

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването – посрещане на бъдещите предизвикателства“

COM(2012) 556 final

(2013/C 198/08)

Докладчик: г-н McDONOGH

На 19 декември 2012 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването – посрещане на бъдещите предизвикателства“

COM(2012) 556 final.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“, 1 глас „против“ 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства съобщението на Комисията относно външната политика в областта на въздухоплаването. Предвид увеличаващата се зависимост на Европа от външната търговия и водещата роля, която играят летищата за свързването на континента ни с други части на света, ЕИСК напълно подкрепя утвърждаването на амбициозен дневен ред в областта на въздухоплаването.

1.2 По-специално ЕИСК би желал да бъде осъществен бърз напредък към разширено единно авиационно пространство, включващо както нашите съседи в Близкия изток, Източна Европа, Русия и Турция, така и онези, които се намират отвъд Средиземно море в Северна Африка. Това би осигурило възможности за развитие на някои второстепенни и регионални летища поради географската им близост до тези пазари и факта, че много от тях изживяват значителен икономически подем.

1.3 ЕИСК също така силно подкрепя амбициозен дневен ред за либерализация със страните от БРИК и АСЕАН, който ще паде на европейските превозвачи възможности да увеличат сътрудничеството си с други авиокомпании и да генерират допълнително въздушно движение през европейските летища.

1.4 Комисията основателно подчертава необходимостта да се полагат усилия за създаването на равни условия за въздухоплавателния сектор. В съобщението правилно се посочват данъците, налагани в сектора на въздухоплаването, неподходящите форми на държавна помощ, претовареността на летищата и на въздушното пространство, слабостите на системата за защита на потребителите и разходите за въглеродни емисии, като някои от проблематичните фактори, които трябва да намерят решение.

1.5 ЕИСК подкрепя загрижеността на Комисията относно необходимостта от инвестиции в капацитета на летищата. Налице е спешна необходимост да се гарантира летищен капацитет в Европейския съюз, така че той да не изгуби конкурентоспособността си в сравнение с други региони в растеж и по

този начин да се избегне отклоняването на въздушно движение към съседни райони.

2. Въведение и контекст

2.1 Комитетът приветства съобщението на Комисията относно външната политика в областта на въздухоплаването.

2.2 Комитетът изразява категорично съгласие, че въздухоплаването играе основна роля в европейската икономика както за гражданите, така и за индустрията на ЕС. Като поддържа 5,1 милиона работни места и осигурява приход от 365 милиарда евро или 2,4 % за европейския БВП, въздухоплаването има изключително важен принос за икономическия растеж и заетостта в ЕС.

2.3 В резултат на усилията на Европейската комисия и ЕС са сключени 1 000 двустранни споразумения със 117 държави извън ЕС. Постигнат е напредък в изграждането на по-широко общо авиационно пространство със съседни държави и са подписани споразумения с държавите от Западните Балкани, както и с Мароко, Йордания, Грузия и Молдова.

2.4 При все това преминаването от режим само на двустранни отношения между държавите членки на ЕС и държавите партньори към режим на двустранни отношения, съчетани с отношения на равнище ЕС, води понякога до объркване сред държавите партньори, а интересите на ЕС невинаги са определени и защитени по най-добрия начин.

2.5 Освен това разпокъсаността по национален признак означава, че въздухоплавателният сектор е все още прекалено подчинен на местните интереси и зависим от *ad hoc* инициативи, предприети въз основа на индивидуални мандати за преговори, за да може да създаде условия за ефективно навлизане на пазара и растеж. Темпът на неkoordinирана либерализация на пазара на равнище държави членки на ЕС с определени държави извън ЕС, както и очевидното намерение на някои държави членки

да продължат да дават двустранни права за въздушно движение на трети държави, без да изискват равностойни реципрочни действия или да правят равностойна на последствията от това за ЕС, ни карат да вярваме, че ако сега не бъдат взети мерки за изграждане на по-амбициозна и по-ефективна външна политика на ЕС, след няколко години може да бъде твърде късно.

