



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2011  
СОМ(2011) 823 окончателен

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

**Летищната политика в Европейския съюз - чрез капацитет и качество към  
растеж, свързаност и устойчива мобилност**

(текст от значение за ЕИП)

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Летищата играят решаваща роля в авиационната верига, като свързват авиокомпаниите с техните пътници и с клиентите на товарния превоз. Те придобиват също така все по-голямо значение за европейската икономика, като предоставят широка гама от връзки в рамките на ЕС и осигуряват свързването на Европа с останалата част на света. Тяхната роля е основна и за успешното осъществяване на инициативата за Единното европейско небе.
2. Както се посочва в декларацията, приета на проведената през октомври 2010 г. в Брюж среща на високо равнище по въпросите на въздухоплаването<sup>1</sup>, е необходимо да се реформират правилата на ЕС за поощряване на конкурентоспособността на европейските летища и за отстраняване на затрудненията, свързани с капацитета, така че да се увеличи ефикасността на всяко звено от авиационната транспортна верига (напр. летищните оператори, превозвачите и доставчиците на други услуги), а пътниците и дружествата да получат повече срещу парите си.
3. Тази нужда е призната и в работната програма на Комисията за 2011 г., в която се призовава за по-оптимално използване на европейската мрежа от летища, за да се подпомогне отключването на потенциала за растеж на единния пазар. В замяна това ще съдейства на ЕС, за да постигне целите на „Европа 2020“ и да осигури устойчив растеж чрез по-конкурентна и рентабилна икономика. Във връзка с това в Бялата книга, озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство“<sup>2</sup>, се посочва, че подобряването на достъпа до пазара и осигуряването на качествени услуги на летищата имат решаваща роля за изграждането на Единно европейско транспортно пространство.
4. В настоящия документ се очертава напредъкът при изпълнението на плана за действие за 2007 г. относно капацитета, ефективността и безопасността на летищата в Европа<sup>3</sup>. В него също така се посочват две ключови предизвикателства пред европейските летища: **капацитет** и **качество**. По този начин в него се описва контекстът за трите законодателни предложения, които заедно със съобщението представляват съгласуван набор от специфични мерки: предложение за по-добро използване на съществуващия капацитет чрез преразглеждане на сегашната система за разпределяне на слотове, предложение за наземното обслужване на летищата в ЕС и предложение за свързаните с шума експлоатационни ограничения.

---

<sup>1</sup> Срещата в Брюж на високо равнище по въпросите на въздухоплаването събра високопоставени представители на европейската въздухоплавателна общност, които обсъдиха предизвикателствата пред сектора. Резултатите от тази среща се съдържат в т. нар. „Декларация от Брюж“.

<sup>2</sup> COM(2011) 144.

<sup>3</sup> COM(2006) 819. Вж. също Заключенията на Съвета от 2 октомври 2007 г. и Резолюцията на Европейския парламент от 11 октомври 2007 г.

## 2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЛЕТИЩНИЯ КАПАЦИТЕТ

### 2.1. Недостиг на капацитет на най-големите летища на ЕС в един бързо променящ се свят

5. В плана за действие за 2007 г. е посочено нарастващото несъответствие между капацитета и търсенето на редица натоварени летища на ЕС, чиито задръствания ще продължат да бъдат безпокойство. Тенденцията за нарастване на трафика от последните 50 години ще се запази и в бъдеще независимо от периодите на икономически спад и други отрицателни явления<sup>4</sup>. Въпреки че въздушният трафик в Европа ще нараства по-бавно, отколкото при нововъзникващите икономики, той все пак почти ще се удвои до 2030 г.<sup>5</sup>
6. Европа обаче няма да бъде в състояние да отговори на голяма част от това търсене поради недостиг на летищен капацитет. Нивата на претоварване, прогнозирани в проучването „Предизвикателства на растежа“ от 2008 г., бяха потвърдени през 2010 г. Въпреки световната икономическа криза и прогнозираното 40-процентно увеличение на летищния капацитет между 2007 г. и 2030 г. (включително нови летища, нови писти и нови въздушни и наземни инфраструктури) около 2 милиона полета (или 10 % от прогнозираното търсене) няма да бъдат извършени поради недостиг на капацитет<sup>6</sup>.
7. По-конкретно до 2030 г. поне 19 европейски летища<sup>7</sup> ще функционират с пълен капацитет по осем часа дневно всеки ден през годината (в сравнение с 2007 г., когато само 5 летища са работили 10 % от времето с пълен или почти пълен капацитет). Това ще окаже сериозно въздействие върху цялата авиационна мрежа, тъй като до 2030 г. претоварванията на тези летища ще доведат до закъснения при излитане или/и кацане за 50 % от всички полети (в сравнение със 17 % през 2007 г.). Положението ще се усложни и от това, че системата ще бъде също така по-уязвима спрямо смущения, причинени от претоварването на летищата, и ще се възстановява по-трудно след кризисни ситуации. Закъсненията ще бъдат по-дълги и ще се разпространяват по-бързо и по-повсеместно. Точността на въздушния транспорт — която през 2010 г. бе най-ниската, регистрирана в Европа от 2001 г. насам независимо от по-ниските нива на трафика в сравнение с 2007 г.<sup>8</sup> — ще се превърне в сериозен проблем.

---

<sup>4</sup> Международната асоциация за въздушен транспорт (IATA) прогнозира общо 16 милиарда пътници и 400 милиона тона товари през 2050 г. (спрямо съответно 2,4 млрд. EUR и 40 млн. евро за 2010 г.). Airbus предвижда среден годишен ръст на трафика от 4,8 % за периода между 2010 г. и 2030 г.

<sup>5</sup> Според Евроконтрол полетите в Европа през 2030 г. ще бъдат 16,9 милиона — 1,8 пъти повече отколкото през 2009 г. (Евроконтрол — „Дългосрочна прогноза за полетите 2010—2030 г.“). Трафикът в Европа ще се увеличи с 4,0 % от 2010 до 2030 г., което ще се дължи предимно на трафика за/от азиатско-тихоокеанския регион (Airbus „Глобална пазарна прогноза 2011—2030 г.“).

