



ВЪЗДУШЕН ТРАНСПОРТ: ПАЗАРНИ ПРАВИЛА

Създаването на единния авиационен пазар в края на 90-те години на миналия век трансформира в дълбочина сектора на въздушния транспорт и допринесе до голяма степен за силния му растеж в Европа през последните двадесет години.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

ЦЕЛИ

Създаване на единен пазар за въздушен транспорт в Европа, гарантиране на правилното му функциониране, както и разширяването му до някои трети държави, доколкото това е възможно.

ПОСТИЖЕНИЯ

В исторически план въздушният транспорт се развива под егидата и контрола на националните органи. В Европа това означава до голяма степен монопол на националните превозвачи и публично притежавани/управлявани летища. Международният въздушен транспорт, който се основава на междудържавни двустранни споразумения, се разраства съответно, при строг контрол по-специално върху достъпа до пазара и режимите на собственост на превозвачите. Това фрагментиране на национални пазари и липсата на реална конкуренция хармонизира все по-слабо с повишаването на стандартите на живот и съответно нарастващото търсене на въздушен транспорт. От средата на 70-те години на миналия век се налага гражданското въздухоплаване да премине от управлявана икономика към пазарна икономика. Съответно Актът за дерегулация на въздухоплаването от 1978 г. напълно либерализира пазара на САЩ.

Същото се случва в Европа в рамките на десетгодишен процес в резултат на приемането на Единния европейски акт от 1986 г. и изграждането на вътрешния пазар: няколко набора от регулаторни мерки на ЕС постепенно превръщат защитените национални авиационни пазари в конкурентен единен пазар за въздушен транспорт (на практика въздухоплаването става първият вид транспорт, и до голяма степен все още единственият, който се възползва от един напълно интегриран единен пазар). По-специално първият (от 1987 г.) и вторият (от 1990 г.) „пакети“ започват да смекчават правилата, които регулират цените и капацитетите. През 1992 г. „третият пакет“ (а именно Регламенти на Съвета



(ЕИО) № 2407/92, 2408/92 и 2409/92, понастоящем заменени с Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета), премахват всички останали търговски ограничения за европейските авиокомпании, осъществяващи дейност в рамките на ЕС, като по този начин създават „Единен европейски авиационен пазар“. Последният впоследствие включва Норвегия, Исландия и Швейцария. Той би могъл и следва да бъде допълнително разширен с няколко съседни държави чрез „Споразумението за установяване на Общоевропейско авиационно пространство“, при условие че тези държави постепенно прилагат всички съответни правила на ЕС, което все още не е факт^[1].

„Третият пакет“ заменя националните въздушни превозвачи с „въздушни превозвачи от Общността“ и определя като основен принцип, че всеки въздушен превозвач от Общността може свободно да определя тарифи за пътници и товари, както и да има достъп до всеки маршрут в рамките на ЕС без каквото и да било разрешение (с изключение на някои много специфични маршрути, по отношение на които държавите членки могат да налагат задължения за обществена услуга при определени условия и за ограничен период от време).

„Третият пакет“ също определя изискванията, на които въздушните превозвачи на Общността трябва да отговарят, за да започнат или да продължат да извършват операции, главно:

1. Те са собственост и се контролират ефективно от държави членки и/или граждани на държави членки, и основното им място на стопанска дейност се намира в държава членка.
2. Финансовото им състояние е добро. Те са адекватно застраховани за покриване на отговорност в случай на злополука.
3. Те имат професионалните способности и организация, за да осигурят безопасността на дейностите в съответствие с действащото законодателство. Това се доказва чрез издаване на „свидетелство за авиационен оператор“.

Успоредно със създаването на единния авиационен пазар са приети общи норми, за да се гарантира правилното му функциониране, което изисква, по-специално, (1) еднакви условия на конкуренция и (2) високо и уеднаквено равнище на защита за пътниците.

