



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 15.11.2007
COM(2007) 704 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

**Съобщение относно прилагането на Регламент (ЕО) № 793/2004 за общите
правила за разпределяне на слотовете на летищата на Общността**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Съобщение относно прилагането на Регламент (ЕО) № 793/2004 за общите правила за разпределяне на слотовете на летищата на Общността

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 21 април 2004 г. Съветът прие Регламент (ЕО) № 793/2004 за изменение на Регламент (ЕИО) № 95/93 на Съвета за общите правила за разпределяне на слотовете в летищата на Общността. Целта на преразглеждането бе посоченият регламент да бъде подсилен, за да се осигури възможно най-ефективно управление и използване на ограничените възможности на претоварените летища в Общността. Въведената система за разпределяне на слотовете не бе изменена съществено.

На основата на член 14а, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 95/93, изменен с Регламент (ЕО) № 793/2004, Комисията следва да предаде на Европейския парламент и на Съвета съобщение относно действието на горепосочения регламент в срок от три години след влизането му в сила. В съобщението следва да бъде разгледано по-конкретно действието на членове 8, 8а и 10. Настоящото съобщение е в съответствие с горепосоченото задължение.

На 23 януари 2007 г. Комисията започна консултации, за да получи становищата на заинтересованите страни относно действието на Регламент (ЕО) № 793/2004. Комисията получи 44 мнения от следните групи:

- Национални органи
- Регионални организации и местни органи
- Сдружения и организации на заинтересовани страни
- Въздушни превозвачи
- Летища
- Координатори на слотове
- Други (Евроконтрол)

2. ОСНОВНИ ВЪПРОСИ

От представените становища се оформя следната картина:

- (1) Държавите-членки, както и други заинтересовани страни подчертават факта, че Регламент № 793/2004 е в сила едва от три години. Този относително кратък период затруднява идентифицирането на твърди тенденции и надеждната оценка на въздействието.
- (2) Въздушните превозвачи подчертават главния проблем, който е в основата на съществуващия недостиг на слотове на претоварените летища, а именно недостатъчният летищен капацитет. Вместо лекуване на симптомите като

недостига на слотове въздушните превозвачи препоръчват увеличаване на физическия капацитет на летищата.

- (3) Летищата признават положителните ефекти на регламента, но — с оглед на острата криза, която се очаква в близките години — наблягат и на необходимостта от по-нататъшно подобряване на използваемостта на наличния капацитет чрез допълнителни правила и местни указания. Множество летища са отправили специални препоръки за тази цел.
- (4) По отношение на процеса на разпределение на слотове, получил ново определение в Регламент № 793/2004, държавите-членки и всички други заинтересовани лица са на мнение, че посоченият процес значително се е подобрил, въпреки че е трудно да бъде измерено въздействието му във връзка с ефективността на използването на летищата.
- (5) Задължението на държавите-членки да въведат санкции или други равностойни мерки за борба със злоупотребите със слотове има значително въздействие върху поведението на въздушните превозвачи. Степента на съответствието на въздушните превозвачи с различните разпоредби, свързани с разпределението и фактическото използване на летищните слотове, се е повишила по такъв начин, че поради самото съществуване на санкции не е било необходимо да бъдат налагани нито те, нито други равностойни мерки.
- (6) Макар координаторите на слотове да са на мнение, че Регламент № 793/2004 съдържа много подобрения в сравнение с Регламент (ЕИО) № 95/93 и че действа относително добре, има възможност за по-нататъшни подобрения, по-специално по въпросите за новите участници на пазара, местните правила и ролята и позицията на координаторите.

По-долу са отразени специфичните становища по различните въпроси, поставени в документацията за консултациите на Комисията. Когато се извършва позоваване на „регламента“, то се отнася само за Регламент № 793/2004.

3. Нов участник

Правилото за нов участник изглежда има ограничен ефект по отношение на конкуренцията на летищата на Общността и по-доброто използване на недостатъчния им капацитет.