<sup>6</sup> Евроконтрол „Предизвикателства на растежа 2008 г.“ и „Дългосрочна прогноза за полетите 2010—2030 г.“.

<sup>7</sup> 13 от тези 19 летища се намират в ЕС.

<sup>8</sup> Евроконтрол „Доклад за преглед на ефективността 2010 г.“ от Комисията за преглед на ефективността.

8. Данните, събрани от големите летища в рамките на независимо проучване по поръчка на Комисията, показват сходна тенденция за 2025 г.<sup>9</sup> Въпреки че спадът на световния въздушен трафик от 2008 г. насам намали разликата между търсенето и планирания капацитет и независимо от откриването на нова писта на летището във Франкфурт, което е едно от най-големите в Европа, до 2025 г. търсенето ще продължи през целия ден да надвишава капацитета на лондонските летища „Хийтроу“ и „Гатуик“, парижко „Орли“, миланското „Линате“ и летището в Дюселдорф. Ако капацитетът не може да бъде увеличен над планираните 120 полета на час, търсенето ще надвишава през целия ден и капацитета на парижкото летище „Шарл дьо Гол“. Освен това търсенето ще продължи да надхвърля капацитета през част от деня в Амстердам, Мадрид, Мюнхен, Рим („Фиумичино“) и Виена. Тези летища са сред най-важните за авиационната мрежа и са възли от решаващо значение за мрежата за управление на въздушното движение. Проблемите там и най-вече случаите на закъснения оказват сериозно въздействие не само върху всички захранващи летища, които зависят от връзките с тези претоварени центрове, но и върху връзките на Европа с другите региони на света.
9. Това предизвикателство към капацитета трябва да бъде посрещнато в контекста на нарастваща конкуренция и на промяна в модела на световния авиационен пазар. През следващите няколко години ръстът на въздушния транспорт ще бъде обусловен главно от азиатско-тихоокеанския регион, Близкия изток и Латинска Америка. Това означава, че макар в миналото Северна Америка да е била най-големият авиационен пазар в световен мащаб, следвана от Европа, след 2012—2013 г. се очаква те да бъдат задминати от азиатско-тихоокеанския регион. 2010 година е пример за тази тенденция: Пекин стана второто най-натоварено по пътнически обем летище след Атланта, а лондонското „Хийтроу“ падна до четвърто място, задминато както от Пекин, така и от чикагското летище „О’Хеър“. Списъкът с най-бързо разрастващите се през 2010 г. летища потвърждава тази тенденция, като само едно европейско летище се нарежда сред първите 25<sup>10</sup>.
10. Поради всички тези причини Европа трябва да се възползва по най-оптимален начин от своя съществуващ летищен капацитет и при необходимост да го повиши, за да отговори на нарастващото търсене на въздушни превози. Въпреки че държавите-членки са компетентни за летищната инфраструктура и следователно са сред първите, които трябва да отговорят на предизвикателството по отношение на капацитета, ЕС може да допринесе за модернизирването на европейската мрежа от летища, като набележи общите слабости и актуализира настоящите летищни правила. Той може също да насърчи инвестициите, особено чрез използване на новаторски финансови инструменти, така че да направлява растежа, да обезпечи съгласуваността в ЕС и да засили своите икономически, обществени и културни връзки с останалата част на света.

---

<sup>9</sup> Оценка на въздействието на преразглежданията на Регламент № 95/93, изготвена от Steer Davies Gleave, март 2011 г.

<sup>10</sup> АСИ „Доклад за световния годишен трафик за 2010 г.“.

## 2.2. Оптимизиране на използването на съществуващия капацитет и увеличаване на летищния капацитет

### 2.2.1. Изравняване на наземния и въздушния капацитет

11. От 2007 г. насам процесът на установяване на регулаторна рамка за Единното европейско небе (наричано по-долу „ЕЕН“<sup>11</sup>) се развива с високи темпове. Втори пакет от законодателни мерки бе приет през 2009 г. с цел да се гарантира създаването на единно небе от 2012 г. нататък. Днес рамката е почти завършена. Летищата, които заедно с управлението на въздушното движение представляват инфраструктурата на гражданското въздухоплаване, са един от стълбовете на тази архитектура<sup>11</sup>. Те са от първостепенно значение за мрежата и ако липсва наземен капацитет, това ще повлияе отрицателно на целия проект за единно небе. С други думи, повишаването на въздушния капацитет ще бъде безсмислено, ако летищният капацитет не бъде приведен в съответствие с капацитета за УВД<sup>12</sup>.
12. От основно значение за ЕЕН е схемата за ефективност<sup>13</sup>, която представлява възможност за подобряване ефективността на аеронавигационното обслужване на равнище на ЕС в областите на безопасността, околната среда, капацитета/закъсненията и рентабилността. През 2010 г. Комисията за преглед на ефективността на Евроконтрол бе определена като орган за преглед на ефективността и за определяне на валидни за целия ЕС цели за ефективност за първия референтен период 2012—2014 г.<sup>14</sup> Въздушната зона на летищата е част от този подход, но понастоящем тяхната роля е ограничена.
13. От 2012 до 2014 г. целите за ефективност ще важат само за аеронавигационното обслужване по маршрут, като от 2012 г. ще започне наблюдението на ефективността на терминалното аеронавигационно обслужване (т.е. на летищата и около тях)<sup>15</sup>. Капацитетът за аеронавигационно обслужване обаче не е единственото ограничение. Данните, събрани от Централното бюро за анализ на закъсненията в Европа, сочат, че 70 % от всички закъснения се дължат на процеси на маневриране: първични

---

<sup>11</sup> Конференцията на високо равнище за въвеждането на Единното европейско небе, която се състоя в Будапеща през март 2011 г., набеляза конкретни и ефективни мерки за осъществяването на инициативата за Единното европейско небе, които да бъдат предприети от съответните заинтересовани страни, включително летищата. Летищата са взети предвид в Регламента на Комисията за мрежовите функции (Регламент (ЕС) № 677/2011 на Комисията, ОВ L 185, 15.7.2011 г., стр. 1). По-специално основните европейски летища са взети предвид в плана за управление на мрежата, като от всяко летище, включено в него, се изисква да сътрудничи с управителния орган на мрежата. .

