

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Преразглеждане на насоките от 1994 г. и 2005 г. за въздухоплаването и летищата в ЕС“ (допълнение към становище)

(2012/C 299/10)

Докладчик: г-н KRAWCZYK

Съдокладчик: г-н WENNMACHER

На 14 юли 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви допълнение към становище относно

„Преразглеждане на насоките от 1994 г. и 2005 г. за въздухоплаването и летищата в ЕС“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 юни 2012 г.

На 482-рата си пленарна сесия, проведена на 11 и 12 юли 2012 г. (заседание от 11 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 143 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Европейската комисия предвижда преразглеждане, от една страна, на Насоките от 1994 г. относно прилагането на член 92 и член 93 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи в сектора на въздухоплаването и, от друга, на Насоките на ЕС от 2005 г. за финансирането на летища и за предоставянето на първоначални държавни помощи за авиолинии, опериращи от регионални летища (наричани по-долу „насоки за въздухоплаването“).

1.2 От 2005 г. насам държавите членки се въздържат от уведомяване на Комисията за множество случаи, в които летищата или местните общности са предоставяли субсидии.

1.3 ЕИСК споделя гледната точка на основните заинтересовани страни, че преразглеждането на настоящите насоки за въздухоплаването е абсолютно наложително и че, за да се създадат необходимите равни условия за всички участници, то следва да се извърши възможно най-скоро. Развитието на регионалните летища е важно за икономическия растеж и териториалното сближаване и изисква ясни правила относно държавните помощи.

1.4 ЕИСК счита, че що се отнася до прилагането на насоките за въздухоплаването, е необходимо да се изготви проучване, в което да бъдат представени настоящите практики за отпускане на държавни помощи, както и други подобни практики. Освен анализ на настоящите практики в тази област, в проучването следва също да бъде предоставена информация относно количеството и вида на отпуснатите държавни помощи, тяхното въздействие върху реалното икономическо развитие и тяхното количествено и качествено въздействие върху заетостта.

1.5 В препоръките на ЕИСК относно преразглежданите насоки за въздухоплаването, представени в параграф 5 от настоящото становище, Комитетът:

— се застъпва за необходимостта от стандартизирана правна рамка на ЕС за целия сектор на въздухоплаването, която да предотвратява практиките на безконтролно предоставяне на субсидии и да гарантира равни условия за всички участници на пазара, включително на местно равнище;

— изразява съгласие с общия принцип, че частните инвестиции не могат да се считат за държавна помощ. Същевременно даден обществен оператор може да действа като частен инвеститор, ако инвестицията е оправдана от търговска гледна точка;

— препоръчва отпускането на държавни помощи за инвестиции в летищната инфраструктура и на първоначални помощи за авиолинии да бъде възможно само в строго определени случаи и да бъде ограничено в зависимост от времевия период и интензивността;

— одобрява необходимостта от пълно оповестяване на наличната помощ за летищата и превозвачите и на условията, при които е можело да бъде отпусната помощ;

— призовава за по-нататъшно насърчаване на социалния диалог и предотвратяване на социалния дъмпинг в сектора;

— подчертава важността на правилното прилагане на насоките – изпълнението им е от първостепенно значение;

— призовава за дългосрочна политика що се отнася до развитието или регионалните летища. Насоките за въздухоплаването могат да бъдат прилагани успешно само ако бъдат приети ясни политически приоритети за развитието на регионалните летища.

2. Въведение

2.1 Европейският сектор на въздушния транспорт претърпя редица промени през последните две десетилетия, което се дължи основно на либерализирането на пазара и на последвалото създаване на нискобюджетни превозвачи. Чрез създаването на нови авиокомпании, нови регионални летища и по-ниски тарифи единният авиационен пазар предостави достъп

до въздушния транспорт на по-голям брой европейски граждани, като в същото време оказва значително въздействие върху заетостта и трудовите взаимоотношения в сектора.

2.2 През 1994 г., в контекста на либерализацията на пазара на услугите в областта на въздушния транспорт, Комисията прие първите насоки на ЕС за въздухоплаването, които съдържат разпоредби за оценка на социалните помощи и помощите за реструктуриране на авиолиниите, с цел да се осигурят равни условия за въздушните превозвачи. През 2005 г. те бяха допълнени от насоки относно публичното финансиране на летищата и отпускането на първоначални помощи за въздухоплавателни услуги, извършвани от регионални летища.