2.6 Съветът също така е предоставил на Комисията мандати за започване на преговори за широкообхватни споразумения с Австралия и Нова Зеландия. Преговорите с тези две държави все още не са приключили. В момента само две европейски авиокомпани (British Airways и Virgin Atlantic) обслужват Австралия, докато по-рано много повече европейски превозвачи обслужваха тази дестинация.

2.7 ЕИСК приветства изчерпателните заключения на Съвета относно предложението на Комисията⁽¹⁾, но счита, че държавите членки биха могли да бъдат по-категорични в подкрепата си за някои ключови преговори на ЕС, като например дадат силен мандат на Комисията да „нормализира“ отбегнатите отношения с Русия в областта на въздухоплаването.

2.8 Латинска Америка е бързо развиващ се пазар, а обединяването на авиокомпаниите LAN и TAM представлява реална търговска заплаха за Iberia, Tap и други европейски авиокомпани, обслужващи Латинска Америка. Наложително е споразумението с Бразилия да бъде сключено възможно най-скоро.

3. Важността на авиационните центрове („hubs“)

3.1 Независимо от нарастването на броя на нискотарифните превозвачи, които обслужват летища без функция на авиационен център, европейските летища, които са авиационни центрове, продължават да играят значителна роля в световната авиация и външните отношения, тъй като често са предмет на споразумения за въздушно движение.

3.2 Появата на големи авиационни центрове в места като Абу Даби и Дубай представлява значителна конкурентна заплаха за услугите на ЕС на дълги разстояния. Така например сключеното неотдавна споразумение между Qantas и Emirates е сериозна заплаха за европейския въздухоплавателен сектор.

3.3 За да бъде жизнеспособен, един авиационен център изисква значително местно търсене, както и широка мрежа от храняващи („фидърни“) услуги; затова най-успешните авиационни центрове обикновено се намират в големи градски летища, които стават все по-претоварени и неспособни да се разширяват, най-вече заради проблеми, свързани с околната среда.

3.4 Поради липса на капацитет някои европейски летища, които са авиационни центрове, вече пристъпват към ограничаване на броя на храняващите маршрути, които могат да бъдат експлоатирани; това е проблем, който се нуждае от ефективно решение, за да може да се запази европейската конкурентоспособност.

4. Създаване на лоялна и свободна конкуренция

4.1 Конкурентоспособността на превозвачите от ЕС, много от които изпитват финансови затруднения, е ограничена, когато икономическите тежести, които водят до по-високи разходи за единица продукция, са по-високи от тези на превозвачите от други региони на света.

4.2 Когато се оценява конкурентоспособността на сектора на въздухоплаването в ЕС, и по-специално на европейските авиокомпани в международен план, е важно да се взема под внимание цялата верига за създаване на стойност във въздухоплаването (летища, доставчици на аеронавигационни услуги, производители, компютърни системи за резервация, доставчици на наземно обслужване и т.н.) и да се отчете структурата на разходите, равнището на излагане на конкуренция в други части на веригата за създаване на стойност и механизмите за финансиране на инфраструктурата в други ключови пазари.

4.3 В рамките на ЕС не бяха създадени равни условия за участие на равнище държави членки и на местно/регионално равнище. Така например не бяха предотвратени многобройните случаи на малки летища, които предлагат на авиокомпаниите нетърговски тарифи, без да се съобразяват с принципа на частния пазарен инвеститор. Редица предприети наскоро задълбочени разследвания на случаи на потенциална държавна помощ за авиокомпани от регионални летища в няколко държави членки на ЕС подчертават необходимостта да се предприемат спешни действия, за да се приключи работата по Насоките на ЕК за държавна помощ за летищата, която непрекъснато се бави. Неотдавнашното приемане на правила на ЕС за социалната сигурност на мобилните работници в ЕС, каквито са екипажите на въздухоплавателните средства, също ще подобри функционирането на единния пазар. Комисията предприе действия при множество случаи на предполагаема нелегална конкуренция.

