за актуализацията на Европейския генерален план за УВД за 2015 г. беше представено от СП SESAR в края на месец юни 2015 г. и се очаква да бъде одобрено от Административния съвет на СП SESAR до края на 2015 г. Актуализацията за 2015 г. има за цел създаването на по-тесни връзки между дейностите по развитие и разгръщане. Тя също така включва визията на SESAR за постигане на високоефективно въздухоплаване в Европа до 2035 г. и работната програма „SESAR 2020“. Визията на SESAR се гради върху „операции, базирани на траектория“. Това означава, че аеронавигационното обслужване позволява на въздухоплавателните средства да летят по предпочитаните от тях маршрути без да бъдат възпрепятствани от конфигурациите на въздушното пространство.

През юни 2014 г. ЕС удължи срока на действие на СП SESAR до края на 2024 г. Това ефективно удължи фазата на развитие на SESAR. ЕС също така задели от програма „Хоризонт 2020“ за проекта допълнителен бюджет от 585 млн. евро¹¹. С удължаването се целеше също така да се поднови публично–частното партньорство по SESAR, което е в основата на Съвместното предприятие, за да се даде възможност за присъединяването на по-голям брой заинтересовани страни. Удължаването даде възможност и за адаптиране на приоритетите на Съвместното предприятие посредством многогодишната му работна програма „SESAR 2020“.

През май 2013 г. Комисията създаде рамката за разгръщане на SESAR¹² съгласно член 15, буква а) от Регламент (ЕО) № 550/2004. Рамката съдържа управление на три нива: политическо ниво, за което отговаря Комисията; управленско ниво, за което отговаря управителният орган на разгръщането; и изпълнително ниво, в чиито рамки Комисията избира проекти за изпълнение с цел осъществяване на общите проекти съгласно програмата за разгръщането. Рамката дава възможност за определянето на съвместни проекти и създаването на програмата за разгръщане. Първият общ проект¹³, приет през юни 2014 г., определя първоначален набор от функции на УВД, които трябва да се внедряват по навременен, координиран и синхронизиран начин с цел

¹¹ Регламент (ЕС) № 721/2014 на Съвета

¹² Регламент за изпълнение (ЕС) № 409/2013 на Комисията.

¹³ Регламент за изпълнение (ЕС) № 716/2014 на Комисията.

постигане на основните оперативни промени, произтичащи от европейската мрежа за УВД.

Управителният орган на разгръщането беше създаден през 2014 г. въз основа на секторно ориентирано ръководство. Най-трудната задача пред него е разработването и изпълнението на програмата за разгръщане, която следва да определи и организира всички проекти и инициативи за изпълнение, необходими за осъществяването на първия съвместен проект, като се вземат предвид бизнес решенията на заинтересованите оперативни страни.

Около 2,5 млрд. евро от финансовата помощ от ЕС (по линия на Механизма за свързване на Европа (МСЕ)) бяха заделени за разгръщането на SESAR за периода 2014—2020 г. Управителният орган на разгръщането събра, координира и представи първоначален набор от над 100 предложения за проекти за изпълнение по предварителната програма за разгръщане. Първата покана за представяне на предложения за финансиране по линия на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) приключи през март 2015 г.¹⁴. Процесът на подбор и възлагане се очаква да приключи през последното тримесечие на 2015 г. Тогава ще започнат синхронизираните решения за разгръщането на SESAR.

За да бъдат изпълнени навреме първите и последващите общи проекти, от съществено значение е своевременното установяване на съответните стандарти и правила за координация на равнището на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО). За целта през 2014 г. беше създадена специална европейска група по стандартизация. Тя се състои от европейските организации по стандартизация (Европейският комитет по стандартизация — CEN, Европейският комитет за стандартизация в електротехниката — CENELEC и Европейският институт за стандарти в далекосъобщенията — ETSI), Европейската организация за оборудване за гражданското въздухоплаване (Eurocae), ЕААБ и Европейската организация за безопасност на въздухоплаването (Евроконтрол). С оглед на оперативната съвместимост в световен план Федералната агенция за гражданско въздухоплаване на САЩ и Комисията постигнаха съществен напредък в сътрудничеството си по програмите за модернизирание на УВД по SESAR и NextGen с оглед оценяване на хармонизирането в САЩ¹⁵. Освен това проектът SESAR продължава да привлича вниманието и на други държави извън ЕС. СП SESAR и Комисията подписаха меморандуми за сътрудничество в областта на УВД с държави като Сингапур, Мексико и Япония. Предварителни обсъждания се провеждат и с Обединените арабски емирства и с държави от Централна Америка.