Държавите-членки се затрудняват да дадат отговор на въпроса до каква степен регламентът е допринесъл за създаването на допълнителни възможности за нови участници, тъй като държавите-членки могат да определят броя на новите участници, опериращи на координирани летища, но не могат да преценят дали същият брой участници биха оперирали при отсъствието на правилото за нов участник. Някои държави-членки намират определението за нов участник твърде сложно, защото не дава ясна картина на понятието и следователно може да доведе до различни тълкувания.

Някои държави-членки оценяват ползата от правилото за нов участник, което дава възможност на въздушните им превозвачи да получават слотове на летища в други държави-членки. Правилото за нов участник е също така полезно и в контекста на

отношенията с трети държави: то създаде възможност превозвачи от трети държави да получават слотове на претоварените летища на Общността.

Все пак това правило може да бъде определено като твърде рестриктивно: предимството на новите участници при административното разпределение на слотовете от пула може да създаде затруднения пред въздушните превозвачи, които вече оперират в ограничен мащаб на претоварено летище, да разширяват дейността си и да се конкурират с утвърдените превозвачи по даден маршрут. Подобно разширение на дейността би могло да се смята за метод за стимулиране на конкуренцията, който е поне толкова добър, колкото и насърчаването на нови участници.

От друга страна практиката в други държави-членки показва, че не недостигът на слотове възпрепятства в такава голяма степен въздушните превозвачи да навлизат на пазара на дадено летище, а по-скоро фактът, че наличните слотове не се вземат от нови участници, които на първо място просто не проявяват интерес.

Една държава-членка изказва мнение, че разпределяните според правилото за нов участник слотове често остават неизползвани или се използват за кратко време. Така тази държава-членка заключава, че новите участници не са засилили конкурентния натиск спрямо утвърдените превозвачи. Държавата-членка смята за по-целесъобразно въвеждането на местно правило, което би дало предимство на въздушните превозвачи и услуги на базата на критерии като размерите на използваните летателни апарати, новите дестинации и честотата на полетите по линия с по-малко от три двупосочни полета на ден. Две държави-членки споменават, че правилото за нов участник се е отразило благоприятно на развитието на нови линии и че повечето слотове за нови участници са били използвани за линии на къси и средни разстояния.

Летищата твърдят, че разпоредбите за нов участник не са оказали почти никакво въздействие върху конкуренцията между въздушните превозвачи, тъй като създават пренебрежимо малко присъствие на дадено летище, което води до множество дребни операции и не стимулира по-ефективната конкуренция на пазара. Този проблем се задълбочава от относително малкия брой на наличните привлекателни слотове в пула. Строгото приложение на правилото за нов участник може да попречи на ефективното използване на недостатъчния капацитет. Като алтернатива се предлага по-нататъшното развитие на местните правила в ролята на инструмент за оптимизиране на капацитета. При този подход държавите-членки биха имали възможността да се откажат от прилагането на правилото за нов участник, като вместо него подкрепят местните правила.

Наблюденията на въздушните превозвачи показват, че е трудно да се оцени правилно въздействието на правилото за нов участник. Те са на мнение, че конкуренцията между въздушните превозвачи в Европа е достатъчно силна и че претоварването на летищата не е отказало новите участници да се съревновават с установените въздушни превозвачи на големите летища, както и на второстепенните аерогари. Един въздушен превозвач твърди, че на 32 координирани летища в ЕС нискотарифни превозвачи са открили нови въздушни услуги или са увеличили броя им през последното десетилетие. Това до известна степен доказва ефективността на правилото за нов участник. Въпреки това се отбелязва, че няма ясна връзка между това развитие и регламента, който датира едва от 2004 г.

Според някои координатори правилото за нов участник не може да бъде разбрано от повечето от регистрираните в Общността превозвачи и още по-малко от превозвачите от трети държави. Като цяло координаторите не се чувстват достатъчно квалифицирани, за да дадат становище по въпроса дали правилото за нов участник е стимулирало конкуренцията по вътрешнообщностните маршрути, тъй като на равнището на конкуренция на летищата влияние оказват най-различни фактори. Един по-широк набор от правила относно новите участници може да предотврати ситуациите, при които ефектите от стриктното прилагане на правилото пречат на постигането на другите цели на регламента, като например оптималното използване на недостатъчния капацитет.