<sup>12</sup> Декларацията от Мадрид – Заключение от конференцията на високо равнище относно пътната карта към изграждането на Единното европейско небе, Мадрид 25 и 26 февруари 2010 г., точка 4. Регламент (ЕО) № 691/2010 на Комисията, ОВ L 201, 3.8.2010 г., стр. 1.

<sup>14</sup> Решение 2011/121/ЕС на Комисията, ОВ L 48, 23.2.2011 г., стр. 16. Подобренията следва да бъдат: за околната среда — 0,75 % от показателя за средната ефективност на хоризонтален полет по маршрут през 2014 г.; за капацитета — средно закъснение от 0,5 min на полет през 2014 г., за рентабилността — подобрене от 10% за периода.

<sup>15</sup> В допълнение операторите на летища с повече от 150 000 търговски полета годишно и всички координирани летища и летища, управлявани по график, с повече от 50 000 търговски полета годишно вече предоставят исканите данни съгласно Регламента за схемата за ефективност на ЕЕН.

закъснения, причинени от авиокомпаниите или техните доставчици на наземно обслужване (от технически характер, качване на борда и др.), летищата (оборудване и др.) или други страни, участващи в процеса на маневриране.

14. В контекста на тези констатации Комисията счита, че логиката на схемата за ефективност следва да бъде разширена, така че да обхване летищата като цяло и да се приложи ефективен подход „от врата до врата“, като целта е оптимизирането и включването на всички фази на полета от летище до летище. Следователно, въпреки че целите за ефективност следва да се прилагат за терминалното аеронавигационно обслужване от 2015 г. (началото на втория референтен период 2015—2019 г.) ефективността не следва да се ограничава само до контролната кула. Тя следва да се увеличи на наземно ниво, както и да включва всички наземни оператори (авиокомпаниии, летищни управителни органи, доставчици на наземно обслужване, митнически служби и служби по сигурността). Предложенията за преразглеждане на сегашните правила за разпределяне на слотовете и за достъп до наземното обслужване, които Комисията внася заедно с настоящото съобщение, следва да допринесат за тази цел.
15. Летищата участват също така в технологичното измерение на ЕЕН — програмата SESAR. SESAR има потенциала да увеличи капацитета на летищата, като по този начин задоволи допълнителното търсене, намали броя на забавените или отменените полети и повиши нивата на дейността и мобилността. Свързаните с летищата дейности в момента представляват около 30 % от общата дейност на SESAR<sup>16</sup>. Осигуряването на това увеличение на капацитета ще изисква подходящи, навременни и правилно координирани инвестиции в съвместимо със SESAR оборудване.
16. Летища са сред най-сложните взаимосвързани оперативни среди и съвместното вземане на решения за летищата (A-CDM) представлява отлично решение за подобряване на цялостната ефикасност на дадено летище, като се използва споделена информация без големи капиталови разходи<sup>17</sup>. То е също от основно значение за много технологичния нововъведения, разработвани от SESAR. В съответствие с това Комисията счита, че прилагането му на големите летища на ЕС следва да се ускори въз основа на плана за действие за A-CDM, започнат от

---

<sup>16</sup> Проектите се отнасят основно до въпроси като намаляване на времето за използване на пистата, сепарация между въздухоплавателните средства (включително предизвикани от самолетите вихри), системи за наземно насочване, засягащи летищните и бордовите системи и безопасността на пистите (по-специално развитието на интегрирани системи, обхващащи РВД, въздухоплавателни и превозни средства).

<sup>17</sup> На летищата, обхванати от CDM, непряко свързаната с бизнеса информация се предоставя на всички партньори: Централния отдел на Евроконтрол за управление на потоците на въздушното движение, ръководител на полети, летищен оператор, оператор на въздухоплавателно средство, пилот и доставчик на наземно обслужване. A-CDM е доказан инструмент, който може да подпомогне летищата, по-специално чрез подобряване на общата ефикасност на маневрирането и предхождащия излитането последователен процес на въздухоплавателните средства. Той има потенциала да намали закъсненията в мрежови мащаб и да подобри възстановяването след лоши метеорологични условия или други предизвикващи смущение фактори, които водят до загуби на летищен капацитет.

Евроконтрол<sup>18</sup>. С течение на времето следва да се отдаде необходимото внимание на разширяването на А-СДМ за всички наземни участници, за да се гарантира, че обработката на пътниците, багажа, въздушния товар и въздухоплавателните средства протича гладко.

*2.2.2. По-добро използване на съществуващия капацитет на претоварените летища чрез гарантиране на по-ефективна по отношение на ресурсите система за разпределяне на слотове*

17. Анализът на това как работи сегашният Регламент за слотовете показва, че действащата система на разпределение не позволява оптимално използване на оскъдния капацитет на натоварените летища<sup>19</sup>. Предвид прогнозирания недостиг на капацитет на някои особено важни летища и неговия верижен ефект върху общата ефективност на мрежата, заедно с ограниченото развитие на нова летищна инфраструктура в ЕС, е ясно, че Европа не може да си позволи подобна слабост.

18. Поради тези причини Комисията предлага промени в сегашния регламент, с които да се позволи въвеждането на пазарноориентирани механизми в целия ЕС, при условие че се създадат предпазни мерки за осигуряване на прозрачност и запазване на конкуренцията, включително по-голяма независимост на координаторите на слотове. Така ще се гарантира, че слотовете преминават към тези превозвачи, които могат да се възползват най-добре от тях. Няколко допълнителни мерки ще подобрят използването на слотовете, като същевременно осигурят правилното използване на този оскъден ресурс.

