



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.5.2011
COM(2011) 240 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Създаване на общо авиационно пространство с Република Молдова

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Създаване на общо авиационно пространство с Република Молдова

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своето съобщение от 2005 г. „Разработване на програма за външната политика на Общността в областта на въздухоплаването“¹ Комисията изтъкна значимостта на създаването на общо авиационно пространство с източните и южни съседи на ЕС. Създаването на широк и отворен авиационен пазар, основан на общи правила, е крайната цел на общото авиационно пространство. През юни 2005 г. Съветът на Европейския съюз подкрепи тази цел и приветства постигнатия напредък чрез включване на съседните на ЕС държави в подобна рамка².

Комисията анализира изпълнението на този процес в своето съобщение от 2008 г. „Обща авиационна зона със съседните страни до 2010 г.: доклад за напредъка“³. Тя стигна до заключението, че процесът е довел до положителни резултати и би следвало той да бъде ускорен.

Разширяването на Европейския съюз през 2004 г. и 2007 г. допълнително засили взаимозависимостта между ЕС и неговите източни и южни съседи. През юни 2006 г. ЕС и неговите държави-членки подписаха Споразумение за общоевропейско авиационно пространство (ЕСАА) с държавите от Западните Балкани. То бе последвано от подписването на първото евро-средиземноморско авиационно споразумение с Мароко през декември 2006 г. През декември 2010 г. бяха подписани споразумения за общо авиационно пространство с Грузия и Йордания, а преговорите с Украйна, Ливан, Тунис и Израел все още не са приключили.

Създаването на по-широко общо авиационно пространство носи много и разнообразни ползи. То подкрепя:

- прилагането на европейската политика на добросъседство, като улеснява развитието на интегриран авиационен пазар и създаването на по-добри транспортни връзки между всички участващи държави,
- икономическото развитие на държавите, които имат потенциал да се присъединят към Европейския съюз,
- насърчаването на високи европейски стандарти по отношение на въздухоплаването, като по този начин се осигурява високо ниво на безопасност и сигурност на въздухоплаването в целия регион,

¹ COM(2005) 79 окончателен, 11 март 2005 г.

² Съвет на Европейския съюз от 27 юни 2005 г.: „Заклучения относно разработването на програма за външната политика на Общността в областта на въздухоплаването“.

³ COM(2008) 596 окончателен, 1 октомври 2008 г.

- институционалното сътрудничество между съответните органи, например тези, които са отговорни за безопасността на въздухоплаването,
- бъдещото развитие на целия европейски сектор на въздухоплаването, като се осигурява съгласувана регулаторна рамка за по-широк пазар.

Настоящото съобщение разглежда конкретно въпроса с отношенията между ЕС и Република Молдова (наричана по-долу „Молдова“) в областта на въздухоплаването. Имайки предвид нейното географско разположение, удобните въздушни връзки между Молдова и ЕС са от съществено значение за икономическото развитие на страната.

През април 2010 г. правителството на Молдова изрази желание да започне преговори за споразумение между ЕС и Молдова за общо авиационно пространство. В отговор на това службите на Комисията направиха оценка на състоянието на сектора на въздушния транспорт в Молдова и неговите структури за надзор. В допълнение бе направен икономически анализ на възможното въздействие, което би оказало сключването на подобно споразумение.

Въз основа на предприетите действия, обобщени в настоящото съобщение, Комисията отправя препоръка към Съвета да я упълномощи да преговаря за всеобхватно споразумение за общо авиационно пространство с Молдова. Следвайки логиката на споразуменията между ЕС и други съседни държави, това споразумение следва да се основава на комбинация от поетапно отваряне на пазара и паралелен процес на регулаторно сътрудничество и постепенна хармонизация. Приоритетни области следва да бъдат отварянето на пазара, свободата на установяване, еднаквите условия за конкуренция и общите правила в областта на безопасността и сигурността на въздухоплаването, управлението на въздушното движение, социалните условия и опазването на околната среда.