Освен това един от координаторите твърди, че вторичната търговия със слотове е допринесла повече за по-ефективното използване на слотовете отколкото правилото за нов участник, тъй като търговията е довела до замяната на използването на малки летателни апарати на къси разстояния с големи апарати на дълги разстояния.

Самият факт, че новите участници са ограничени по отношение на броя на слотовете, които могат да имат съгласно статута си на нови участници, предполага, че са възпрепятствани да разширяват услугите си и че вероятността да създадат устойчива мрежа и конкурентоспособна критична маса от операции е малка. Това ограничение би могло да доведе до разделяне на слотовете между множество малки оператори и до относително подобряване на положението на утвърдените превозвачи на големите летища.

4. РОЛЯТА НА КООРДИНАТОРА

Основният въпрос по отношение на ролята на координатора е свързан с безпристрастността и функционалната му независимост. Според наличните свидетелства може да се предположи, че съответните разпоредби на регламента все още не са приложени по уеднаквен и последователен начин във всички държави-членки.

Някои държави-членки са прехвърлили задълженията на координатора на слотове на оператора на летището и признават, че вследствие на това координаторът не е функционално независим от която и да е отделна страна, както изисква регламентът. Повечето държави-членки са отделили координатора на слотове от всички заинтересовани страни и твърдят, че това допринася за осигуряване на безпристрастността и независимостта на действията му/й.

Въздушните превозвачи подчертават факта, че независимостта на координаторите на слотове, по-специално по отношение на функционалното им отделяне, все още не е гарантирана в достатъчна степен във всички държави-членки. Те настойчиво молят Комисията приоритетно да вземе необходимите мерки, за да гарантира, че съответните разпоредби на регламента се прилагат хармонизирано навсякъде в ЕС. Нискотарифните превозвачи се опасяват, че координаторите на слотове може да имат твърде големи правомощия, и смятат, че този проблем може да бъде разрешен чрез приемането на процедура за обжалване.

Регионалните въздушни превозвачи изразяват мнението, че използването на други езици освен английски в координационните комитети пречи на дейността им. Те

препоръчват при заявка да бъде осигурявано преводаческо оборудване или в тези комитети да бъде приет английският език. Един от въздушните превозвачи предлага за повишаване на ефективността на комитетите да има по един координационен комитет на всеки координатор (вместо на всяко летище).

Координаторите на слотове приветстват факта, че регламентът подчертава голямото значение на независимостта на поста на координатора. Държавите-членки са постигнали голям напредък в прилагането на съответните разпоредби на регламента, въпреки че все още не всички координатори имат необходимия им статут на пълна независимост. Независимостта им би могла да бъде допълнително разширена, ако не трябваше да разчитат за бюджета си на операторите на летища и на въздушните превозвачи. Координаторите обаче не представят данни или други доказателства, че положението им е било отрицателно повлияно от тези финансови условия.

По принцип се смята, че пълната прозрачност на информацията за графика ще доведе до безпристрастност и недискриминация в процеса на разпределение на слотовете, тъй като решенията на координатора за разпределението на слотовете ще бъдат достъпни за всички, които искат да ги прегледат. Съществуват анекдотични свидетелства в потвърждение на факта, че в някои държави-членки има съществени проблеми с прозрачността на информацията относно планирането на графика от координаторите. Наблюденията показват, че не всички координатори в ЕС предават информацията си в базата данни за разпределението на слотовете, до която всички въздушни превозвачи имат безплатен достъп.

5. ПРОЦЕСЪТ НА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЛОТОВЕТЕ

Указанията на местно равнище имат потенциала да придадат по-голяма гъвкавост за приспособяване към местните условия с цел по-добро използване на съществуващите слотове на претоварените летища при условие, че съответстват на разпоредбите на регламента.

