



Брюксел, 8.6.2017 г.
COM(2017) 286 final

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

Въздухоплаване: отворена и свързана Европа

{SWD(2017) 207 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Силен сектор на въздухоплаването за по-силен Съюз

Въздухоплаването е от решаващо значение за Европейския съюз. То стимулира икономическия растеж, създава работни места, улеснява търговията и дава възможност на хората да пътуват. Понастоящем европейското въздухоплаване представлява 26 % от световния пазар, като допринася с 510 милиарда евро годишно за европейския брутен вътрешен продукт и осигурява 9,3 млн. работни места в Европа.

Отворените и свързани авиационни пазари предлагат полети на по-изгодни цени и по-голям избор от туристически дестинации по целия свят. Свързаността по въздух е важна за пътуващите и за предприятията и икономиката като цяло, защото колкото по-добре даден град, регион или държава е свързан/а по въздух с други дестинации в Европа и други части на света, толкова по-голям растеж може да бъде генериран. Пътуването с въздушен транспорт се увеличи значително след създаването на единния авиационен пазар на ЕС преди 25 години. Броят на ежедневните полети се увеличи от по-малко от 10 000 през 1992 г. до около 23 000 през 2016 г. Освен това пътниците вече имат достъп до повече дестинации. Понастоящем съществуват около 7400 маршрута в сравнение с по-малко от 2700 през 1992 г. През 2015 г. над 1,45 милиарда пътници са заминали от или пристигнали на летищата в ЕС.

Европейското въздухоплаване трябва да продължи да бъде конкурентоспособно в световен мащаб и да се възползва по устойчив начин от възможностите, предлагани от бързо променящата се световна икономика. По тази причина през декември 2015 г. Европейската комисия представи „Стратегия за въздухоплаването в Европа“¹, в която се съдържа амбициозна визия за бъдещето на европейското въздухоплаване. Тя е насочена към стимулиране на икономиката на Европа, укрепване на промишлената ѝ база и засилване на нейната водеща световна позиция в областта на въздухоплаването, като обръща внимание на предизвикателствата във връзка с околната среда и климатичните промени и така допринася пряко за **стратегическите приоритети** на Комисията.

1.2. Стратегията за въздухоплаването в Европа постига резултати

В стратегията за въздухоплаването в Европа е очертана поредица от действия в областта на политиката, които ще бъдат предприети през идните години. Настоящото съобщение, както и предложението и насоките, посочени в него, представени едновременно, надграждат тази стратегия, по-конкретно с дейностите, предназначени за постигане на следните резултати:

- **Запазване на водеща позиция в международното въздухоплаване** чрез защита на конкуренцията и улесняване на чуждестранните инвестиции в авиокомпаниите от ЕС.
- **Справяне с ограниченията пред растежа в европейското въздушно пространство** чрез подобряване на свързаността и ефективността на въздушното пространство.

¹ Съобщение на Комисията „Стратегия за въздухоплаването в Европа“, COM(2015) 598 final.

2. ВОДЕЩА ПОЗИЦИЯ В МЕЖДУНАРОДНОТО ВЪЗДУХОПЛАВАНЕ

2.1. Защита на конкуренцията в областта на въздухоплаването

ЕС подобрява достъпа до пазара и възможностите за инвестиции за европейското въздухоплаване на важни отвъдморски пазари, като му помага да увеличи своето международно присъствие и осигурява отворени пазарни условия за всички авиокомпаниии от ЕС. Сключването на споразумения за въздухоплавателни услуги между ЕС и трети държави подкрепя отворения и свързан пазар. Това води до предлагане на повече полети и дестинации на по-ниски цени. Някои споразумения вече са факт, други са в процес на договаряне или все още не са подписани (с Украйна), очаква се през следващите години да бъдат договорени още споразумения въз основа на препоръките на Комисията към Съвета за оправомощаване относно започване на допълнителни преговори.