2. ЕС — Молдова: политически взаимоотношения

ЕС и Молдова изградиха тясно сътрудничество помежду си през последното десетилетие:

- През 1994 г. бе подписано Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Молдова, което влезе в сила през 1998 г.⁴ То обхваща широк кръг от въпроси, в т. ч. свързани с търговията, икономическото сътрудничество и сближаването на законодателството. Съгласно разпоредбите относно сближаването на законодателството (член 50 от Споразумението за партньорство и сътрудничество) Молдова следва да се стреми да гарантира, че нейното законодателство (в т. ч. в областта на въздухоплаването) постепенно ще бъде синхронизирано с това на ЕС. Член 62 от Споразумението за партньорство и сътрудничество придава особено значение на областта на транспорта и необходимостта от преструктуриране и модернизиране на транспортните системи в Молдова с

⁴

ОВ L 181/1998, 24.6.1998 г., стр. 3.

оглед засилване на сътрудничеството с ЕС. Специално внимание се обръща на необходимостта от сътрудничество в областта на модернизирването на летищата и управлението на въздушното движение, както и на насърчаването на трансевропейските връзки. През януари 2010 г. започнаха преговорите по бъдещото Споразумение за асоцииране между ЕС и Молдова, което да замени Споразумението за партньорство и сътрудничество. Настоящото споразумение цели по-нататъшно задълбочаване на политическото асоцииране и икономическото интегриране между ЕС и Молдова. Целта за интегриране ще бъде преследвана и в областта на транспорта.

- Паралелно с този процес от 2004 г. насам се прилага и европейската политика на добросъседство. Тя цели повишаване на благосъстоянието, стабилността и сигурността на съседните на ЕС държави и избягване появата на нови разделения в рамките на разширения ЕС. Тази политика се осъществява чрез планове за действие за европейско добросъседство (ПДЕД), договорени индивидуално между ЕС и всяка страна партньор. ПДЕД между ЕС и Молдова бе приет през 2005 г. и оттогава Комисията прави всяка година преглед на постигнатия напредък. Разпоредбите на ПДЕД относно транспорта включват развитие на сектора на въздухоплаването и изискват по-добра интеграция на Молдова в европейския пазар за въздушен транспорт. В ПДЕД са изброени мерките, които следва да се предприемат в областта на въздухоплаването (по-специално по-тясно сътрудничество по отношение на безопасността и сигурността на въздухоплаването и управлението на въздушното движение). Идеята за по-амбициозно партньорство между Европейския съюз и страните партньори е отразена и в съвместната декларация от срещата на върха на Източното партньорство в Прага, подписана на 7 май 2009 г. в Прага.
- През 2007 г. Молдова представи „Национална стратегия за развитие 2008—2011 г.“, която съдържа ясният ангажимент на държавата да включи достиженията на правото на ЕС в своето национално законодателство и да гарантира неговото прилагане. Що се отнася до въздушния транспорт, в Националната стратегия за развитие се призовава за повишаване на безопасността, капацитета на летищата и качеството на услугите, предлагани на пътниците. Освен това Молдова прие „Стратегия за развитие на гражданското въздухоплаване 2007—2012 г.“⁵, която осигурява рамка за прилагане на съответните мерки във всички основни области на въздухоплаването. В допълнение Правителствената програма на Молдова за периода 2009—2013 г. включва конкретни приоритети по отношение на въздухоплаването, като например създаване на либерализиран пазар за въздушен транспорт с оглед привличане на нискобюджетни авиокомпании.
- Конкретно по отношение на въздухоплаването Молдова участва в различни общоевропейски структури, свързани с този сектор. От 1996 г. тя членува в Европейската конференция за гражданска авиация (ЕКГА), а от 2000 г. — в Евроконтрол. По отношение на безопасността на въздухоплаването Молдова

⁵

Решение № 987 на правителството от 30 август 2007 г. за одобрение на Стратегията за гражданското въздухоплаване за 2007—2012 г.