3.3 Дистанционно управляеми летателни системи (ДУЛС) и киберсигурност

Дистанционно управляемите летателни системи (ДУЛС) са ново явление в УВД. След консултации относно бъдещето на ДУЛС, проведени от Комисията през 2011 г. и 2012 г., Европейската направляваща група за ДУЛС (ЕНГД) предложи пътна карта за

¹⁴ Решение С(2014) 1921 на Комисията, ОВ L 308, 11.9.2014 г., стр. 5.

¹⁵ Документ за състоянието на хармонизирането на NextGen—SESAR, декември 2014 г.: <http://www.sesarju.eu/sites/default/files/documents/reports/State-of-Harmonisation.pdf?issuysl=ignore>

безопасното интегриране на ДУЛС с гражданско предназначение в европейската система за въздухоплаване¹⁶. Целта е първоначалното им интегриране в системата до 2016 г. Последващите инициативи на Комисията (Съобщението относно отварянето на авиационния пазар за гражданско използване¹⁷ и декларацията от Рига¹⁸) залагат набор от конкретни мерки, включително възможността за приемане на европейска регулаторна рамка, която обхваща всички съответни области, с цел безопасна и сигурна експлоатация на ДУЛС. Комисията постепенно прилага тези мерки, а законодателните предложения във връзка с ДУЛС ще съставляват важна част от предстоящия „Пакет от мерки за въздухоплаването“.

Една от тези мерки, която обхваща научно-изследователската и развойна дейност, необходима за интегрирането на ДУЛС в гражданското въздушно пространство, беше възложена на Съвместното предприятие SESAR (СП SESAR) и понастоящем е напълно интегрирана в генералния план за УВД за 2015 г. и програмата „SESAR 2020“, публикувана през 2015 г.

По отношение на киберсигурността осъществяваните по ЕЕН дейности включват основно научно-изследователска и развойна дейност. Те имат за цел успешно интегриране на принципа „киберсигурност още във фазата на проектиране“ в технологиите и системите на SESAR преди те да бъдат разгърнати, както и разработване на подходяща управленска и институционална рамка за цялата мрежа за УВД на ЕС.

4 Институционални и регулаторни изменения и свързаните с тях процеси

4.1 Органи и форуми на ЕЕН

От 2011 г. насам бяха създадени няколко органа, свързани с ЕЕН, които функционират успешно. През 2014 г. периодът на назначаването на органа за преглед на ефективността (ОПЕ) беше удължен¹⁹. Ролята на ОПЕ е да подпомага Комисията, в координация с националните надзорни органи (ННО), както и при поискване да подпомага ННО, при прилагането на схемата за ефективност, която включва, наред с друго, цели за ефективност за държавите членки. Евроконтрол беше определен за управителен орган на мрежата до 2019 г.²⁰ и изпълнява мрежовите функции и координира ответните действия в кризисни ситуации (вж. раздел 2.2). Координационната платформа на ННО (КПННО) като форум на ННО допринесе за обмена на добри практики и съвместни решения между ННО относно осъществяването на инициативата ЕЕН. Отрасловият консултативен орган, създаден съгласно Регламент (ЕО) № 549/2004, предоставя на Комисията съвместно становище относно свързани с ЕЕН инициативи и законодателни предложения. Друг консултативен орган, който докладва на Комисията, е експертната група за социалното измерение на ЕЕН, чиито компетенции бяха изменени и която ще продължи да предоставя съвети на Комисията

¹⁶ http://ec.europa.eu/growth/sectors/aeronautics/rpas/index_en.htm

¹⁷ [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/doc/com\(2014\)207_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/doc/com(2014)207_en.pdf)

¹⁸ <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/doc/2015-03-06-drones/2015-03-06-riga-declaration-drones.pdf>

¹⁹ 2014/672/ЕС

²⁰ COM(2011) 4130 окончателен

през 2015 г. съгласно новия мандат с по-силен акцент върху въздействието на ЕЕН върху човешкия фактор.