С цел да се гарантират еднакви условия на конкуренция, за сектора на въздушния транспорт се прилага законодателството относно държавните помощи и конкуренцията (сливания, съюзи, фиксиране на цените и т.н.). Това не е очевидно, като се има предвид, че до средата на 90-те години на миналия век големите държавни рекапитализации на авиокомпании са доста чести. С течение на годините, обаче, насоките на Комисията, служещи за оценяване на общественото финансиране на сектора, постепенно престанаха да съответстват на текущите пазарни условия, тъй като датират от 1994 г. (за авиокомпаниите) и 2005 г. (за летищата и за предоставянето на държавни

[1]Проучване, озаглавено „Преглед на споразумението за въздухоплавателните услуги, сключено от ЕС“ (Европейски парламент, 2013 г.), предоставя анализ на съдържанието и резултатите от тези споразумения



първоначални помощи за авиокомпаниите, опериращи на регионални летища). Поради това през пролетта на 2014 г. те биват заменени.

С правилата на ЕС се гарантира, че всички превозвачи, европейски и неевропейски, получават същите права и възможности за достъп до услуги, свързани с въздушния транспорт. Подобни случаи, обаче, може да не се наблюдават в някои трети държави, където дискриминационни практики и субсидии могат да предоставят нелоялни конкурентни предимства на въздушни превозвачи от въпросните трети държави. В своето съобщение от 7 декември 2015 г., озаглавено „Стратегия за въздухоплаването в Европа“ (COM(2015)0598), Комисията заяви намерението си да оцени ефективността на Регламент (ЕО) № 868/2004 с оглед на преразглеждането или замяната му с по-ефективен инструмент, който би могъл да осигури условия за лоялна конкуренция между всички въздушни превозвачи, а по този начин — и запазване на свързаността към и от Съюза. Това беше последвано от публикуването през юни 2017 г. на предложението за регламент за защита на конкуренцията във въздушния транспорт и за отмяна на Регламент (ЕО) № 868/2004.

Справедлив достъп до летища и летищни услуги се гарантира от Регламент (ЕИО) № 95/93, който предвижда, че в претоварените летища на авиокомпаниите се предоставят „слотове“ (т.е. разрешение за приземяване или излитане на определена дата и в определен час) по справедлив, недискриминиращ и прозрачен начин от независим „координатор на летищни слотове“. Обаче тази система на разпределяне на слотове пречи на оптималното използване на летищния капацитет^[2]. Поради това през 2011 г. Комисията предложи редица изменения на Регламент 95/93, целящи подобряване на ефикасността на системата, но до настоящия момент между двата законодателни органа не е постигнато споразумение по тези изменения. Директива 96/67/ЕО постепенно отваря за конкуренцията пазара за наземни услуги (т.е. услуги, предоставяни на авиокомпаниите на летищата, например обслужване на пътници и обработка на багаж, зареждане с гориво и почистване на самолети и др.). Предложението на Комисията от 2011 г. за по-нататъшно отваряне на този пазар на най-големите европейски летища не беше одобрено от законодателния орган и през 2014 г. беше оттеглено от Комисията. Освен това Директива 2009/12/ЕО определя основните принципи за налагане на летищни такси, плащани от въздушните превозвачи за използването на летищни съоръжения и услуги. Това, обаче, не пречи на нарастването на броя на споровете между летищата и авиокомпаниите.

С цел да се осигури справедлив достъп до разпределителните мрежи, както и да бъдат предпазени от оказване на влияние върху избора на потребителите, от 1989 г. насам са в сила общи правила. Те предвиждат, че компютризираните системи за резервация или КСР (които служат като технически посредници между авиокомпаниите и пътническите агенции) включват без дискриминация въздухоплавателните услуги на всички авиокомпаниите на компютърните екрани

[2]Авиокомпаниите могат да използват в недостатъчна степен своите слотове, за да избегнат връщането им към слотовете за разпределение на конкуренти. Важно е да се отбележи, че докато през 2016 г. в ЕС има около 90 „координирани“ летища (т.е. „със слотове“), в САЩ съществуват само две такива летища. Вж. по-специално проучването, озаглавено „Летищни слотове и размер на въздухоплавателните средства на летищата в ЕС“ (Европейски парламент, 2016 г.).