Понастоящем в рамките на Световната търговска организация или Международната организация за гражданско въздухоплаване не съществуват международни стандарти, които да обхващат достъпа до пазари. Ето защо — с цел създаване на правна предвидимост и сигурност за инвеститорите — ЕС определя условията за отваряне на пазара с трети държави чрез споразумения за въздухоплавателни услуги.

Въпреки това, в отсъствието на европейско споразумение за въздухоплавателни услуги с определена трета държава, или когато съществуващите споразумения (на ЕС или национални) не съдържат достатъчно правила за борба с практиките, оказващи отрицателно въздействие върху конкуренцията, свързаността в Европа може да бъде накърнена, ако авиокомпаниии от ЕС са обект на подобни практики от страна на трети държави или на субекти от трети държави. В по-дългосрочен план, ако бъде позволено те да продължат да съществуват, тези практики биха могли да окажат отрицателно въздействие върху конкурентното положение на пазара и следователно да доведат до по-ограничен избор, по-слаба свързаност и по-високи цени за гражданите и предприятията в ЕС.

Авиокомпаниите от ЕС, разбира се, носят отговорност за собствената си конкурентоспособност и следва да продължат да адаптират своите продукти и бизнес модели към пазарните условия. Когато обаче свързаността и конкурентоспособността на Съюза в областта на международния въздушен транспорт биват изложени на риск чрез дискриминационни практики, ЕС следва да бъде в състояние да предприеме подходящи действия.

Необходими са различни действия, за да се намали рискът от практики, засягащи конкуренцията. Първо, ЕС и неговите държави членки следва да продължат усилията си в международния контекст на Международната организация за гражданско въздухоплаване и Световната търговска организация и активно да подкрепят разработването на многостранни правила, гарантиращи еднакъв достъп до пазара и еднакви условия на конкуренция в глобален план за всички авиокомпаниии. Второ, ЕС и неговите държави членки следва да продължат да работят съвместно с трети държави и

да разглеждат този въпрос в рамките на споразуменията за въздухоплавателни услуги². Последните остават предпочитан начин на действие за ЕС.

Необходими са също така правила на равнище ЕС, които да позволяват подаването на жалби до Комисията. След това Комисията може да проведе разследване, за да определи дали авиокомпаниите от ЕС са били засегнати от съответните практики от страна на трети държави, което би могло да доведе до приемането на компенсаторни мерки. Подходът, предвиден в действащия регламент, в чието приложно поле попадат посочените въпроси³, се оказва недостатъчно добре съобразен и затова е необходимо регламентът да бъде заменен с по-ефективен инструмент.

Комисията:

- **Предлага нов регламент за защита на конкуренцията във въздушния транспорт, който да замени Регламент (ЕО) № 868/2004.**
- **Настоятелно призовава Съвета да разреши започването на преговори за сключване на допълнителни всеобхватни споразумения от ЕС в областта на въздухоплаването (с Бахрейн, Китай, Кувейт, Мексико, Оман и Саудитска Арабия) и неотложно да вземе решение относно подписването на всеобхватното споразумение в областта на въздухоплаването между ЕС и Украйна.**

2.2. Улесняване на чуждестранните инвестиции в авиокомпаниите от ЕС

Европейските авиокомпаниите имат нужда от достъп до инвестиции, включително чуждестранни, за да могат да се разрастват.

Либерализирането на авиационния пазар на ЕС премахна всички пречки пред инвестициите между европейските авиокомпаниите. Чрез подобряване на жизнеспособността на авиокомпаниите и предоставяне на повече полети това е от полза както за авиокомпаниите, така и за пътниците.