Като технически стълб на ЕЕН през 2007 г.²¹ беше създадено Съвместното предприятие SESAR с учредители Евроконтрол и ЕС. Целта му е да осигури модернизиранието на европейската система за УВД чрез координиране и концентриране на всички съответни усилия в областта на научноизследователската и развойната дейност в ЕС. По отношение на фазата на разгръщане, през 2014 г. Комисията определи управителния орган на разгръщането на SESAR.

4.2 Нова задача за ЕААБ

Пакетът ЕЕНII разшири компетенциите на ЕААБ, за да включи УВД и летищата²². През първата фаза (2009–2011 г.) съществуващите регламенти относно ЕЕН в сферата на безопасността бяха интегрирани в структурата на ЕААБ. През втората фаза (от 2012 г. насам) правилата бяха допълнени и изменени с цел постигане на широкообхватна и цялостна регулаторна рамка за авиацията. Основните регулаторни стандарти, които бяха приети, включват „Общи изисквания спрямо доставчиците на аеронавигационно обслужване“²³, „Надзор на безопасността при управлението на въздушното движение“²⁴, „Лицензиране на ръководителите на полети“²⁵, „Автоматизирани системи за избягване на сблъсък“²⁶ и „Стандартизирани европейски правила за полети“²⁷.

От 2013 г. ЕААБ също така подпомага Комисията в ранното докладване относно осъществяването на инициативата ЕЕН (съгласно член 12, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 549/2004). Агенцията участва и в дейностите на Съвместното предприятие SESAR по преглед на случаи във връзка с безопасността и осъществи надзора на безопасността на управителния орган на мрежата.

4.3 Координация с военните органи

Въпреки че ЕЕН е предназначена за гражданската авиация и следователно не обхваща военните действия и учения, военните организации проявяват значителен интерес към инициативата и до голяма степен вземат участие в нея. Още от самото начало военните органи проявиха желание да подкрепят ЕЕН във възможно най-голяма степен и да участват в осъществяването на техническия стълб на инициативата — SESAR. Основният интерес от страна на военните органи е свързан, от една страна, с нуждата от оценка на европейското въздушно пространство за целите на учения и оперативни дейности без съществени ограничения съгласно принципа за „гъвкаво използване на въздушното пространство“²⁸. От друга страна, военните организации търсят начини да сведат до минимум разходите по оборудването на въздухоплавателните си средства по

²¹ Регламент (ЕС) № 219/2007 на Съвета.

²² Регламент (ЕО) № 1108/2009.

²³ Регламент за изпълнение (ЕС) № 1035/2011 на Комисията за определяне на общи изисквания при доставянето на аеронавигационни услуги.

²⁴ Регламент за изпълнение (ЕС) № 1034/2011 на Комисията относно надзора на безопасността при управлението на въздушното движение.

²⁵ Регламент (ЕС) № 805/2011 и № 340/2015 относно лицензирането на ръководители на полети.

²⁶ Регламент (ЕС) № 1332/2011 относно автоматизирани системи за избягване на сблъсък във въздуха.

²⁷ Регламент за изпълнение (ЕС) № 923/2012 на Комисията за определяне на общи правила за полетите.

²⁸ Регламент (ЕО) № 2150/2005 за установяване на общи правила за гъвкаво използване на въздушното пространство.

стандартите на SESAR. За целта военните органи проучват възможността или да оборудват въздухоплавателните си средства по стандартите на SESAR, или да постигнат договореност за други „приемливи средства за съответствие“.

С цел по-добро управление на координацията на становищата на военните органи по отношение на ЕЕН Управителният съвет на Европейската агенция за отбрана (ЕАО) отправи искане до агенцията за облекчаване на координацията на становищата на военните органи относно разгръщането на ЕЕН и SESAR. Тази политическа стъпка беше отразена по време на заседанието на Съвета (по външни работи) на 18 май 2015 г. ЕАО координира с НАТО дейностите си, свързани с ЕЕН и SESAR, с оглед получаване на необходимите политически и технически консултации. Междувременно координацията с Евроконтрол ще осигури на ЕАО техническа подкрепа по отношение на гражданско-военната оперативна съвместимост на УВД.