5. Стратегия за растеж, основана на „Повече Европа“

5.1 Във възложеното от Комисията независимо проучване е изчислено, че по-нататъшни широкообхватни споразумения в областта на въздушния транспорт на равнище ЕС със съседни държави и ключови партньори, особено в бързоразвиващите се и/или ограничените пазари, биха довели до значителни икономически ползи, възлизащи на над 12 млрд. EUR годишно.

5.2 За Европейския съюз е от стратегическо значение да поддържа силен и конкурентоспособен въздухоплавателен сектор, базиран в Европа, чрез който ЕС да се свързва с останалата част на света. В момента най-бързо развиващите се пазари в областта на въздухоплаването са извън Европа, така че е от съществено значение европейският въздухоплавателен сектор да има възможност да се развива и на тези пазари.

5.3 Важно е с течение на времето да се гарантира, че в резултат на този процес ще възникне едно действително интегрирано общо авиационно пространство, в което отношенията между самите съседни държави също ще бъдат открити и интегрирани. Вече няма основание Съветът да преценява дали да предоставя мандат за договаряне на споразумения поотделно за всяка държава. Много по-ефективно би било на Комисията да се предостави общ мандат да преговаря с останалите съседни държави, макар все още поотделно с всяка държава.

5.4 В рамките на третия стълб (широкообхватни споразумения с ключови партньори) са договорени редица важни споразумения. Това обаче е област, в която все още е необходимо да бъдат постигнати ключови цели, по-специално в рамките на споразуменията между ЕС и САЩ и между ЕС и Канада относно либерализацията на собствеността и контрола върху авиокомпаниите.

5.5 Повечето държави все още поддържат правила, съгласно които авиокомпаниите трябва да бъдат мажоритарно притежавани и контролирани от техни собствени граждани, като по този начин отказват достъп на въздушните превозвачи до по-широк кръг инвеститори и капиталови пазари. Ефектът от това е налагането на изкуствена индустриална структура на сектора на

⁽¹⁾ Заключения от 3213-тото заседание на Съвета по транспорт, телекомуникации и енергетика, Брюксел, 20 декември 2012 г.

въздухоплаването, която не съществува в други сектори. В САЩ например собствеността на чуждестранни лица на акции с право на глас в авиокомпаниите не може да надвишава 25 %. Тези национални ограничения по отношение на собствеността и контрола доведоха до създаването на три глобални сдружения на авиокомпаниите (Star Alliance, SkyTeam и Oneworld), и в частност на съвместните предприятия, създадени между някои от техните членове по някои маршрути. Тези структури са най-близкият еквивалент на модела на световната авиокомпания.

5.6 Съгласно съществуващото законодателство на ЕС обаче, превозвачите от ЕС не подлежат на национални ограничения върху собствеността и контрола, а могат да бъдат притежавани от което и да било заинтересовано лице от ЕС.

5.7 Тенденцията към консолидиране в Европа е уникална с това, че трансграничните сливания и придобивания са позволени единствено в рамките на ЕС, докато режимите относно собствеността и контрола остават непроменени в основата си във варианта, в който са били договорени през 1944 г. в рамките на Чикагската конвенция. Затрудненията, срещани в резултат на настоящите разпоредби относно собствеността и контрола, са значителни и изискват преговори с държавите партньори и много сложни управленски структури. Сдружените членове си сътрудничат все по-тясно с цел да предложат на клиентите си напълно интегрирана световна мрежова услуга, предоставяна от множество авиационни центрове.

5.8 Назряло е времето да се предприемат допълнителни стъпки, предвидени в споразумението за въздушен транспорт между ЕС и САЩ, за либерализиране на собствеността и контрола върху авиокомпаниите с цел да им се даде възможност да привличат инвестиции независимо от националността на инвеститора.

6. Основни ръководни принципи за бъдещата външна политика на ЕС в областта на въздухоплаването

6.1 ЕС следва да продължи да проявява предприемчивост в по-нататъшното насърчаване на откритостта и либерализацията в областта на въздухоплаването, като същевременно гарантира постигането на задоволително ниво на сближаване на нормативните уредби. В хода на преговорите с държавите партньори, би трябвало да се обърне достатъчно внимание и на стандартите в областта на трудовата и околната среда, както и на спазването на международните конвенции и споразумения в двете области, за да се избегне изкривяване на пазара и да се предотврати появата на надпревара в посока занижаване на изискванията. Важно е авиокомпаниите, обслужващи Европа, да спазват правилата и регламентите на Международната организация на труда.