2.3 Европейската комисия предвижда преразглеждане, от една страна, на Насоките от 1994 г. относно прилагането на член 92 и член 93 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи в сектора на въздухоплаването и, от друга, на Насоките на ЕС от 2005 г. за финансирането на летища и за предоставянето на първоначални държавни помощи за авиолинии, опериращи от регионални летища.

2.4 Според редица европейски „мрежово ориентирани“ превозвачи (повечето от които са членове на Асоциацията на европейските авиокомпании – АЕА) през последните години те са изправени пред нов вид конкуренция, произтичаща от превозвачите, които имат възможност да извлекат съществени приходи от местните общности и летища. Превозвачите от АЕА заявиха своята позиция, че тези субсидии са незаконни и представляват фразиращи случаи на отпускане на държавна помощ, което води до сериозно нарушение на конкуренцията на европейския пазар на въздушния транспорт.

2.5 Според Европейската асоциация на нискобюджетните авиокомпании (ELFAA) увеличаващата се консолидация сред мрежово ориентирани превозвачи, насочена към обслужване на техните възлови центрове, е довела до по-малко алтернативи за регионите и техните летища, които се стремят към развитие на по-широка гама от преки връзки от вида „от точка до точка“. В много случаи нискобюджетните превозвачи са единствената перспектива за растеж за регионалните летища на европейския пазар. Неотдавнашното разширяване на ЕС разкри нови пазарни възможности и много от тези пазари разчитат до голяма степен на нискобюджетния бизнес модел за целите на развитието и поддържането на транспортните потоци. Според ELFAA тези линии са ценни от социална и икономическа гледна точка в контекста на европейското сближаване и регионално развитие.

2.6 От 2005 г. насам държавите членки се въздържат от уведомяване на Комисията за множество случаи, в които летищата или местните общности са предоставяли субсидии. Насоките за въздухоплаването от 2005 г. не дават указания относно създаването на национални схеми, в които да бъдат точно определени условията за предоставяне на помощи и, което е може би още по-лошо, в тези няколко случая, за които е постъпило уведомление и е започната официална процедура от страна на Комисията, решенията са най-малкото бавни и оставят множество неразрешени въпроси. Това допринесе за установяването до известна степен на безнаказаност и пасивност.

2.7 Концепцията за летището като двигател на икономическото развитие в региона беше подкрепена от увеличаващото се пряко освобождаване от (финансови) ангажименти на държавата, която прехвърля на регионите и другите местни власти задължението да осъществяват надзор, да управляват и

финансират тези важни инфраструктури. Регионалните власти все повече гледат на летището като на един от основните инструменти за развитие на местната икономика.

2.8 Понастоящем в Комисията са подадени значителен брой жалби в този сектор от бившите национални превозвачи срещу нискобюджетните авиолинии, от една страна, и от последните срещу първите, от друга. От 2005 г. насам броят на уведомленията, постъпили в Европейската комисия, е по-скоро малък в сравнение с мащабното разрастване на регионалните летища в ЕС.

2.9 В основните резултати от обществената консултация, инициирана от Комисията, се предвиждат:

- необходимост от опростяване и увеличаване на прозрачността на насоките;
- подкрепа за по-строго прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на авиокомпаниите и летищата;
- нова категория правила с цел предотвратяване на нарушенията на конкуренцията между летищата, които се намират в един и същ район на ползване;
- по-голяма яснота и предвидимост на правилата относно инвестиционната помощ (ясно определяне на финансовите параметри).

2.10 Ето защо ЕИСК споделя гледната точка на основните заинтересовани страни, че преразглеждането на настоящите насоки за въздухоплаването е абсолютно наложително и че, за да се създадат необходимите равни условия за всички участници, то следва да се извърши възможно най-скоро. Развитието на регионалните летища е важно за икономическия растеж и териториалното сближаване и изисква ясни правила относно държавните помощи.

2.11 ЕИСК счита, че шо се отнася до прилагането на насоките за въздухоплаването, е необходимо да се изготви проучване, в което да бъдат представени настоящите практики за предоставяне на държавни помощи, както и други подобни практики. По-специално, за да се оцени до каква степен настоящата практика нарушава или не нарушава равните условия сред летищата и сред авиолиниите, в проучването следва да бъде предоставена подробна информация относно количеството и вида на отпуснатите държавни помощи, тяхното въздействие върху реалното икономическо развитие и ефективност, както и тяхното количествено и качествено въздействие върху заетостта.