на пътническите агенции (Регламент (ЕО) № 80/2009). Въпреки това ролята на КСР намалява, тъй като онлайн разпространението се използва все по-широко, включително чрез уебсайтовете на превозвачите.

(Следва да се отбележи, че въпросите, свързани с нелоялната конкуренция на чуждестранните превозвачи, трябваше да бъдат уреждани с Регламент (ЕО) № 868/2004. Обаче прилагането на този инструмент се оказа невъзможно. Поради това през 2017 г. Комисията предложи нов механизъм за гарантиране на лоялна конкуренция между превозвачи от и чуждестранни превозвачи ([COM\(2017\)0289](#)) и това предложение понастоящем е в процес на обсъждане).

С цел защита на пътниците и самолетите и гарантиране на високо и всеобщо равнище на безопасност в целия ЕС националните правила за безопасност са заместени от общи правила за безопасност, които постепенно обхващат цялата верига на въздушния транспорт. Освен това е създадена Европейска агенция за авиационна безопасност (EASA), която, наред с другото, изготвя правилата^[3]. Изискванията за сигурност на всички летища на ЕС са също хармонизирани с цел по-добро предотвратяване на злонамерени действия срещу самолети и техните пътници и екипаж (необходимо е да се отбележи, обаче, че държавите членки запазват правото си да прилагат по-строги мерки за сигурност^[4]). Наред с това общите правила (Регламент (ЕО) № 261/2004) за защита на правата на пътниците на самолети имат за цел да гарантират, че те получават поне минимално равнище на съдействие в случай на сериозни закъснения или отмяна на полети. Те предвиждат освен това и механизми за обезщетяване. Въпреки това прилагането на настоящата уредба се оказва трудно и води до многобройни съдебни искове^[5]. През март 2013 г. Комисията представи ново предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)) с оглед на по-нататъшното укрепване на прилагането на правилата на ЕС чрез изясняване на основните принципи и произтичащите от тях права на пътниците, които в миналото са довели до голям брой спорове между въздушни превозвачи и пътници. Процесът на съвместно вземане на решение все още продължава и все още предстои окончателните решения да бъдат договорени между Парламента и Съвета на ЕС. На 24 септември 2019 г. комисията по транспорт и туризъм реши да започне междуинституционални преговори след първото четене в Парламента.

Повече от двадесет години след влизането в сила на „третия пакет“, функционирането на единния авиационен пазар, разбира се, продължава да се нуждае от усъвършенстване, както се вижда от фактори, като: недостатъците на системата на разпределяне на слотове; обстоятелството, че голяма част (80 %) от маршрутите с начало на летища в ЕС продължават да се обслужват от един (60 %) или два превозвача (20 %); финансовите затруднения, пред които са изправени

[3] Информационна брошура [3.4.9](#) разглежда безопасността на гражданското въздухоплаване.

[4] Информационна брошура [3.4.7](#) разглежда сигурността на гражданското въздухоплаване.

[„Регулаторната рамка на ЕС, приложима относно сигурността на гражданското въздухоплаване“](#) (Европейски парламент, 2013 г.), представлява цялостен преглед на законодателството на ЕС относно сигурността на въздухоплаването.

[5] Информационна брошура [2.2.3](#) разглежда правата на пътниците. За да предостави разяснения относно действащите правила, през 2016 г. Комисията прие набор от насоки, основани на съдебната практика.



няколко авиолинии и второстепенни летища; или усложнения надзор на въздушни превозвачи, които действат в няколко държави членки.