6.2 Предвид увеличавашата се зависимост на Европа от външната търговия и водещата роля, която играят летищата за свързването на континента ни с други части на света, ЕИСК напълно подкрепя утвърждаването на амбициозен дневен ред във връзка с либерализацията на въздухоплаването.

6.3 За да извлече максимални ползи, ЕС трябва да действа бързо (преди развиващите се пазари да са повишили взаимните си усилия за либерализация), за да се възползва от предимството на изпреварващия ход. Това ще позволи както да се защити, така и да се укрепи позицията на европейския пазар в областта на въздухоплаването на световната сцена. Ако това не бъде направено, ЕС ще се изложи на риска да остане напълно извън очертанията на бъдещите международни потоци на въздушно движение.

6.4 „Предприемането на изпреварващ ход“ по отношение на либерализацията на въздухоплаването ще играе важна роля и за разпространението на европейски технически стандарти, което може да донесе значителни ползи за Европейската авиокосмическа индустрия.

6.5 ЕИСК отдавна е привърженик на премахването на ограниченията върху собствеността и контрола⁽²⁾ като средство за даване на превозвачите на достъп до по-широк кръг инвеститори и капиталови пазари. Поради значимостта на двата съответни пазара, в началото активните действия във връзка с тази политика трябва да бъдат насочени към внасяне на по-нататъшни промени в споразуменията между ЕС и САЩ. Подобна стъпка може да постави началото на нова ера „след Чикаго“ във въздухоплаването.

6.6 Комисията ще трябва да докаже, че координираният подход към преговорите ще донесе резултати много по-бързо, отколкото двустранните споразумения, така че когато се появят възможности, да няма безпричинно закъснение. За съжаление в момента сме свидетели на забавяне на подписването на двустранното споразумение с Бразилия. Също така трябва да се спомене, че държавите членки носят споделена отговорност за укрепването на външната политика на Европа в областта на въздухоплаването и че Комисията се нуждае от силни мандати за преговори, по-специално когато отправя призови за съблюдаването на пазарните правила на ЕС от страна на държави и региони, чието въздухоплаване функционира според много различни стандарти.

6.7 Ако някой от въздушните превозвачи в Близкия изток поеме контрола върху финансово затруднените индийски авиолинии, това би подкопало допълнително позицията на европейския отрасъл.

7. Задълбочаване на отношенията с ключови партньори

7.1 Предвид неговите специфични характеристики, секторът на товарните превози в Европа, и по-специално секторът на експресните услуги, понася щети в световен мащаб от рестриктивните двустранни споразумения в областта на въздухоплавателните услуги, и би трябвало да се изведе като важен приоритет, след като бъдат отстранени пречките пред пазарния достъп.

7.2 По-специално ЕИСК би желал да бъде осъществен бърз напредък към едно разширено единно авиационно пространство, включващо както нашите съседи в Близкия изток, Източна Европа, Русия и Турция, така и онези, които се намират отвъд Средиземно море в Северна Африка. Това би осигурило възможности за развитие на някои второстепенни и регионални летища поради географската им близост до тези пазари и факта, че много от тях бележат значителен икономически подем. Следва да бъде разработен положителен и прагматичен дневен ред за сътрудничество с Турция, който да позволи да се постигне взаимноизгоден напредък в разрешаването на конкретни проблеми в региона. По-специално би трябвало да се изведе на преден план двустранно споразумение в областта на безопасността.

7.3 ЕИСК също така силно подкрепя предприемането на действия по амбициозен дневен ред за либерализация с държавите от БРИК и АСЕАН. Тези държави бързо се превръщат в доминиращите световни доставчици както на суровини, така и на произведени стоки и услуги, и тяхното население пътува с нарастваща охота. Значителни потенциални

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Трансатлантическите отношения в сектора на въздушния транспорт“, ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 1–6.