Чуждестранните авиокомпаниите не само имат право да изпълняват полети в рамките на ЕС, но и да инвестират в авиокомпаниите от ЕС. При все това съгласно настоящите правила⁴ инвестициите в авиокомпаниите от ЕС от страна на трети държави или граждани на трети държави не може да надхвърлят 49 % от собствеността, а ефективният контрол върху дружеството трябва да остане в ръцете на държавите членки или на техни граждани. В противен случай авиокомпаниите не биха могли да започнат или да продължат да изпълняват полети като авиокомпаниите от ЕС. Направените през последните години няколко големи чуждестранни инвестиции дадоха повод за извършване на преглед от страна на държавите членки на ЕС и на Комисията, за да се гарантира, че посочените изисквания продължават да бъдат изпълнени.

² http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy.

³ Регламент (ЕО) № 868/2004 относно защита срещу субсидиране и практики на несправедливо ценообразуване, причиняващи щети на въздушните превозвачи на Общността при осигуряване на въздушно обслужване от държави, които не са членки на Европейската общност.

⁴ Регламент (ЕО) № 1008/2008.

Ето защо с цел подобряване на правната сигурност и яснота за чуждестранните инвеститори и авиокомпаниите по отношение на това кои инвестиционни схеми им позволяват да продължат да изпълняват полети като авиокомпания от ЕС, Комисията представи тълкувателни насоки на действащите правила относно притежанието и контрола, включени в Регламент (ЕО) № 1008/2008. С тези насоки се очертава методологията, използвана от Комисията в рамките на преценката на изискванията относно притежанието и контрола, особено що се отнася до чуждестранните инвестиции.

Като следваща стъпка, правилата относно притежанието и контрола ще бъдат преразгледани от Комисията и — при необходимост — ще бъдат адаптирани, за да останат целесъобразни и ефективни в контекста на динамичния авиационен пазар.

Комисията:

- **Представя тълкувателни насоки за правилата относно притежанието и контрола върху европейските авиокомпани, съдържащи се в Регламент (ЕО) № 1008/2008.**
- **Извършва преглед на правилата относно притежанието и контрола върху авиокомпаниите от ЕС като част от оценката на Регламент (ЕО) № 1008/2008⁵.**

3. СПРАВЯНЕ С ОГРАНИЧЕНИЯТА ПРЕД РАСТЕЖА В ЕВРОПЕЙСКОТО ВЪЗДУШНО ПРОСТРАНСТВО

3.1. Подобряване на свързаността по въздух

Въздушният транспорт продължава да бъде предизвикателство за някои региони в ЕС, което вероятно се отнася и за най-отдалечените региони. ЕС призна необходимостта да се обърне внимание на случаите, при които по определени маршрути — поради специфични условия, недостатъчно търсене или пазарна неефективност — не се предлагат достатъчно полети за обслужване на потребностите на местните общности. В такива случаи налагането на задължения за извършване на обществени услуги може конкретно да гарантира, че периферните региони или регионите в развитие са добре свързани с останалата част на Европа. С оглед запазване на конкуренцията, налагането на задължения за извършване на обществени услуги в ЕС се разрешава само при много специфични условия, посочени в Регламент (ЕО) № 1008/2008. Въпреки това опитът показва, че съществуващите разпоредби не винаги се прилагат последователно, което може да попречи на целта за запазване на свързаността и на конкуренцията по въпросните маршрути.

Ето защо Комисията представя тълкувателни насоки, за да внесе яснота по въпросите, повдигнати от държавите членки и местните органи при създаването, разработването и прилагането на техните режими за налагане на задължения за извършване на

⁵ Към предложенията се прилагат изискванията на Комисията за по-добро регулиране.

обществени услуги. В тези насоки ще бъде описана методологията, използвана от Комисията при оценяване на задълженията за извършване на обществени услуги. Това би следвало да помогне на държавите членки да прилагат правилно и ефективно правилата за извършване на обществени услуги — където това е необходимо — като една от възможностите за справяне с пропуските в свързаността. Като следваща стъпка, правилата относно задълженията за извършване на обществени услуги ще бъдат преразгледани и при необходимост — адаптирани с цел да се гарантира, че те продължават да бъдат ефективни и ясни.