4.4 ЕЕНII+

През юни 2013 г. Комисията предложи актуализация на регламентите на ЕЕН, наречена „Инициатива ЕЕНII+“²⁹ с цел продължаване на разработването на някои промени вследствие на въвеждането на пакета ЕЕНII през 2009 г. и актуализиране на други аспекти с оглед на техническия напредък. Предложението също така включва промени, които, в случай че бъдат приети, ще повишат основаните на ефективност съществуващи правила, и освен това ще въведат определени ограничени пазарни мерки (т.е. предлага се разделянето и възлагането на обществени поръчки за някои спомагателни услуги).

В допълнение към премахването на някои припокриващи се области и приключването на редица договорености по ЕЕНII предложението за ЕЕНII+ включва следните основни области на политиката:

- укрепване на независимостта на националните надзорни органи (ННО) посредством все по-голямо отделяне и независимост от доставчиците на аеронавигационно обслужване (ДАНО) и засилване на ролята на ОПЕ с цел превръщането му в напълно независим от всички заинтересовани страни субект в схемата за ефективност, включително от Евроконтрол;
- повишаване на ефективността на спомагателните услуги (напр. комуникация, навигация, информация) посредством отделянето им и отварянето им към пазара с цел стимулиране на иновациите и създаване на нови бизнес възможности;
- съсредоточаване на ДАНО върху нуждите на клиентите посредством подобряване на управлението им с цел гарантиране на по-добро консултиране и чрез позволяване на потребителите на въздушното пространство да вземат участие в изготвянето на инвестиционните планове на ДАНО;
- превръщане на функционалните блокове въздушно пространство (ФБВП) в по-ефективно насочен и гъвкав инструмент, основан върху отраслови партньорства, за постигане на целите за ефективност на ЕЕН; и

²⁹ http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/ses_2_en.htm

- укрепване на ролята на управителния орган на мрежата посредством постепенно разширяване и въвеждане на ръководена от промишлеността система на управление.

Европейският парламент представи своята позицията на първо четене през март 2014 г., а Съветът съгласува общия си подход през декември 2014 г. Следващият етап е обсъждане на предложението по време на дискусия между трите страни (неофициални заседания на Европейския парламент, Съвета и Комисията). Закъснението при приемането се дължи на политическия спор между Испания и Обединеното кралство във връзка с Гибралтар.

5 Общоевропейска и глобална перспектива

5.1 Приносът на Евроконтрол за ЕЕН

Тъй като законодателството на ЕС се разви в посока включването например на правила за таксуване и за преглед на ефективността и управление на потока на въздушното движение, Евроконтрол постепенно започна да изпълнява задачи по законодателството за ЕЕН.

От 2010 г. на организацията бяха възложени три основни задачи:

- да оказва техническа подкрепа на Комисията и ЕААБ с цел подпомагане на прилагането на регулаторни мерки;
- да действа като орган за преглед на ефективността с цел подпомагане на Комисията в развитието и изпълнението на схемата за ефективност; и
- да действа като управителен орган на мрежата с оглед изпълнение на мрежовите функции на УВД.

Евроконтрол също така играе важна роля в дейностите на Съвместното предприятие SESAR, като заедно с ЕС беше учредител на организацията през 2007 г.

Докато рамката на политиката по отношение на ЕЕН се разраства, се наблюдава все по-голямо припокриване между ролята на ЕС (и неговите органи) и Евроконтрол (напр. по отношение на политиката, регулаторните въпроси, безопасността и подкрепата за държавите). За да се осигури обща рамка за сътрудничество, ЕС и Евроконтрол сключиха споразумение на високо равнище,³⁰ в което се признава приносът на всяка от организациите за УВД в Европа. По-специално в споразумението отново бяха потвърдени ролята съответно на ЕС като единен общоевропейски регулатор и на Евроконтрол при оказването на техническа подкрепа с цел да се подпомогне постигането на целите на политиката в областта на ЕЕН.

През 2013 г. членовете на Евроконтрол взеха решение за започване на процес на модернизиране и реформи в организацията с оглед адаптиране към променящата се обстановка в УВД в Европа. В зависимост от резултатите подобно адаптиране би могло да донесе значителни ползи и с оглед на управлението на ЕС и правилата в съответните области би могло да позволи на Евроконтрол да продължи да засилва техническата и оперативната подкрепа за дейностите по ЕЕН в бъдеще.