Държавите-членки са на мнение, че въпреки липсата на общоприето определение за „ефективно използване на капацитета на летищата“ някои от новите или изменените разпоредби на регламента са допринесли за по-ефективното използване на капацитета на летищата: новото определение на „серия от слотове“, по-интензивното налагане на правилото за отнемане на неизползваните слотове, както и по-строгите правила за случаите на непреодолима сила.

Летищата наблягат на потенциалната добавена стойност на регламента поради факта, че дава възможност местните правила да подобрят процеса на разпределение на слотовете по по-гъвкав начин. Това предимство на регламента все пак понастоящем се смята за ограничено и разпоредбите биха могли да бъдат допълнително подсилени, като се повиши делът на използването на слотовете съгласно правилото за отнемане на неизползваните слотове и като се даде разрешение на летищата да въведат такса за резервацията на слотове, която би послужила като стимул за въздушните превозвачи да използват ефективно отпуснатите им слотове. Тази такса би следвало да се плаща предварително за всеки отпуснат слот и да бъде задържана, когато слотът не е използван.

Въздушните превозвачи подчертават липсата на общоприето определение за ефективното използване на капацитета на летищата. Те предлагат няколко варианта за подобно определение, включващи максимизирането на броя на превозените пътници за всеки слот или най-големия принос за развитието на мрежата на дадено летище. Липсата на общоприето определение затруднява оценката на ефекта от изменението на регламента. Във всеки случай увеличената възможност за прилагане на местни указания е съществено подобрение, каквото представлява и потенциалът за специфично увеличаване на гъвкавостта за приспособяване на разпределението на слотове към местните условия. Съответствието на местните правила с общностното законодателство трябва да бъде гарантирано.

Координаторите на слотове отчитат, че новото определение за серия от слотове и по-стриктното определение за непреодолима сила са оказали положителен ефект върху ефективността на операциите. Регламентът увеличи минималния брой на слотовете, които трябва да бъдат използвани, за да се придобият исторически права за използването на серия от слотове. Това също е допринесло за намаляването на фрагментацията на графика на летищата, макар и като допълнителен фактор.

6. ИЗПЪЛНЕНИЕ И КОНТРОЛ

Въвеждането на възпиращи санкции или равностойни мерки за предотвратяване на злоупотребите със слотове е насърчило по-ефективното използване на съществуващия капацитет.

Една от държавите-членки отбелязва, че възможността координаторът на слотове да оттегли даден слот, когато въздушният превозвач не го използва в съответствие с регламента, има силен възпиращ ефект и представлява действително подобрение на регулирането, внесено с регламента.

Летищата не са доволни от въздействието на разпоредбите за изпълнение и контрол, които имат за цел да стимулират правилното използване на летищата, поради малкия, според твърденията им, интерес към създаването на процедури, които водят до санкции, прилагани от органите за ръководство на въздушното движение. Летищата смятат, че би могло да бъде направено повече за определянето на инструментите за правилното прилагане на регламента. В този контекст се препоръчва систематично съгласуване между слотовете на летищата и плановите за полети и разработване на правила за прилагането на разпоредбите на регламента.

Летищата посочват също, че координаторите рядко използват правото си да отнемат слотове от въздушните превозвачи, които многократно и умишлено извършват въздушни услуги извън времето на предоставените им слотове. Все пак не става ясно дали това се дължи на нежеланието на координаторите да използват правомощията си за контрол или на доброто поведение на въздушните превозвачи.

Въздушните превозвачи приветстват значителния напредък, който е постигнат благодарение на изискването за прилагане на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции или равностойни мерки с цел предотвратяване на злоупотребите с механизма за разпределение на слотовете. Все пак ефектите от тези санкции нямат количествена оценка. Общото мнение е, че самата заплаха от налагане на санкции има възпиращ ефект и затова представлява ефикасно средство за постигане на целта за по-ефективно

използване на слотовете. Въздушните превозвачи подчертават, че бъдещите санкции би следвало да бъдат пропорционални.