Комисията:

- **Представя тълкувателни насоки относно правилата за задълженията за извършване на обществени услуги, съдържащи се в Регламент (ЕО) № 1008/2008.**
- **Извършва преглед на правилата за задълженията за извършване на обществени услуги, като част от оценката на Регламент (ЕО) № 1008/2008.**

Освен това службите на Комисията понастоящем разработват показател за свързаност с цел да бъдат набелязани по-добре пропуските в свързаността и да се съпоставят различните нива на авиационни услуги между регионите на ЕС. Този показател ще бъде публикуван до края на 2017 г.

3.2. Подобряване на ефективността на въздушното пространство

Основното предизвикателство пред растежа на европейското въздухоплаване е да бъдат намалени ограниченията на ефективността, които сериозно възпрепятстват европейския сектор на въздухоплаването да бележи устойчив растеж и да се конкурира в международен план и които водят до закъснения. Цената на фрагментирането на европейското въздушно пространство е поне 3 милиарда евро годишно и до 50 млн. тона въглероден диоксид.

Инициативата за Единно европейско небе е конкретен пример за това как ЕС бележи успехи чрез увеличаване на капацитета, подобряване на безопасността и намаляване на разходите, като същевременно екологичното въздействие на въздухоплаването се свежда до минимум. Въпреки тези подобрения, смущенията във въздушното движение, свързани с неблагоприятни климатични условия, технически повреди, извънредни събития, кризисни ситуации, както и стачни действия продължават сериозно да възпрепятстват пътуването по въздух в Европа⁶. Освен това редица изключително важни реформи, предложени от Комисията с цел подобряване на ефективността на въздушното пространство — чрез по-кратки маршрути и по-ниски оперативни и екологични разходи — са блокирани в Съвета от 2014 г. насам (ЕЕН 2+). Тези реформи

⁶ През 2016 г. закъсненията в УПВД по маршрута се дължат на следните причини в следните съотношения: капацитет/персонал на КВД (57 %), метеорологични условия (19 %), стачки на УВД (14 %) и други събития (9 %).

биха могли да доведат до икономии в размер на 36 милиарда евро през следващите 20 години и до създаване на почти 11 000 работни места.

От всички причини за смущения във въздушното движение стачните действия създават най-сложни предизвикателства, тъй като стачките на служителите в областта на управлението на въздушното движение обикновено водят до много анулирани полети и закъснения, а пътниците остават блокирани на летищата. Тези действия засягат сериозно функционирането на вътрешния пазар⁷. От 2005 г. до 2016 г. 243 660 полета бяха отменени в резултат на стачки на служители в областта на управлението на въздушното движение, което засегна приблизително 27 милиона пътници. За същия период авиокомпаниите натрупаха разходи в размер на над 1 милиард евро поради закъснения в резултат на стачни действия на служители в областта на управлението на въздушното движение.

Правото на стачка е основно право⁸. По същество понастоящем то е регламентирано в националното законодателство. Някои практики, прилагани днес в редица държави членки, спомагат за намаляване на анулираните полети и закъсненията за европейските пътници. Комисията набелязва поредица от оперативни мерки, които биха могли да бъдат прилагани от заинтересованите страни за намирането на решение на този въпрос. Те включват подобряване на социалния диалог в сектора на управлението на въздушното движение — въз основа на набор от инструменти, разработени от социалните партньори, но също така и ранно уведомяване за стачки от синдикалните организации, индивидуално уведомяване от страна на служителите, гарантиране на обслужването на прелитащите полети и гарантиране на обслужването в периоди на върхово натоварване на въздушното движение.