Въпреки това основната цел е напълно постигната: От 1995 г. до 2014 г., докато броят на пътник-километрите в рамките на ЕС се е увеличил с около 23 %, увеличението при въздушния транспорт е около 74 %. През същия период делът на въздухоплаването от целия пътнически транспорт се е увеличил от 6,5 % на 9,2 %, което е определено най-големият растеж на всички видове транспорт в ЕС.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

В многобройни свои доклади, и особено в своята резолюция от 14 февруари 1995 г., озаглавена „Пътят напред за гражданската авиация в Европа“, Парламентът подчертава необходимостта от обща политика за въздушен транспорт, която предвижда по-голяма и по-лоялна конкуренция между авиокомпаниите. Подкрепата на Парламента за създаването и правилното функциониране на единния авиационен пазар следователно е постоянна.

При все това Парламентът многократно е подчертавал, че либерализацията на въздушния транспорт трябва да се прилага внимателно и постепенно и трябва да се намери баланс между интересите на потребителите и сектора.

Ето защо през последния четвърт век Парламентът винаги е настоявал за лоялна конкуренция, безопасност на въздухоплаването, качество на услугите и права на пътниците, като същевременно се е застъпвал за условията на труд на персонала на авиокомпаниите, както и за опазването на околната среда. Например още от началото на процеса на либерализация Парламентът изисква критерии за държавните помощи за летищата и авиокомпаниите и приемането на общи правила относно наземното обслужване, летищните такси и правата на пътниците.

Този „балансиран подход“ към либерализирането на въздушния транспорт беше демонстриран наскоро отново, когато Парламентът, на първо четене, измени в дълбочина предложенията на Комисията от 2011 г. относно слотовете и относно наземните услуги на летищата на ЕС.

В своя доклад от 20 март 2018 г. относно защитата на конкуренцията във въздушния транспорт Парламентът изрази подкрепата си за предложението на Комисията за защита на въздушните превозвачи от Съюза срещу нелоялните практики на въздушни превозвачи от трети държави. В случая основната цел е да се създаде практичен, ефективен и лесен за използване инструмент на Съюза, който ще служи като възпиращ фактор или ще бъде в състояние да компенсират вреда, произтичаща от държавна помощ или друго дискриминационно поведение от страна на участници във въздухоплаването извън ЕС. Измененията, внесени от членовете на ЕП, намалиха още повече времето на разследването, ръководено от Комисията, по искане на превозвачите от ЕС или държавите — членки на ЕС, които са засегнати от такива практики, и въведоха понятието „временни компенсационни мерки“, които могат да бъдат прилагани при спешни случаи, така че да се предотврати превръщането на опасността от вреда в действителна вреда. Парламентът също така настоя да бъде въведен т.нар. „тест за



интереса на Съюза“, след като дадено разследване бъде приключено, за да се гарантира, че ответните мерки, предприети от ЕС в резултат на това, няма да навредят на неговата свързаност или социално-икономическо положение. Междуетноститионалните преговори относно този регламент продължават.

Други решения на Европейския парламент в тази област:

- Резолюция от 14 февруари 1995 г. относно съобщението на Комисията относно пътя напред за гражданската авиация в Европа ([ОБ С 56, 6.3.1995 г., стр. 12](#)).
- Законодателна резолюция от 11 юли 2007 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността ([ОJ С 175Е, 10.7.2008, п. 371](#)).
- Законодателна резолюция от 12 декември 2012 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Европейския съюз ([ОБ С 434, 23.12.2015 г., стр. 217](#)).
- Законодателна резолюция от 16 април 2013 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наземните услуги на летищата на Съюза и за отмяна на Директива 96/67/ЕО на Съвета ([ОБ С 45, 5.2.2016 г., стр. 120](#)).
- Законодателна резолюция на Европейския парламент от 5 февруари 2014 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 261/2004 относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети и на Регламент (ЕО) № 2027/97 относно отговорността на въздушните превозвачи при въздушния превоз на пътници и техния багаж ([ОБ С 93, 24.3.2017 г., стр. 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