2.12 Настоящата световна икономическа криза и по-специално нарастващият натиск върху бюджетите на ЕС и на държавите членки могат да се окажат предизвикателство за съществуващата политика на предоставяне на държавни помощи за развитието на регионалните летища. Необходимо е да се разбере по-добре до каква степен настоящият икономически модел на функциониране на регионалните летища е устойчив в по-дългосрочна перспектива. Както показва текущата дискусия относно МФР за периода 2014-2020 г., въпросът как да се постигне повече в ЕС с по-малко налични ресурси е голямо предизвикателство. Очевидно това се отнася и за разглежданата в настоящото становище тема.

3. Пазарът

3.1 В държавите членки на ЕС се използват приблизително 460 летища за целите на гражданската авиация. През 2010 г. приблизително 60 % от летищата в ЕС са обслужили по-малко от 1 милион пътници.

3.2 Пазарът на въздушния транспорт претърпя бурно развитие през последните години – нискобюджетните превозвачи разработиха нови и всеобхватни бизнес модели, свързани с регионалните летища, и придобиха съществен пазарен дял. Същевременно почти всички бивши национални превозвачи преминаха през процес на реструктуриране, като затвърдиха допълнително присъствието си в Европа.

3.3 През 2005 г. нискобюджетните превозвачи са разполагали с дял от 25 % от вътрешноевропейския пазар, а през 2010 г. този дял е нараснал до 39 %. Когато се разглежда единствено превозът от точка до точка, дялът им се увеличава до 43 %. От 2008 г. до 2010 г. традиционните „мрежово ориентирани“ авиокомпаниите, членуващи в АЕА, претърпяха значителни загуби от своите вътрешноевропейски операции и въпреки положителните им резултати при полетите на дълги разстояния (1 милиард евро през 2008 г., 100 милиона евро през 2009 г. и 1,1 милиарда евро през 2010 г.), общият резултат преди лихвите и данъците беше отрицателен поради тежестта на отрицателния резултат от вътрешноевропейските полети на къси разстояния.

3.4 Според ELFAA до 2020 г., въз основа на настоящите тенденции и планове за подмяна на флотата на авиокомпаниите, дялът на нискобюджетните авиокомпаниите се очаква да нарасне, достигайки между 45 % и 53 % от вътрешноевропейския въздушен пътнически превоз. За превоза от точка до точка се предвижда дялът на нискобюджетните авиокомпаниите да нарасне, достигайки между 50 % и 60 %. Тези превозвачи не загубиха толкова пари в последната криза, колкото „мрежово ориентирани“ превозвачи.

3.5 Нискобюджетните превозвачи са безспорните доминиращи участници в регионалните операции от точка до точка. В категорията на нискобюджетните превозвачи три оператора разполагат с повече от 52 % от пазара, докато трите най-големи „мрежово ориентирани“ оператора представляват само 22 % вътрешния мрежов пазар. При комбинирането на а) нарастващия дял на нискобюджетните превозвачи във вътрешноевропейските линии и б) нарастващия дял на регионалните линии „от точка до точка“ спрямо традиционните операции „от възел до възел“, може да се достигне до заключението, че днес предлагането е по-голямо от преди, но част от това увеличено предлагане (а именно линиите „от точка до точка“) се осъществява от ограничен брой конкуренти.

3.6 С изключение на основните европейски възлови летища и най-големите регионални летища, голям брой европейски регионални летища не могат да се разглеждат като икономически изгодни, ако се отчетат действителните разходи за инфраструктурата. Множество малки регионални летища не могат да си позволят необходимите разходи за инфраструктурата, която се финансира от други налични фондове, често на регионално равнище. Голям брой летища просто щяха да затворят, ако трябваше да плащат действителните разходи за инфраструктурата.

3.7 Важно е да се има предвид, че Европа е изправена пред недостиг на капацитет на летищата през идните години. Проучването на Евроконтрол „Challenges of growth“ („Предизвикателства на растежа“) от 2008 г. и неотдавнашната дългосрочна прогноза от 2010 г. акцентират върху недостига на капацитет на

европейските летища предвид прогнозираното увеличение на движението до 2030 г. (16,9 милиона полета, 1,8 пъти броя на полетите през 2009 г.). Според тези авторитетни доклади, независимо от планираното увеличение на капацитета на европейската летищна мрежа с 41 % до 2030 г., буди тревога фактът, че 10 % от всички полети няма да могат да бъдат поети поради недостатъчния капацитет на летищата.