участва в програмата SAFA⁶ въз основа на работна договореност с Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ), подписана през 2006 г. Друга работна договореност бе подписана през 2009 г. между ЕААБ и Гражданската въздухоплавателна администрация на Молдова в рамките на прехода от Обединените авиационни власти. През 2006 г. бе подписано Хоризонталното споразумение между ЕС и Молдова⁷, което привежда двустранните споразумения между държавите-членки и Молдова в съответствие със законодателството на ЕС.

Комисията изготви доклади за постигнатия напредък по отношение на прилагането на Споразумението за партньорство и сътрудничество и Плана за действие за европейско добросъседство. Докладът от 2010 г.⁸ (за прилагането на Споразумението за партньорство и сътрудничество и Плана за действие за европейско добросъседство през 2009 г.) вече показва, че Молдова е потенциален кандидат за включване в общото авиационно пространство и с него се признава, че подписването на споразумение за сътрудничество с ЕААБ е важна крачка към интегрирането на Молдова в европейската система за безопасност на въздухоплаването.

3. ЕС — Молдова: икономически взаимоотношения и тяхното въздействие върху въздухоплаването

Като се има предвид разстоянието между Молдова и големите европейски градове, нейното местоположение като вътрешноконтинентална държава без излаз на море и сравнително бедната ѝ инфраструктура за наземен транспорт, въздухоплаването е най-важният вид транспорт, свързващ Молдова с повечето държави-членки на ЕС.

През последното десетилетие икономическите взаимоотношения между Молдова и ЕС претърпяха сериозно развитие. По данни на Националната статистическа служба на Молдова износът на стоки към ЕС от януари до октомври 2010 г. е нараснал с 6 % (в сравнение със същия период за 2009 г.), достигайки обща стойност от 439 млн. EUR, а вносът в Молдова от ЕС се е увеличил с 19,1 % и е достигнал 1 млрд. EUR. В резултат на това общият търговски дефицит на Молдова с ЕС е 561 млн. EUR (увеличение с 30,9 %). ЕС е най-важният търговски партньор на Молдова, като неговата роля се засили след присъединяването на Румъния през 2007 г. През 2008 г. ЕС предостави допълнителни автономни търговски преференции за Молдова⁹, което оказва положително въздействие върху търговията между ЕС и Молдова. Бъдещото Споразумение за асоцииране между ЕС и Молдова цели създаване на широка и всеобхватна зона за свободна търговия, ако и когато Молдова има готовност да я приложи и да запази положителното ѝ въздействие. Очаква се това да даде допълнителен тласък на търговските отношения между ЕС и Молдова.

⁶ Оценка на безопасността на чуждестранни въздухоплавателни средства.

⁷ ОВ L 126/2006, 13.5.2006 г., стр. 24.

⁸ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf.

⁹ Регламент (ЕО) № 55/2008, ОВ L 20, 24.1.2008 г., стр. 1.

Сравнително малобройното население на Молдова, наброяващо 3,6 милиона жители, и нейният нисък БВП на глава от населението я правят относително малък (но нарастващ) пазар за въздухоплавателни услуги¹⁰.

Въздушният трафик между Молдова и ЕС е основно пътнически (обемът на превозените товари между ЕС и Молдова е сравнително малък). Международният въздушен транспорт до и от Молдова е съсредоточен на международното летище Кишинев. Броят на превозените пътници от летището е нараснал от около 200 000 души през 2000 г. на над 900 000 през 2010 г., което се равнява на годишен ръст от около 14 %¹¹. Неотдавна международното летище Кишинев започна амбициозна инвестиционна програма за повишаване на капацитета и модернизация на цялостната си инфраструктура. ЕС и ЕБВР подкрепиха тази програма в рамките на Инвестиционния инструмент за добросъседство. През 2010 г. това беше първото летище от Общността на независимите държави, което получи акредитация за търговия с въглеродни емисии като признание за неговите усилия за намаляване на емисиите на CO₂.

Трафикът към ЕС обхваща близо две трети от заминаващите пътници от Кишинев. Пътническият трафик между ЕС и Молдова е съсредоточен върху връзки с ограничен брой държави-членки на ЕС. През 2009 г. петте водещи пазара (Италия — 34 %, Румъния — 18 %, Германия — 13 %, Унгария — 9 % и Австрия — 8 %) покриваха над 80 % от общия пътникопоток между ЕС и Молдова. Тези данни ясно показват тесните икономически връзки на страната с Румъния и Италия.