19. Изчислено е, че едно преразглеждане на сегашната система за разпределяне ще позволи годишното обслужване на 24 милиона допълнителни пътници на европейските летища, което означава повече от 5 млрд. EUR икономически ползи и до 62 000 работни места до 2025 г. благодарение на по-ефективна по отношение на ресурсите система за разпределяне<sup>20</sup>.

*2.2.3. Постигане на равновесие между желаното ниво на защита от шума и транспортните и мобилните потребности*

20. Въпреки че въздухоплавателните средства са станали 75 % по-малко шумни през последните 30 години<sup>21</sup>, голяма част от гражданите на ЕС все още са изложени на високи нива на шум, водещи до значителни отрицателни въздействия върху здравето. С цел да се гарантира устойчивостта на авиацията, насочените срещу въздействието на шума мерки ще продължат да бъдат необходими на редица важни летища. Следва да се отбележи обаче, че тези

---

<sup>18</sup> Вж. Съвместния план за действие за изпълнение на А-СДМ на европейските летища на АСІ-EUROPE/Евроконтрол/CANSO.

<sup>19</sup> Оценка на въздействието на Комисията, придружаваща предложението за Регламент относно общите правила за разпределяне на слотове на летищата на ЕС (преработена).

<sup>20</sup> Пак там.

<sup>21</sup> ЕС е в челните редици на развитието на по-чисти и по-малко шумни въздухоплавателни средства. По-специално „Чисто небе“ е една от най-големите научноизследователски инициативи на ЕС с бюджет, който се оценява на 1,6 милиарда EUR за 7 години. Това публично-частно партньорство ще ускори технологичното развитие, което ще намери отражение във въздухоплавателния флот на бъдещето.

мерки ограничават не само капацитета на конкретното летище, но и авиационната система като цяло чрез верижно въздействие. Във връзка с това решенията относно мерките за ограничаване на шума и желаното ниво на защита от шум трябва да са оптимално съобразени с въздействието върху летищния капацитет като цяло.

21. С оглед на това Комисията предлага изменения в съществуващите правила за свързаните с шума експлоатационни ограничения, като целта е компетентните органи да получат по-добра възможност за постепенно извеждане от експлоатация от летищата на най-шумните въздухоплавателни средства. Тези изменения ще укрепят също така процеса за оценяване на шума в съответствие с принципите на ИКАО за балансиран подход към управлението на шума, за да се намери оптималното съчетание от най-рентабилните мерки за установяване на равновесие между транспорта и мобилните потребности от една страна и нивата на защита от шума от друга. И накрая, това ще предостави възможност на Комисията да наблюдава внимателно процеса на оценяване на шума и при необходимост да преустанови временно преди неговото прилагане свързаното с шума експлоатационно ограничение.

#### 2.2.4. *Насърчаване на публични и частни инвестиции за финансиране на летищна инфраструктура на равнище на ЕС*

22. Оптимизираното използване на съществуващите съоръжения очевидно няма да бъде достатъчно. Необходимо е летищата непрекъснато да подобряват и развиват своите съоръжения поради множество причини — от използване на по-енергийно ефективни и екологични уреди до мерки за безопасност и сигурност, както и такива, свързани с пазарното търсене. Макар най-скъпите инвестиции обикновено са свързани с разширяване на капацитета, прогнозите на европейските летища сочат, че общо заделената сума за нови съоръжения в размер на 120 милиарда EUR за периода 2000—2015 г. съвсем няма да е достатъчна<sup>22</sup>.

23. Наскоро приетото предложение за нови насоки за TEN-T<sup>23</sup> въвежда мрежа от два слоя: всеобхватна мрежа и основна мрежа. Всеобхватната мрежа ще гарантира достъп както на регионално равнище, така и към основната мрежа. Основната мрежа ще се състои от стратегически най-важните части на всеобхватната мрежа въз основа на концепцията за мултимодални възли (най-вече градовете и големите градски райони). Тя следва да бъде завършена най-късно до 2030 г. и да се превърне в гръбнака на европейската интегрирана транспортна система.

24. Повече от 340 летища ще участват в летищната мрежа на TEN-T и най-малко 82 от тях ще бъдат част от основната мрежа<sup>24</sup>. Допустимите за финансиране летищни проекти ще се отнасят до свързването на летищата с железопътния транспорт, оптимизирането на съществуващата инфраструктура, увеличаването на летищния капацитет и подкрепата за изпълнението на Единното европейско

<sup>22</sup> ACI-EUROPE „Перспективи за летищата в Европа“ 2010 г.

<sup>23</sup> COM(2011) 665.

<sup>24</sup> Прагът за финансиране ще се удвои от 10 % на 20 % от общите разходи, като проучванията ще продължат да бъдат подпомагани в размер до 50 % от общите разходи.



небе, по-специално разгръщането на SESAR. Структурните фондове и Кохезионният фонд са основен елемент на политиката на ЕС, насочена към транспортната инфраструктура, и ще бъдат координирани с приоритетите по TEN-T при спазване на разпоредбите относно държавната помощ.