икономически ползи бяха демонстрирани в резултат на широкообхватните споразумения на ЕС за въздушен транспорт с Китай, Индия и Япония, и тази тенденция трябва да продължи. Либерализирането на въздушното движение ще даде на европейските превозвачи възможности да увеличат сътрудничеството си с други авиокомпании в тези региони и да генерират допълнително въздушно движение през европейските летища.

7.4 Освен това е важно всяка сделка да бъде реципрочна и да носи ползи както за ЕС, така и за третите държави. Русия спешно трябва да покаже своята ангажираност към споразумението от 2011 г. за изпълнение на „Договорените принципи за модернизация на системата за прелитане над Сибир“. Комисията, подпомагана от държавите членки, би трябвало да предприема необходимите мерки, ако поетите ангажименти не се изпълняват.

7.5 Отношенията със страните от Персийския залив през последните години са до голяма степен еднопосочен процес на отваряне на пазарите в ЕС за превозвачите от Персийския залив, което създаде значителен дисбаланс на предлаганите възможности. Поради риска от по-нататъшно „изтичане“ на въздушно движение, не се препоръчва държавите от Персийския залив да бъдат непосредствен обект на по-нататъшни преговори.

8. Инвестиции в рамките на летищата

8.1 ЕИСК подкрепя загрижеността на Комисията относно необходимостта от инвестиции в капацитета на летищата. Въпреки това в този раздел на предложението трябва да се внесе допълнителна яснота относно предложените действия за постигане на целите и да се посочи по-отчетливо връзката с предложенията от Комисията на предишен етап „Пакет за летищата“⁽³⁾.

8.2 Налице е спешна необходимост да се гарантира летищен капацитет в Европейския съюз, така че той да не изгуби конкурентоспособността си в сравнение с други региони в растеж и по този начин да се избегне отклоняването на въздушно движение към съседни райони.

8.3 Щетите за европейската икономика ще започнат много преди търсенето да превиши предлагането. Според Евроконтрол от момента, в който дадено летище, което е авиационен център, започне да работи с над 75 % от своя теоретичен максимален капацитет, способността му да се справя ефикасно с лошото време и със закъсненията по оперативни причини, както и да осигурява надеждна взаимосвързаност на полети, бързо намалява.

8.4 Освен това в пиковите часове пътниците плащат повече, отколкото биха плащали при наличие на по-голям капацитет. Така например Британската комисия по транспорта към Камарата на общините наскоро беше информирана, че до 2030 г. може да се наложи пътниците да заплащат 1,2 млрд. британски лири за самолетни билети, ако летищата в Югоизточна Англия не бъдат разширени.

8.5 Необходимо е летищният капацитет да бъде наблюдаван на равнище ЕС и да бъдат изготвени насоки от страна на ЕС, които да служат на местните власти като обща всеобхватна рамка, когато обмислят евентуални схеми за разширяване на летищата.

8.6 Въпреки че увеличаването на капацитета на големите летища е абсолютно задължително в дългосрочен план, продължава да е налице и необходимостта да се оползотвори максимално ефективно съществуващият капацитет, по-специално

по отношение на летищните слотове. Летищата трябва да бъдат оправомощени да реагират на промените в търсенето и предлагането, както и да бъдат в състояние да насочват използването на своите летищни слотове за постигане на оптимален резултат от икономическа гледна точка. В този контекст е важно елементът на настоящия Пакет за летищата, който засяга слотовете⁽⁴⁾, да продължи да улеснява постигането на по-добри резултати при използването на летищния капацитет, като при разпределянето на слотовете се отчитат местните условия; това на практика ще бъде единственият начин, по който някои летища ще могат да растат в бъдеще. В много случаи пистите на големите летища се експлоатират до предела на своя капацитет, макар да има достатъчен капацитет в близки регионални летища.