³⁰ Решение на Съвета (2013/36/ЕС) от 29 октомври 2012 г. за подписване от името на Съюза и временно прилагане на Споразумението за осигуряване на обща рамка за засилено сътрудничество между Европейския съюз и Европейската организация за безопасност на въздухоплаването.

5.2 Отношения с държави извън ЕС

Споразуменията с трети държави като Споразумението за общоевропейско авиационно пространство, подписано с Норвегия, Исландия и държавите от Западните Балкани³¹, споразуменията за общо авиационно пространство, подписани с Грузия и Молдова, и евро-средиземноморските споразумения в областта на въздухоплаването, подписани с Мароко, Йордания и Израел, е възможно постепенно да бъдат интегрирани в инициативите по ЕЕН. Някои други държави, с които няма сключени споразумения в областта на въздухоплаването, като Турция например, също участват в работата на управителния орган на мрежата.

Целта на горепосочените споразумения е да се внесат подобрения в ефективността във всички държави и да се доведе до успешен край дефрагментацията на европейското въздушно пространство.

Комисията ще насърчава договорености за сътрудничество на оперативно равнище с ДАНО от основни партньори на ЕС (САЩ, Канада, Бразилия, Китай, Япония, Асоциацията на държавите от Югоизточна Азия, Австралия и др.) като съществена част от задачите на управителния орган на мрежата с оглед по-добро управление на междуконтиненталното въздушно движение до/от ЕС и подобряване на ефективността на европейската мрежа за УВД.

5.3 Отношения с Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО)

Сътрудничеството на Комисията с ИКАО в областта на УВД е от особено значение, по-специално по отношение на глобалната оперативна съвместимост на УВД. На своята 12-та конференция по аеронавигационните въпроси през ноември 2012 г. ИКАО прие глобалния аеронавигационен план. Комисията поема ангажимент да подкрепя ИКАО при изпълнението на плана и включените в него блокови обновявания на авиационните системи. За тази цел Комисията предприема необходимите стъпки с оглед да даде своя принос за дейността на ИКАО, включително по отношение на координацията с други заинтересовани европейски (извън ЕС) органи и организации. Освен това, що се отнася до определянето на правила, Комисията се старее да постигне, при целесъобразност, синхронизация с разпоредбите на ИКАО в подкрепа на застъпваната от ИКАО глобална пътна карта за стандартизация на УВД.

6 Икономическо и социално въздействие на ЕЕН

През тригодишния период 2012–2014 г. в сектора на УВД не се наблюдаваха съществени развития в икономически и социален аспект. Структурата на този сектор остава стабилна и обхваща националните доставчици на услуги, които осъществяват дейността си в 63 центъра за контрол на въздушното движение и осигуряват заетост на 57 000 специалисти, включително 16 700 ръководители на полети. През периода ползвателите на въздушното пространство са заплатили около 19 млрд. евро такси за аеронавигационно обслужване. В зависимост от вида на авиокомпанията тези такси

³¹ Албания, Босна и Херцеговина, бивша югославска република Македония, Черна гора, Сърбия, Косово.

представляват между 6 % и 10 % от оперативните ѝ разходи. Това са значителни разходи, които в крайна сметка се поемат от пътниците, и ползвателите на въздушното пространство непрекъснато са призовавани да подобрят своята ефективност.

Натискът, оказан от схемата за ефективност през РП1, доведе до значително намаление на разходите по маршрута в сравнение с първоначалните планове. През периода 2012—2014 г. общите действителни разходи по маршрута бяха с -940,2 млн. EUR_{2009 г.} по-ниски от планираните, което се дължи и на по-ниските от очакваното нива на въздушното движение. По-голяма част от тези намаления на разходите бяха реализирани в рамките на доставчиците на аеронавигационно обслужване (-801,5 млн. евро _{2009 г.}), с икономии от разходи за персонал в размер на -388,2 млн. EUR_{2009 г.}, амортизационни разходи в размер на -243,8 млн. EUR_{2009 г.} и други оперативни разходи в размер на -243,8 млн. EUR_{2009 г.} Тъй като таксите се определят въз основа на планираните разходи, тези намаления на разходите ще позволят на доставчиците на аеронавигационно обслужване да задържат или дори да увеличат предварително заложения излишък до цялостна действителна средна възвращаемост на собствения капитал от 10,7 %. За сметка на това ползвателите на въздушното пространство трябваше да заплатят 1,1 млрд. евро повече от планираното за периода 2012—2014 г. в резултат на механизмите за корекция във връзка по-специално с поделянето на риска, свързан с въздушното движение, някои разходи, изключени от поделяне на разходите, и промени в обменните курсове и нивата на инфлация.