25. В рамките на TEN-T следните финансови инструменти ще допринасят за развитието на летищата: новият интегриран инструмент „Механизъм за свързване на Европа“ (CEF)<sup>25</sup> ще подкрепи проекти за въздушно-железопътна връзка на летищата от основната мрежа, наред със SESAR и Единното европейско небе; безвъзмездните средства за всеобхватната мрежа ще бъдат управлявани посредством Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Освен това с цел да подпомогне финансирането на CEF, Комисията прие също така условията на инициативата „Облигации за проекти по стратегията „Европа 2020“, която ще бъде един от инструментите за поделение на риска, върху които механизмът ще се опира за привличане на частни средства за приоритетните проекти във всички сектори на транспорта.
26. Също така летищните проекти могат да се възползват от други финансирани от ЕС инструменти на финансовия инженеринг. Летищните проекти могат да се възползват от „Гарантиране на заемите за проекти в областта на TEN-T“ (LGTT), който е продукт, създаден специално и управляван от Европейската инвестиционна банка за TEN-T. Друг продукт — „Marguerite“ — е паневропейски фонд за частни капиталови инвестиции, чиято цел е да катализира инфраструктурните инвестиции, насочени към осъществяването на ключови политики на ЕС, включително в летищния сектор. Като цяло подкрепата на ЕС ще улесни достъпа до капиталовия пазар.
27. Освен това, като се има предвид конкурентния характер на авиационния пазар, трябва да се обърне внимание на риска от евентуално опорочаване на конкуренцията вследствие на публичното финансиране на летищната инфраструктура. Приетите през 1994 г. и 2005 г. насоки на Общността за финансирането на летища и за предоставянето на помощ за започване на дейността на авиокомпаниите, извършващи полети от регионални летища, в момента са в процес на преразглеждане<sup>26</sup>. В това отношение следва да се вземе предвид съответствието на публичното финансиране на летищата с правилата за държавната помощ. Докато някои категории помощ могат да бъдат обосновани, такава помощ не следва да води до ненужно нарушаване на конкуренцията.

### **3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЛЕТИЩНОТО КАЧЕСТВО**

28. Летищата представляват основната връзка между пътниците и авиокомпаниите и качеството на предоставените на летищата услуги е определящ фактор от

---

<sup>25</sup> В периода 2014—2020 г. в рамките на механизма ще бъдат разпределени 31,7 милиарда EUR за транспорт, от които 10 милиарда EUR за инвестиции в транспортната инфраструктура на държавите-членки по Кохезионния фонд.

<sup>26</sup> Комисията започна обществена консултация със заинтересованите страни, която се проведе от април до юни 2011 г. като първа стъпка в процеса на преразглеждане. Отговорите бяха публикувани на 18 октомври 2011 г. и са достъпни на уебсайта Еуропа.

голямо значение за случващото се с пътниците и авиокомпаниите. За пътниците най-важните аспекти на техния престой на летището вероятно ще включват улесняване на достъпа до него, бързо получаване на надеждна информация, прости процедури за регистриране на пътника и багажа, кратки периоди на изчакване и служители на разположение, които да дават съвети, ако се случи нещо неочаквано. За по-големите летища е от значение осигуряването на удобен за пътниците престой, като в същото време се обработват хиляди пътници на ден в среда, характеризираща се с претоварена инфраструктура.

29. Що се отнася до взаимоотношенията на летищата с авиокомпаниите — техни клиенти, в резултат на значителните промени в сектора на въздушния транспорт през последните 15 години, дължащи се на европейския авиационен пазар и редица споразумения за въздухоплавателни услуги с основните световни партньори, летищата престанаха да бъдат обикновени доставчици на инфраструктура и възприеха пълноценни и разнообразни бизнес модели за обслужване на широк спектър пазарни потребности. По-конкретно товарните превозвачи имат специфични нужди от логистична инфраструктура, която да подпомогне тяхната дейност, свързана с доставки „точно навреме“ на стоки от особена важност за предприятия по целия свят.

30. Регулаторната намеса в тази област разбира се следва да спомогне за подобряване на качеството на предоставяните на летищата услуги, като същевременно се гарантира, че летищата ще продължат да бъдат същата процъфтяваща и конкурентна среда, която представляват днес. Освен това пътниците в Европа вече приемат за даденост високото ниво на безопасност и сигурност на въздухоплаването и основните стандарти в това отношение са от първостепенно значение.

### **3.1. Насърчаване на достъпността и ефикасността на летищата чрез железопътни връзки**

31. Основно изискване за ефикасно летище е то да бъде леснодостъпно. Докато малките летища могат да оптимизират достъпа чрез добре организирана мрежа от автобусни услуги, железопътният транспорт е допълнителен и устойчив вариант за летища от по-голям мащаб или които вече имат релсови пътища в района на терминала. Железопътните връзки с летищата биват три вида. Т.нар. услуги „летищен експрес“ осигуряват безопасна и пряка връзка между центъра на града и летището, като се избягват задръстванията, освобождават се пътищата към летището и се намаляват емисиите на CO<sub>2</sub>. Летищата със среден размер също могат да осъществяват регионални железопътни услуги. Те разширяват района на обслужване (т.е. за обслужването на даден район са необходими по-малко летища). Големите летища със значителен брой полети на дълги разстояния могат успешно да се свържат към високоскоростни железопътни линии, действащи като хранващи източници и способни да заменят някои скъпи полети на къси разстояния, като по този начин се освободят ценни слотове, които могат да бъдат използвани за понастоящем необслужвани пазари. Този вид услуга очевидно е от полза за пътниците, но ако бъде правилно осъществена, тя ще доведе също до взаимноизгодно решение за всички заинтересовани страни в сектора: въздушни превозвачи, железопътни оператори и летища.

32. Тенденцията в развитието на интермодалността между въздушния и железопътния транспорт е без съмнение положителна, тъй като се подписват все повече споразумения между въздушните и железопътните превозвачи, а пътниците свикват с наличието на такива услуги. Прогнозните изчисления сочат, че през 2011 г. около 23 милиона пътници ще са имали достъп до летищата в ЕС чрез железопътни системи извън своята градска зона. Все още обаче има много препятствия — от фрагментацията на КТ в железопътния транспорт до свързаните с правни и оперативни отговорности въпроси, координирането на разписанията, издаването на общи билети, разпределението на приходите и др.
33. Комисията ще продължи да насърчава с разнообразни средства развитието на въздушно-железопътни услуги — като се започне от финансова подкрепа за интермодалните инфраструктури (до 2050 г. основните летища в ЕС да бъдат свързани с железопътната и пътната мрежа на TEN-T) до работни групи, насочени към обединяването на всички заинтересовани страни, и разработването на оперативно съвместими стандарти за информация и продажба на билети чрез правилата на TAP-TSI<sup>27</sup>, създадени от Европейската железопътна агенция.