Най-голям пътникопоток има между градовете Кишинев и Тимишоара (Румъния) — около 40 000 пътници, следвани от Кишинев — Франкфурт с над 32 000 пътници и Кишинев — Рим с около 22 000 пътници през 2009 г. Най-голямо търсене на пътнически транспортни услуги извън ЕС е регистрирано между градовете Кишинев и Москва с близо 48 000 пътници, следвани от Кишинев — Истанбул с около 41 000 пътници.

Молдова е договорила споразумения за въздухоплавателни услуги с около двадесет страни, от които шестнадесет са държави-членки на ЕС (Австрия, България, Кипър, Чешката република, Естония, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Румъния и Обединеното кралство). Споразуменията за въздухоплавателни услуги с държавите-членки на ЕС обикновено са доста рестриктивни (напр. що се отнася до одобрение на маршрутите, честоти, капацитет на въздухоплавателните средства или разписания на полетите). Повечето споразумения позволяват назначаване само на един въздушен превозвач на всяка от страните. Следователно действащата система от двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги между държавите-членки на ЕС и Молдова води до неравномерно разпределение на

¹⁰ Според приблизителна оценка на МВФ БВП на глава от населението в Молдова е равен на 1 160 EUR (през 2010 г.).

¹¹ Заминаващи пътници от Кишинев. Всички данни за транспорта са заимствани от проучване, поръчано от Комисията: Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova (Проучване на икономическите ползи от споразумение за общо авиационно пространство между ЕС и Република Молдова), Лондон, януари 2011 г.

трафика, което оказва отрицателно въздействие върху авиокомпаниите и потребителите.

Важно е обаче да се отбележи, че през юли 2010 г. само шест превозвача от ЕС предлагаша услуги на пазара в Молдова: airBaltic от Рига (Латвия), Austrian Airlines от Виена (Австрия), Carpatair от Тимишоара и Tarom от Букурещ (Румъния), Lufthansa от Мюнхен (Германия), както и Meridiana от Милано и Верона (Италия). Пазарният дял на тези авиокомпаниите от ЕС при полетите до Молдова е 37 %. Молдовските превозвачи покриват над 60 % от пазара на въздухоплавателни услуги между ЕС и Молдова.

4. СЕКТОРЪТ НА ГРАЖДАНСКОТО ВЪЗДУХОПЛАВАНЕ В МОЛДОВА

Два въздушни превозвача от Молдова обслужват маршрути от/до ЕС: националният превозвач Air Moldova и частният Moldovan Airlines:

- Air Moldova експлоатира сравнително модерен флот към пунктове в ЕС (три Airbus A320 (големи граждански въздухоплавателни средства) и два Embraer 190 (въздухоплавателни средства за регионални полети). От януари 2010 г. Air Moldova лети до общо 13 дестинации, 10 от които са на територията на държави-членки на ЕС (Австрия, България, Кипър, Чешката република, Франция, Германия, Гърция, Италия, Румъния и Испания).
- Moldovan Airlines е относително малка компания, която експлоатира две въздухоплавателни средства за регионални полети по маршрути до Унгария и Румъния (Тимишоара). Авиокомпанията си сътрудничи със своето румънско родствено дружество Carpatair, което има база в Тимишоара.

В допълнение други превозвачи от Молдова експлоатират основно проектирани в ОНД въздухоплавателни средства до дестинации извън ЕС. (Air Moldova също експлоатира подобни въздухоплавателни средства, но главно до дестинации извън ЕС).

Понастоящем най-важните дестинации от мрежата на международния въздушен транспорт за пътниците от Молдова са Франкфурт (чрез Air Moldova), Мюнхен (чрез Lufthansa) и Виена (чрез Air Moldova и Austrian Airlines).