Един въздушен превозвач е на мнение, че в регламента липсват общи принципи за контрол и санкциониране на точността на използването на слотовете. Някои координатори на слотове прилагат тези принципи последователно, за разлика от други, и това е довело до объркване и отношение на неравнопоставеност към различните въздушни превозвачи. Същият въздушен превозвач препоръчва мерките срещу злоупотребите със слотове, предприемани от държавите-членки, да бъдат обществено достъпни, за да се повиши прозрачността.

Регионалните превозвачи вярват, че множество обстоятелства извън контрола на въздушните превозвачи би следвало да се смятат за непреодолима сила при прилагането на принципа за отнемане на неизползвания слот: метеорологичните условия, които засягат операторите на по-малки летателни апарати повече от другите оператори, би следвало да се смятат за непреодолима сила; анулирането на полети поради протестно прекратяване на производството и стачки; отлагането на полети поради проблеми с ръководството на въздушното движение, което с натрупване надхвърля един ден и води до анулиране.

Координаторите на слотове посочват също, че досега не са използвали правото си да отнемат слотове от въздушните превозвачи, които многократно и умишлено извършват въздушни услуги извън времето на предоставените им слотове. Все пак съществуването на това правомощие е улеснило координаторите да убедят въздушните превозвачи при необходимост да променят поведението си.

Един координатор споменава, че самата Комисия носи значителна отговорност за наблюдението и контрола над изпълнението на регламента и че тя би следвало да отдаде по-голямо внимание на повишаването на стандартите за координация в целия ЕС. Друг координатор предлага на координаторите да бъде дадено правото да изискват от органите за ръководство на въздушното движение да отказват даден план за полети, когато съответният въздушен превозвач е злоупотребил при използването на слотове.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Правилото за нов участник изглежда е имало ограничен ефект върху конкуренцията на летищата в Общността и по-доброто използване на недостатъчния им капацитет, тъй като някои свидетелства сочат, че това правило не е било широко разбрано и затова може да доведе до създаването на пренебрежимо малко присъствие на претоварените летища, водещо до множество дребни операции, които не стимулират ефективната конкуренция на пазара.

Указанията на местно равнище имат потенциала да придадат по-голяма гъвкавост за приспособяване към местните условия с цел по-добро използване на съществуващите слотове на претоварените летища. Тези възможности за въвеждане на местни указания следва да се разширят при условие, че съответстват на разпоредбите на регламента.

Въпреки че регламентът е допринесъл за някои подобрения в използването на капацитета на летищата, той не е подходящ за разрешаването на проблема с нарастващото претоварване на летищата на Общността. Необходимо е да се прилагат

мерките, предвидени в приетото през месец октомври 2007 г. Съобщение на Комисията „План за действие по отношение на капацитета, ефективността и безопасността на летищата в Европа“, с оглед на по-ефективното използване на недостатъчния капацитет на летищата, по възможност заедно с един по-структуриран подход към схеми за разпределение на слотовете на пазарен принцип.

Съществува загриженост относно безпристрастността и функционалната независимост на координаторите на координираните летища на Общността. Според наличните свидетелства може да се предположи, че съответните разпоредби на регламента все още не са приложени по уеднаквен и последователен начин във всички държави-членки.

Въвеждането на възпиращи санкции или равностойни мерки за предотвратяване на злоупотребите със слотове е насърчило по-ефективното използване на съществуващия капацитет.

Въпреки че регламентът е внесъл множество значителни подобрения, целящи по-ефективното използване на недостатъчния капацитет, сега Комисията ще трябва да се концентрира върху решаването на много въпроси, във връзка с които заинтересованите страни са изпитвали особени затруднения. Освен това Комисията стига до заключението, че съществуващият регламент може да бъде подобрен с помощта на инструмент с разяснителен характер, който да тълкува множество разпоредби. Комисията би могла да предвиди и частично преразглеждане на текста при необходимост.