### **3.2. Подобряване на наземното обслужване**

34. Въпреки че наземните услуги невинаги са видими, престоят на пътниците на летищата и във въздуха зависи от тяхното качество. Независимо дали става дума за коректното посрещане на пътниците на летището, правилната подготовка на въздухоплавателните средства (например почистване на кабината) или функциите от жизненоважно значение за безопасната експлоатация на полета (например обезледяване на въздухоплавателното средство), удобните, надеждни, безопасни и икономически ефективни полети не могат да се извършват без тези услуги.
35. Първоначалната Директива за наземното обслужване от 1996 г., която се отнася най-вече до отварянето на достъпа до пазара за наземни услуги, повиши динамиката на пазарите за наземно обслужване. Степента на конкуренция при ограничените услуги и режимът на достъп обаче се различават значително в държавите-членки. Освен това понастоящем трябва да се обърне внимание на гаранциите, че всички звена на авиационната верига функционират по подходящ начин в полза на авиационната система като цяло (подходът „от врата до врата“ към въздухоплаването).
36. Правната рамка от 1996 г. вече не е достатъчна. Наземните услуги не са достатъчно ефективни поради препятствия пред навлизането на нови участници и разрастването на пазара. Освен това цялостното качество на наземното обслужване не е в крак с нарастващите потребности, свързани с надеждността, устойчивостта, безопасността, сигурността и опазването на околната среда. Вследствие на това ползите от либерализацията не се използват

---

<sup>27</sup> Технически спецификации за оперативна съвместимост на телематичните приложения за пътниците.

достатъчно и не достигат изцяло до крайните потребители (т.е. предприятията и гражданите).

37. Въпреки че са необходими допълнителни стъпки, за да се осигури равен достъп до пазара, предоставянето на качествени услуги зависи и от други фактори. В трудоемък сектор като наземното обслужване съществуват важни социални въпроси, които следва да бъдат взети под внимание. Системата на тръжни процедури засяга условията на труд на персонала и насърчава неговото текучество. Понастоящем обаче правната рамка в сектора за наземно обслужване не позволява да се предприемат смекчаващи мерки по отношение на прехвърлянето на персонал от предишния оператор за наземно обслужване към новия в допълнение на вече предвидените предпазни мерки в Директива 2001/23/ЕО<sup>28</sup>. Макар че непрекъснатото развитие и обучение на персонала оказва силно въздействие върху качеството на обслужването, сегашната правна рамка не засяга въпроса за обучението на персонала. Освен това сложната икономическа ситуация в момента поражда практики за намаляване на разходите, които могат да доведат до по-ниско инвестиране в персонала и до пропуски в неговата подготовка. Използването на зле обучен персонал на свой ред увеличава риска от нискокачествени услуги и понижава безопасността и сигурността на наземното обслужване.
38. Важни събития, водещи до критични смущения на полетите, като например кризата, причинена от вулканичната пепел, и обилните снеговалежи, парализирали възлови летища, показаха необходимостта от подобрена координация на наземните операции в европейските летища и в мрежата като цяло (справяне с верижната реакция) и ефективното подпомагане на блокираните пътници. За големите летища, които са особено важни за мрежата, управата на летището следва да гарантира, че наземните операции са координирани преди всичко посредством планове за действие в непредвидени ситуации и минимални стандарти за качество. Освен това опитът показва, че за да могат пътниците да упражнят правата си, превозвачът трябва да присъства или да бъде представен на летището. Това невинаги е така, поради което летищата са били изправяни пред трудни ситуации. Комисията ще обмисли този въпрос с оглед преразглеждането на Регламент 261/2004<sup>29</sup>, което ще позволи да се прецени дали финансовата тежест, свързана с осигуряването на грижи и помощ, следва да се поема единствено от въздушния превозвач, когато други страни са отговорни за закъснението или отмяната на полетите.

---

<sup>28</sup> Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности (OJ L 82, 22.3.2001 г.).

<sup>29</sup> Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г. относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 (OJ L 46, 17.2.2004 г.).

### **3.3. Летищни такси: подобряване на прозрачността и връзката с разходите на летищните такси и таксите за сигурност за авиокомпаниите и пътниците**

39. Справедливият достъп на компаниите до летищна инфраструктура, предоставен на справедлива цена, има важен принос за изграждането на ефикасна обща авиационна система. През 2009 г. в Европейския съюз беше направена важна стъпка в тази насока с приемането на Директивата относно летищните такси във връзка с общите минимални стандарти за определяне на таксите, налагани на авиокомпаниите за използване на необходимата аеронавигационна инфраструктура за изпълняваните полети.
40. Остават две цели. Едната е изпълнението на директивата от 2009 г., която трябва да бъде транспонирана от държавите-членки до 15 март 2011 г. Комисията започна преглед на предприетите национални мерки и през 2013 г. ще докладва на Съвета и на Европейския парламент.
41. Втората цел се отнася до таксите за сигурност. От 2002 г. насам правото на ЕС налага на държавите-членки и летищата по-строги изисквания за сигурност. Понастоящем възстановяването на разходите, свързани със сигурността на въздухоплаването, е регламентирано на национално равнище. Информацията, която стига до пътниците относно тези разходи обаче, може да бъде неизчерпателна и не всички летища в ЕС се консултират системно с авиокомпаниите. Информацията и консултациите са от съществено значение, за да се гарантира, че цените, плащани от пътници и гражданите, са определени по прозрачен и справедлив начин. Също така това положение затруднява равнопоставеността за летищата и въздушните превозвачи. Поради това недискриминационните и строго свързани с разходите такси за сигурност са от съществено значение за гарантиране на справедлива и лоялна конкуренция между авиокомпаниите и между летищата. През 2009 г. бе изготвено предложение относно таксите за сигурност, основано на подхода, избран за Директивата относно летищните такси, с цел да се гарантира съответствието между таксите за сигурност и разходите.