Цените на самолетните билети от Кишинев до дестинации в ЕС (и обратно) са относително високи. Това би могло да се дължи на доста рестриктивните споразумения за въздухоплавателни услуги, както и на факта, че до Кишинев не летят нискобюджетни авиокомпаниите. Има данни, че поради горепосочените причини част от търсенето на въздухоплавателни услуги в Молдова се пренасочва към летища в нейните съседи Румъния и Украйна.

Аеронавигационното обслужване във въздушното пространство на Молдова, в т. ч. метеорологичното обслужване и аеронавигационната информация, се предоставя от държавната Агенция за обслужване на въздушното движение (MOLDATSA), която е отделена от Гражданската въздухоплавателна администрация. Молдова е член на Евроконтрол и партньор в регионалната инициатива „Сътрудничество в областта на УВД в Югоизточна Европа“ заедно

с Румъния, Турция и България. Държавата е в процес на привеждане на своето национално законодателство в областта на въздухоплаването/околната среда в съответствие с политиката за Единно европейско небе, когато това е възможно.

Гражданската въздухоплавателна администрация на Република Молдова управлява и регулира целия сектор на гражданското въздухоплаване. Тя работи под политическия надзор на Министерството на транспорта на Молдова.

5. ПОЛЗИ ОТ СПОРАЗУМЕНИЕТО ЗА ОБЩО АВИАЦИОННО ПРОСТРАНСТВО МЕЖДУ ЕС И МОЛДОВА

Изграждането на единния пазар на ЕС на въздухоплавателни услуги от началото на 90-те години значително допринесе за повишаването на динамичността и ефективността на сектора и създаде големи икономически и социални ползи.

Сключването на споразуменията за общо авиационно пространство с източните и южните съседи на ЕС доказва, че за тези пазари също може да се постигнат подобни положителни въздействия по отношение на обема и ефективността на транспорта. В тази връзка, след либерализацията на този пазар през 2006 г. и 2010 г. (налични места) беше постигнат годишен растеж от около 12 % между ЕС и Западните Балкани. Подобни резултати може да се очакват и за пазара на въздухоплавателни услуги между ЕС и Молдова.

С цел да се направи по-точна оценка на посочените въздействия, Комисията извърши икономически анализ на евентуалното въздействие от сключването на споразумение за общо авиационно пространство между ЕС и Молдова¹². В проучването се предвижда годишен растеж на въздушния транспорт между ЕС и Молдова от около 15 % за периода 2010—2015 г.¹³ Съответните ползи за Молдова, от една страна, и за ЕС, от друга страна, могат да се схематизират по следния начин:

- Икономическите ползи за Молдова от подобно споразумение се оценяват на около 17 млн. EUR годишно (те се изразяват основно в по-ниски цени на самолетните билети и по-висока интензивност на въздушния транспорт и свързаната с него икономическа дейност)¹⁴. Анализът показва също, че цените на самолетните билети по популярни маршрути (като например до Италия) вероятно ще се понижат значително в резултат на засилената конкуренция.

¹² Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova (Проучване на икономическите ползи от споразумение за общо авиационно пространство между ЕС и Република Молдова), Лондон, януари 2011 г.

¹³ Този ръст трябва да се измери спрямо предвиждания годишен растеж на въздушния транспорт от около 8 % за същия период при сценарий „запазване на статуквото“.

¹⁴ Ако се приспадат разходите, свързани с въздействието върху околната среда, и допълнителните ресурси, необходими за административните дейности, произтичащи от прилагането на достиженията на правото на ЕС, икономическите ползи за Молдова се оценяват на около 10 млн. EUR годишно.

- Икономическите ползи за ЕС от такова споразумение обаче ще бъдат относително малки поради обема на пазара. От друга страна, някои авиокомпаниите от ЕС съобщават за проблеми в своята ежедневна дейност в резултат на доста рестриктивните споразумения за въздухоплавателни услуги. Опитът показва, че механизмът за прилагане на подобни споразумения за общо авиационно пространство помага за разрешаване на такива практически делови въпроси (главно чрез съвместния комитет), тъй като по принцип за европейските превозвачи е по-лесно да разглеждат подобни проблеми колективно, отколкото поотделно. Освен това Споразумението за общо авиационно пространство между ЕС и Молдова ще създаде нови пазарни възможности за въздушните превозвачи в ЕС, които желаят да започнат да изпълняват полети до Молдова, но към момента не притежават необходимите права за въздушни превози. То би способствало и за интегрирането на молдовските превозвачи в съществуващите обединения на превозвачи от ЕС, с което да позволи разработването на съвместни продукти и по-добри услуги за пътниците и по-висока ефективност чрез икономии от мащаба.