През последните години социалните условия и заетостта в сектора на въздушния транспорт, включително в сектора на УВД, се подобриха. Въпреки това в сектора на УВД продължават да се наблюдават стачни действия, по-специално във Франция, докато в други държави социалният мир е постоянно гарантиран от конструктивен диалог между работодатели и служители. Дори малка по мащаб стачка води до значителни нарушения в дейността на мрежата, като причинява множество закъснения на полети и неефективност с вторични последици за бизнеса и околната среда.

Единното европейско небе оказа положително въздействие върху УВД по отношение на опазването на околната среда през последните години. Това основно се дължеше на проекта SESAR. В действителност технологията SESAR и оперативните подобрения дават възможност за по-преки трасета на полетите и за плавно снижаване и набиране на височина. В този контекст основното оперативно постижение беше началото на въвеждането на свободни въздушни трасета в горното въздушно пространство, което дава възможност за по-преки маршрути и намаляване на разходите и на емисиите на CO₂.

7 Визията за ЕЕН и бъдещи предизвикателства

Целта на Комисията е да подкрепи развитието на европейския въздухоплавателен сектор чрез увеличаване на конкурентоспособността му, поддържане на високи стандарти и инвестиране в иновации. Пълното осъществяване на инициативата ЕЕН и на различните ѝ елементи следва да продължава да играе ключова роля при постигането на тази цел.

Технологията вероятно ще бъде основният движещ фактор в развитието на ЕЕН през следващите две десетилетия. Това обаче зависи от по-ефективната организация на аеронавигационното обслужване въз основа на секторни партньорства и въвеждането на допълнителни мерки за намаляване на фрагментацията на европейското въздушно

пространство. Секторът следва да играе по-ефективна роля при разгръщането на мрежово ориентирани решения и общи и виртуални услуги. Глобалното измерение на УВД също трябва да бъде разгледано с оглед оптимизиране на ефективността при експлоатацията на въздухоплавателните средства.

Засиленият социален диалог ще бъде от съществено значение за осигуряване на ефективно управление на промените, засягащи човешките ресурси в сектора на УВД, като се ограничат стачните действия.

В случай че монополните условия в рамките на ДАНО се запазят, ще бъдат необходими регулаторна стабилност чрез последователно и навременно прилагане на регламентите на ЕС, както и ефективна регулаторна намеса на пазара. Регламентите следва да се изготвят посредством подход, основан на анализ на риска и разходите/ползите, съвместно с европейския сектор на УВД, предмет на независимо икономическо регулиране и регулиране на ефективността, което ще продължи да се развива, като по този начин се ограничи намесата на държавата и се постигне адаптиране към напредъка в развитието на пазара.

Що се отнася до непосредствените следващи стъпки, дейността през периода 2015—2019 г. следва да бъде насочена към пълното успешно осъществяване на инициативата ЕЕНП и стартиране на осъществяването на инициативата ЕЕНП+ след одобрението ѝ, което зависи от съзакондателите. Трайните инвестиции в проекта SESAR ще спомогнат за внасяне на значителни подобрения в начина на функциониране на системата на УВД в Европа. Всички заинтересовани страни трябва да продължат да дават своя принос за изпълнение на целите по отношение на основните показатели за ефективност (безопасност, разходна ефективност, капацитет и екологична устойчивост).

Освен това ЕЕН следва да допринесе за справяне с нови и съществуващи предизвикателства, свързани със задаващата се криза с капацитета на летищата, интегрирането на ДУЛС в нерезервираното въздушно пространство и устойчивостта на сектора на УВД към кибератаки.