Комисията:

- **Насърчава държавите членки и заинтересованите страни, включително социалните партньори, да прилагат следните практики с оглед подобряване на непрекъснатостта на услугите по управление на въздушното движение:**
 - **да се насърчава надежден и ефективен социален диалог в предприятията** от областта на управлението на въздушното движение — намаляването на въздействието от стачните действия върху мрежата за управление на въздушното движение започва с ограничаване на вероятността от стачки чрез подобрен социален диалог;
 - **синдикатите да осигуряват ранно уведомяване за стачки** — предоставянето на предизвестие за стачка достатъчно рано, с цел да се даде

⁷ Всъщност след въвеждането на Единното европейско небе през 2004 г. във въздухоплавателната мрежа на ЕС са били регистрирани 375 дни на стачки, които се равняват на повече от година стачни действия за период от тринадесет години.

⁸ Залегнало в член 28 от Хартата на основните права, в който е предвидено, че: „[в] съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики работниците и работодателите, или съответните им организации, имат правото да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на техните интереси, включително стачка, в случай на конфликт на интереси“. Вж. също член 6 от Европейската социална харта (преработена), в който се признава правото на работниците и на работодателите на колективни действия в случай на конфликт на интереси, включително и правото на стачка.

възможност на заинтересовани страни в сектора на въздухоплаването да подготвят планове за смекчаване на въздействието преди началото на стачните действия (например най-малко 14 дни преди началото на стачката);

- **членовете на персонала да дават индивидуално уведомление за своето участие в стачни действия** — индивидуално уведомление, дадено достатъчно рано от членовете на персонала (например 72 часа преди началото на стачката), за да може ръководството да организира въздушното движение и управлението на персонала преди стачката;
 - **да се запази обслужването на прелитащите полети над държавите членки, засегнати от стачки** — гарантирането на 100 % непрекъснатост на обслужването на полети, преминаващи през въздушното пространство на засегнатите от стачки държави членки, ще намали значително въздействието върху цялата европейска мрежа за управление на въздушното движение;
 - **да се гарантира обслужването в периоди на върхово натоварване на въздушното движение** — стачките, провеждани по време на периоди на върхово натоварване през денонощието и годината, следва да се избягват.
- **Насърчава оперативно заинтересованите страни и управителния орган на мрежата да засилят сътрудничеството си, за да намерят решение за смущенията във въздушното движение в случай на стачки и да доразвият съществуващите мерки за смекчаване на въздействието.** Доставчиците на аеронавигационно обслужване се насърчават да сключват споразумения за сътрудничество на двустранна или многостранна основа с цел подобряване непрекъснатостта на обслужването в случай на стачки. Управителният орган на мрежата следва да наблюдава напредъка в тази област чрез поддържане на регистър на стачните действия.
 - **Заедно със заинтересованите страни ще проучи допълнително идеята за все по-интегрирано функциониращо европейско въздушно пространство с цел гарантиране на оптимална непрекъснатост на обслужването.** Също така ще проучи мерки в рамката за ефективност на Единното европейско небе, така че да бъде отразено по-добре въздействието на стачните действия върху ефективността на управлението на въздушното движение.
 - **Призовава съзаконодателите бързо да приемат предложенията от пакета за Единно европейско небе (ЕЕН 2+) и ще продължи да си сътрудничи с държавите членки и другите заинтересовани страни за цялостното прилагане на Единното европейско небе.**

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Силният, конкурентоспособен и устойчив европейски сектор на въздухоплаването е от ключово значение за икономиката на ЕС.

Въздухоплаването на ЕС трябва да запази водещото си място на международно равнище. Това следва да се осъществи по-конкретно чрез излизане на нови

международни пазари и гарантиране на открита конкуренция между всички въздушни превозвачи. Чуждестранните инвестиции в авиокомпаниите от ЕС също следва да бъдат улеснени.

Аналогично, ЕС следва да се възползва от широката свързаност и оптимизиране на ефективността на своето въздушно пространство. Действия на равнището на ЕС и на национално равнище ще позволят на въздухоплавателния сектор да функционира ефективно в случаи на пазарна неефективност или при смущения във въздушното движение.

Посочените по-горе действия са необходими, за да се поддържа отворен и свързан авиационен пазар, който носи преки ползи за гражданите, работещите и предприятията от ЕС.