Не по-малко важни от посочените икономически ползи са и общите политически съображения, тъй като такова споразумение би оказало значителна подкрепа за целите на Европейската политика за добросъседство на ЕС, Източното партньорство, както и Споразумението за партньорство и сътрудничество и бъдещото Споразумение за асоцииране с Молдова.

Силният политически призив на правителството на Молдова за сключване на такова споразумение представлява допълнителен важен елемент, който трябва да бъде взет предвид.

Споразумението за общо авиационно пространство между ЕС и Молдова би осигурило равнопоставеност за всички въздушни превозвачи от ЕС и би позволило на пътниците във всички държави-членки да се ползват от сходни условия и засилен трафик между ЕС и Молдова. Освен това Споразумението за общо авиационно пространство между ЕС и Молдова би осигурило правно основание за предлагане на въздухоплавателни услуги от държавите-членки, които понастоящем нямат двустранни споразумения с Молдова.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Отварянето на пазара ще доведе до подобряване на възможностите за пътуване за пътниците от ЕС и Молдова. Очаква се броят на директните връзки между ЕС и Молдова и общият брой на полетите да доведат до засилване на търговските и туристическите потоци. Икономически ползи ще има както за авиокомпаниите и летищата на ЕС, така и за тези на Молдова.

Важно ще бъде да се гарантира, че отварянето и интегрирането на пазарите ще се осъществи хармонично, в съответствие с други значими цели на политиките и като се ограничат възможните отрицателни въздействия. В този контекст от съществено значение ще бъде да се гарантира, че процесът на отваряне на пазара е съпроводен от процес на регулаторно сътрудничество и/или сближаване. Това е особено важно в ключови области като безопасността и

сигурността на въздухоплаването, опазването на околната среда и законодателството за защита на конкуренцията.

За съществуването на отворени пазари е необходима рамка, която гарантира лоялна конкуренция и високи стандарти на безопасност и сигурност. По отношение на въпросите, свързани с околната среда, споразумението трябва да е в съответствие с ангажимента на ЕС за устойчиво развитие. Много важно е споразумението да не ограничава възможностите на ЕС да използва регулаторни или икономически инструменти за ограничаване на нежеланите странични въздействия от нарасналия въздушен трафик, а именно качеството на въздуха и равнището на шума около летищата и приноса за глобалното изменение на климата. В контекста на управление на въздушното движение възможността за разширяване на Единното европейско небе към Молдова би допринесла за повишаване на действащите стандарти за безопасност, за оптимизиране на ефективността и капацитета и за свеждане на закъсненията до минимум.

Всеобхватният мандат за преговорите с Молдова следва да се основава на два еднакво важни елемента: от една страна — отваряне и либерализация на пазара, а от друга — регулаторна хармонизация на стандартите за безопасност и сигурност отвъд границите на ЕС. В тази връзка сключването на споразумение за общо авиационно пространство между ЕС и Молдова би оказало важен принос за постигане на целите на Европейската политика на добросъседство, Източното партньорство и Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Молдова.

Предвид гореизложеното Комисията предлага започване на преговори и сключване на всеобхватно отворено авиационно споразумение с Молдова и приканва Съвета да упълномощи Комисията да започне преговори по подобно споразумение. Преговорите ще се водят от службите на Комисията с активното участие на Европейската служба за външна дейност, като надлежно се вземе предвид Решение 2010/427/ЕС на Съвета.

Комисията ще работи в тясно сътрудничество с държавите-членки и всички засегнати страни за по-нататъшното разработване и постигане на целите, изложени в предложеното решение на Съвета.