3.8 Въпреки че външното финансиране на инфраструктурата обикновено не е ключово за основните летища, то е жизненоважно за множество регионални летища, които не разполагат с икономии от мащаба и с търговските приходи, които биха могли да генерират маржовете, необходими за финансиране на тяхната инфраструктура.

3.9 Един нов пазар на линиите „от точка до точка“ представлява както възможност, така и причина за несигурност сред някои регионални летища поради силно колебливия пазар. По-специално нискобюджетните превозвачи могат да пренасочат своите самолети и екипажи из цяла Европа с много кратко предизвестие, в зависимост от икономическия потенциал на дадена нова линия до алтернативно летище. Стабилността и предвидимостта на приходите на тези летища е поставена под въпрос.

3.10 Първоначалните помощи, отпуснати в съответствие с настоящите насоки, доведоха до „състезание на инвестиции“ между различните региони с цел развитие на техните регионални летища, много често включително чрез използване на фондовете на ЕС. Ако дадено регионално летище бъде изправено пред финансови затруднения, регионът иска допълнителни помощи, като използва аргументите, че тези регионални летища се използват в недостатъчна степен и представляват необходим разход за местните общности.

4. Специфични бележки

4.1 В дългосрочна перспектива секторът на въздухоплаването е много слабо рентабилен, а конкуренцията в него вече е голяма. В такава среда дори малките субсидии могат да се отразят на конкуренцията, поради което е необходимо този проблем да се разгледа много внимателно.

4.2 Основният въпрос е от какъв вид подход се нуждаем при изготвянето на нови насоки за въздухоплаването. Има поне няколко възможности.

4.2.1 Според ELFAA разгръщането на потенциала на регионалните летища е решаващо за продължаването на процеса на териториално сближаване и регионално развитие в ЕС, а така също и за преодоляване на претоварването на „възловите“ летища на „мрежово ориентирани“ авиокомпаниите. Развитието на регионалните летища означава повече заетост, по-големи възможности за бизнес в периферните райони на ЕС, по-ниски емисии чрез директни връзки от регион до регион вместо чрез полети с прекачване на възловите летища и по-малко емисии от наземния транспорт посредством използването от страна на пътниците на техните местни летища. Разрастването на регионалните летища, според ELFAA, трябва да бъде насърчавано по-скоро чрез гъвкави насоки за държавните помощи, които да бъдат насочени към принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика (Market Economy Investor Principle – MEIP), отколкото чрез строги правила, които да не допускат растеж там, където се търси растеж.

4.2.2 Според АЕА новите насоки следва да имат за цел защитата на всички опериращи превозвачи в сектора срещу дискриминационни и неясни финансови помощи за авиокомпаниите, предоставяни от регионалните летища или местните общности.

Подобни помощи следва да могат да се използват само в строго определени случаи и да бъдат ограничени в зависимост от времеви период и интензивността. Освен това такива помощи биха могли да се отпускат само на индивидуална основа при спазване на принципите на прозрачност, равно третиране и недискриминация между операторите.

4.2.3 Според АСИ ЕВРОПА ръководният принцип за оценка на мерките за държавни помощи следва да бъде евентуалното нарушение на конкуренцията от страна на дадено летище по отношение на обема на трафика.

4.2.3.1 Освобождение на летищата от категория D (до 1 милион пътници): всепризнат факт е, че летищата под определен праг обикновено не са изгодни от търговска гледна точка и може да се нуждаят от обществено финансиране. Освен това тези малки летища често осигуряват териториалната свързаност на регионите и агломерациите и обикновено не оказват отрицателно въздействие върху условията за търговия в ЕС предвид ограничения обем на трафика. Ето защо според АСИ използването на обществени средства за развитието на нова инфраструктура и нови линии следва да бъде разрешено без предварително уведомление. Въпреки това всяко обществено финансиране следва да бъде прекратено веднага щом бъде достигнат прагът от един милион пътници.

4.2.3.2 Общественото финансиране на инфраструктурата и финансирането на първоначалната помощ от страна на летищата с над един милион пътници трябва да отговаря на критерий за частния инвеститор (Private Investor Test – PIP), който да бъде пригоден към специфичните потребности на летищния сектор.