8.7 Летищата, които не са авиационни центрове, също играят важна роля за намаляването на задръстванията в основните авиационни центрове в Европа, което позволява на европейския летищен сектор да запази водещата си позиция. Предвид дългите срокове, необходими за разширяване на пистите или на терминалните съоръжения на големите летища, по-доброто използване и подходящите инвестиции в летища, които не са авиационни центрове, могат да се окажат по-пряко решение за смекчаване на проблемите с капацитета. Една добре развита мрежа от подобни неизпълняващи функцията на авиационни центрове летища и регионални летища ще подобри и сигурността на пътниците, като наред с другото ще гарантира наличието на мрежа от аварийни или алтернативни летища в случай на влошаване на метеорологичните условия или други обстоятелства.

8.8 ЕИСК също така отново отправя призив за въвеждането на едноетапна проверка за сигурност без повече забавяне, тъй като това би осигурило огромни икономии на разходи за авиокомпаниите и би спестило време на пътниците. Поради това тази тема трябва да бъде разглеждана приоритетно с ключовите партньори.

9. Единно европейско небе / Проектът SESAR

9.1 Необходимо е да бъдат създадени функционалните блокове въздушно пространство (ФБВП), за да се даде тласък на проекта за изграждането на единно европейско небе. Всички ФБВП трябваше да са готови и да започнат да функционират на 4 декември 2012 г. Като се има предвид важността на този въпрос за оптимизирането на предоставяните аеронавигационни услуги и ефективното управление на обема на въздушното движение, е наложително Комисията да открие производство в Съда на Европейските общности срещу онези държави членки, които не успяха да постигнат поетите си в това отношение ангажименти.

9.2 Бързото и последователно прилагане на предложенията на Комисията може да помогне на сектора да расте по устойчив начин и така напълно да допринесе за възстановяването на европейската икономика.

10. Инструменти, които ще бъдат прилагани

10.1 Широкообхватните споразумения за въздухоплавателни услуги със съседни държави и основни партньори със сходно мислене следва да уреждат и съгласуват регулаторните условия за лоялна конкуренция и за устойчив въздухоплавателен сектор, включително по съществени аспекти като безопасността, сигурността, околната среда и икономическото регулиране.

⁽³⁾ COM (2011) 827 final; ОВ С 277, 13.9.2012 г., стр. 110–124.

⁽⁴⁾ COM/2011/0827 final/2 - 2011/0391 (COD).

10.2 Не е напълно ясно точно каква ще бъде формата на предложени нов инструмент за защита на европейските интереси срещу нелоялните практики, но тя трябва да прилича на една по-обширна процедура за обжалване, насочена срещу „скритите субсидии“, които са заложи в тарифите. Предполага се, че тази процедура ще добие правна тежест чрез „клаузата за лоялна конкуренция“, която Комисията желае да подпише с тези външни държави.

10.3 Комисията правилно посочва необходимостта да се положат усилия за постигане на равни международни условия, придружени от подобни усилия в рамките на Европа. Въздухоплавателният сектор в Европа е обект на нарастващи регулаторни тежести и несъответствия. В съобщението правилно се посочват данъците, налагани в сектора на въздухоплаването, неподходящите форми на държавна помощ, претовареността на летищата и на въздушното пространство, слабостите на системата за защита на потребителите и разходите за въглеродни

емисии, като някои от проблематичните фактори, които трябва да бъдат решени.

10.4 Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) е особено красноречив пример. СТЕ се оказва изключително спорен въпрос в рамките на състояла се дискусия на тема външната политика в областта на въздухоплаването. Китай и Индия отказаха да се съобразят с условията ѝ, а Конгресът на САЩ прие законодателство, което третира като нарушители авиокомпаниите, които спазват правилата на ЕС. Въпреки че е критично важно да бъде осигурена устойчивост от гледна точка на околната среда, ЕС трябва да даде на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) шанс да направи предложение за глобално решение, по което всички държави партньори да могат да се споразумеят по време на асамблеята на ИКАО през есента на 2013 г., вместо да постави своето въздухоплаване в неблагоприятно положение от гледна точка на конкуренцията ⁽⁵⁾.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Вж. също становището на ЕИСК „Схема за търговия с емисии в авиацията“, 697 final 2012/0328 (COD) Кат. Б1.