### **3.4. Преглед на сегашните проверки за сигурност на европейските летища и разработване на програма за бъдещи действия**

42. Настоящата правна рамка на ЕС относно сигурността на въздухоплаването<sup>30</sup> предоставя на ЕС стабилна система за сигурност. Проверките за сигурност обаче често са възприемани като бreme от пътниците, въздухоплавателния сектор и летищата. Необходимо е равновесие между повишаването на сигурността и улесняването на пътуванията.
43. Предвид това действащата понастоящем забрана за течности и гелове в ръчния багаж трябва да бъде отменена през април 2013 г.: на пътниците ще се разрешава да внасят течности на борда на въздухоплавателните средства, при условие че те са преминали проверка на летищата в ЕС<sup>31</sup>. Неотдавна скенерите

<sup>30</sup> По-специално Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 г. относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2320/2002.

<sup>31</sup> Регламент (ЕС) № 720/2011 на Комисията от 22 юли 2011 г., ОВ L 193, 23.7.2011 г., стр. 19—21.

за целите на сигурността, които не използват йонизиращи лъчения, бяха позволени в съответствие с минимални условия като метод за проверка на пътниците<sup>32</sup>. Технологиите за сканиране се развива бързо и има потенциала да улесни операциите по сигурността както за пътниците, така и за летищата (например чрез намаляване на ръчното претърсване).

44. Комисията провежда задълбочен анализ на начините за повишаване на авиационната сигурност в дългосрочен план, което ще бъде от полза за пътниците и другите заинтересовани страни. Като цяло един в по-голяма степен основан на риска подход за установяване на мерки на ЕС за смекчаване е концепция, която може да бъде разработена допълнително с оглед на целеви проверки за сигурност там, където въз основа на разузнавателна информация се счита, че рискът е най-голям. Бъдещата система за сигурност следва да бъде качествен механизъм, който осигурява висока степен на сигурност, ползва се с доверие от страна на пътниците и срещу който няма съпротива.

### **3.5. Повишаване на безопасността на летищните операции**

45. Както се подчертава в плана за действие за 2007 г., интензивното използване на летищата и по-високите обеми на трафика изискват подобрени нива на безопасност.
46. ЕС взе решителни мерки в тази област и през 2009 г. прие Регламент (ЕО) № 1108/2009<sup>33</sup>, който разшири дейностите на Европейската агенция за безопасност (EASA) за създаване на правила, стандартизация и анализ на безопасността и по отношение на летищната безопасност. Това означава, че летищата скоро ще подлежат на общи изисквания за безопасност. В момента се работи по изготвянето на подробни правила за безопасност на летищата, проектите за които ще бъдат публикувани от EASA преди края на 2012 г. преди окончателното им приемане от Комисията. По-доброто координиране на летищните дейности също ще допринесе за подобряване на безопасността.

## **4. НАБЛЮДАВАЩ ОРГАН НА ОБЩНОСТТА ЗА ЛЕТИЩНИЯ КАПАЦИТЕТ: ВРЕМЕ Е ЗА ПО-СЕРИОЗНИ ДЕЙСТВИЯ**

47. Като първа стъпка към прилагането на плана за действие за 2007 г., през 2008 г. Комисията създаде наблюдаващ орган на Общността за летищния капацитет като консултативен форум за подобряване на осведомеността и обмена на данни, както и за предоставяне на съвети относно изпълнението на плана за действие. Приоритет бе даден на въпроси като разработването на методика за оценка на летищния капацитет, регистър на европейската летищна инфраструктура и развиването на летищата в светлината на подхода „от врата до врата“ и на интермодалността между въздушния и железопътния транспорт. В същото време бяха предприети редица действия в рамките на други политически рамки. Приложението към настоящото съобщение предоставя

---

<sup>32</sup> Регламент (ЕС) № 1141/2011 на Комисията от 10 ноември 2011 г. и Регламент за изпълнение (ЕС) № 1147/2011 на Комисията от 11 ноември 2011 г.

<sup>33</sup> Регламент (ЕО) № 1108/2009, ОВ L 309, 24.11.2009 г., стр. 51.

преглед на напредъка, постигнат досега по отношение на петте ключови действия, които бяха идентифицирани в плана за действие.

48. През идните месеци Комисията ще преразгледа мандата на наблюдаващия орган, за да обхване и въпросите на качеството и експлоатацията. Освен това, тъй като възнамерява да следи по-тясно развитието на летищния капацитет на равнище ЕС, Комисията ще натовари наблюдаващия орган със задачата до края на 2012 г. да предприеме актуализация на проучването „Предизвикателството на растежа“ от 2008 г., като използва техническите възможности и опит на Евроконтрол. Тази актуализация следва също да допринесе за изпълнението на оперативната и стратегическата роля на новоучредения управителен орган на мрежата. Въз основа на резултатите Комисията може да поиска от държавите-членки да разработят и предоставят национални стратегии за летищния капацитет, като вземат предвид всички последици за мрежата и по-специално необходимостта да се гарантира успехът на ЕЕН.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

49. Днес европейският сектор на въздухоплаването е едно от най-добре функциониращите и динамични звена на европейската икономика, като европейските летища играят централна роля в авиационната верига. Близо 800-те милиона пътници, които използват всяка година въздушен транспорт от и към ЕС (една трета от световния пазар или почти три пъти повече в сравнение с времето, когато бе либерализиран въздушният трафик в началото на 90-те години) превръщат европейския въздухоплавателен сектор в световен лидер.
50. Ето защо е от първостепенно значение да се актуализира този модел там, където е необходимо, и да се осигури неговият непрекъснат успех. Авиокомпаниите, летищата, управлението на въздушното движение, наземното обслужване и другите транспортни услуги са неразривно взаимосвързани и трябва да си сътрудничат по оптимален начин, за да запазят високите си показатели по отношение на мобилността, качеството и устойчивостта. Между летищата също съществува силна оперативна взаимозависимост и те не бива да се разглеждат изолирано, а по-скоро като част от европейската летищна мрежа. Наличието на модернизирана европейска летищна мрежа е от съществено значение за стратегията на ЕС за растеж и за осигуряване на връзки в рамките на ЕС и извън него, както и за устойчива мобилност. Комисията съответно предлага да:
- преразгледа Регламент № 95/93 относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в ЕС;
  - отмени Директива 96/67/ЕО и да я замени с регламент относно наземното обслужване на летищата в ЕС;
  - отмени Директива 2002/30/ЕО и да я замени с регламент относно свързаните с шума експлоатационни ограничения на летищата в ЕС в рамките на балансирания подход.