4.3 ЕИСК подкрепя позицията, изразена от Комисията, според която, що се отнася до преразглеждането на общия подход към държавните помощи, обхванати от насоките, следва да бъдат установени следните принципи:

- не бива да има нарушения на конкуренцията;
- следва да се подобрят развитието и достъпността на регионите чрез по-нататъшно укрепване на регионалния въздушен транспорт;
- следва да се избягва припокриването на нерентабилни летища;
- следва да се избягва създаването и поддържането на свръх-капацитет.

4.4 Следва да се насърчава развитието на летищата, които могат да покриват своите разходи, както и по-голямото участие на частни инвеститори. От друга страна, ЕИСК разбира и подкрепя необходимостта от задължение за предоставяне на обществена услуга за тези въздухоплавателни услуги, които представляват икономически интерес, особено свързането на отдалечените региони и островите.

5. Препоръки

5.1 ЕИСК се застъпва за необходимостта от стандартизирана правна рамка на ЕС за целия сектор на въздухоплаването, която да предотвратява практиките на безконтролно предоставяне на субсидии и да гарантира равни условия за всички участници на пазара, включително на местно равнище.

5.2 По принцип частните инвестиции не могат да се считат за държавна помощ. Същевременно даден обществен оператор може да действа като частен инвеститор, ако инвестицията е оправдана от търговска гледна точка.

5.3 Новите насоки, които предстои да бъдат предложени от Комисията, следва да имат за цел защитата на всички превозвачи и летища срещу дискриминационни, неясни и нарушаващи конкуренцията финансови помощи, предоставяни от регионалните правителства или летища. Общественото финансиране не трябва да нарушава конкуренцията нито между летищата, нито между авиокомпаниите. ЕИСК не счита, че груповите освобождавания за определена категория летища или авиокомпаниите са необходими за укрепване на регионалното развитие.

5.3.1 Отпускането на държавни помощи за инвестиции в летищната инфраструктура и на първоначални помощи за авиолинии следва да бъде възможно само в строго определени случаи и да бъде ограничено в зависимост от времеви период и интензивността. Освен това такива помощи следва да се отпускат само при изключителни обстоятелства и при надлежно спазване на принципите на прозрачност, равно третиране и недискриминация.

5.3.2 Що се отнася до прозрачността, условията, при които се отпускат държавните помощи, следва да бъдат публикувани за широката общественост. Следва да има пълно оповестяване на наличната помощ за летищата и превозвачите и на условията, при които е можело да бъде отпусната помощ.

5.3.3 Новите насоки трябва да бъдат установени посредством ясен и прост набор от правила за постигане на правна сигурност за европейския въздухоплавателен сектор. ЕИСК иска да подчертае важноста на правилното прилагане на насоките – изпълнението им е от първостепенно значение.

5.4 Новите насоки трябва да отчитат интересите на работниците и пътниците. Като се има предвид, че човешките ресурси са основен елемент, който определя качеството на системата за въздушен транспорт, един устойчив сектор на гражданското въздухоплаване трябва да предлага качествена заетост и добри условия на труд. В този ред на мисли е важно да се насърчава социалният диалог и да се предотвратява социалният дъмпинг в сектора.

5.5 ЕИСК призовава за дългосрочна политика що се отнася до развитието или регионалните летища. Насоките за въздухоплаването могат да бъдат прилагани успешно само ако се постигне споразумение относно ясни политически приоритети за развитието на регионалните летища. Задачата на Комисията е да разработи подобен политически дневен ред, който следва да бъде изготвен възможно най-скоро.

5.6 ЕИСК призовава държавите членки за силна подкрепа и ангажимент към подготовката и прилагането на новите насоки. В случаите на предоставяне на държавни помощи следва да бъде изпратено уведомление.

5.7 Изграждането на ефективни връзки за комбиниране на железопътния и въздушния транспорт трябва да бъде допълнително проучено и приложено, за да се разкрият повече възможности в някои области и да се отговори на екологичните изисквания.

5.8 Това е особено важно предвид разпределението на фондовете на ЕС в новата МФР. Постигането на повече резултати с по-малък бюджет изисква ясни приоритети. Регионалното развитие е много важно, но то не бива да служи като допълнителен аргумент в подкрепа на развитието на летища, за които няма възможност за създаване на достатъчно търсене.

Брюксел, 11 юли 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален съвет
Staffan NILSSON