## ПРИЛОЖЕНИЕ ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ

ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ОТ 2007 г.	СРОК	ДЕЙСТВИЕ
Създаване на наблюдаващ орган		Създаване на наблюдаващ орган на Общността за летищния капацитет през ноември 2008 г.
<b>1) ПО-ДОБРО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩИЯ ЛЕТИЩЕН КАПАЦИТЕТ</b>		
Мандат на Евроконтрол за разработване на инструменти за хармонизиран летищен капацитет и методика за оценка.	Началото на 2007 г.	Работна група 1 „Капацитет“ изготви контролен списък на „функционалните изисквания“, които могат да бъдат взети предвид за всяка методика за оценка на капацитета.
Общоевропейски регистър за оценка на капацитета за подобряване на осведомеността и информираността за регионалните нужди от капацитет.	2007 г.	Работна група 1 „Капацитет“ разработи проект на въпросник за инвентаризация на летищния капацитет, който впоследствие бе проверен въз основа на извадка на летища. Бяха получени отговори от 24 държави-членки, обхващащи 62 летища.
Съгласуване между летищните слотове и плановете за полети	2007 – 2008 г.	Регламент № 255/2010 на Комисията относно УПВД.
Потенциално въздействие на прилагането през 2007 г. на доклада за единното европейско небе относно летищните дейности.	От средата на 2007 г. и след това	Работна група 2 „Подход от врата до врата“ допринесе за предложението на Комисията за регламент относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността (преработена версия на Регламент № 95/93).
Мандат на Евроконтрол за разработването на приложими правила по въвеждането на „Летище — Съвместно вземане на решения“ на европейските летища.	2008 г.	Съвместен план за действие по А-CDM на ACI-EUROPE/Евроконтрол/CANSO: напълно изпълнен на 4 летища, а на други 25 летища изпълнението е в ход.
<b>2) ПОСЛЕДОВАТЕЛЕН ПОДХОД КЪМ ДЕЙНОСТИТЕ ЗА ВЪЗДУШНА БЕЗОПАСНОСТ</b>		
Включване на летищните дейности в компетенцията на EASA.	Началото на 2008 г.	Бе приет Регламент № 1108/2009, разширяващ дейностите на EASA за създаване на правила, стандартизация и анализ на безопасността и по отношение на летищната безопасност. Работата по неговото изпълнение започна през 2010 г. EASA понастоящем изготвя текстове и извършва консултации във връзка с правилата за безопасност на летищата.



Сертифициране на сигнала на EGNOS/Галилео в пространството и включване на експлоатацията на ГНСС в европейския радионавигационен план.	От 2008 г.	През юли 2010 г. доставчикът на услуги на EGNOS (ESSP) бе сертифициран от френския надзорен орган като доставчик на аеронавигационно обслужване (съгласно регламентите за ЕЕН). От 2012 г. нататък EASA ще поеме надзора по безопасността на ESSP. Услугата на EGNOS за безопасност на човешкия живот е на разположение от януари 2011 г. и няколко основани на EGNOS процедури за приземяване вече са публикувани във Франция.
Пълно включване на ГНСС в оперативните процеси на УВД се очаква от SESAR.	2007 г.	EGNOS е посочен в Европейския генерален план за УВД като техническо средство за SESAR в подкрепа на оперативни подобрения по отношение на подобрени възможности за навигация и кацане.
<b>3) НАСЪРЧАВАНЕ НА КОМБИНИРАНИЯ ТРАНСПОРТ</b>		
Насърчаване и финансиране на интермодалните инфраструктури на TEN-T от програмите на Европейската политика на сближаване.	От 2007 г. и след това	Работна група 3 относно „Интермодалността между въздушния и железопътния транспорт“ подготвя серия от препоръки, основани на практическия опит и най-добрите практики.
Интегрирано издаване на билети за въздушния и железопътния транспорт.	Началото на 2007 г.	Между 4 юли и 30 септември 2008 г. бе предприето обществено допитване относно интегрираното издаване на билети за въздушния и железопътния транспорт.  Работата по издаването на билети се извършва от ЕНП чрез инициативата TAP-TSI.
<b>4) ЕДНА НОВА ИНФРАСТРУКТУРА СЕ НУЖДАЕ ОТ ВНИМАТЕЛНА ПРЕЦЕНКА</b>		
Изпълнение на директивата за шума	2007 – 2008 г.	На 15 февруари 2008 г. Комисията прие доклад относно изпълнението на Директива 2002/30/ЕО.
<b>5) РАЗВИВАНЕ И ВНЕДРЯВАНЕ НА НОВИ ТЕХНОЛОГИИ</b>		
Ранно внедряване на утвърдени технологии като функциите за надзор и контрол на A-SMGCS.	От 2007 г. и след това	Вж. по-горе относно A-CDM.
Инструменти и системи на SESAR, които значително ще повишат летищния капацитет.	2007 – 2013 г.	Свързаните с летищата дейности към момента представляват около 30 % от всички дейности по SESAR с повече от 50 проекта, въведени в рамките на двата работни пакета, предназначени за летищата.