



## **ПОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА АВИАЦИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕС**

**Калина Балева**  
[kalina.baleva@abv.bg](mailto:kalina.baleva@abv.bg)

**Висше транспортно училище „Тодор Каблешков”  
София, ул. „Гео Милев” №158  
БЪЛГАРИЯ**

**Ключови думи:** обща транспортна политика, авиационна политика на ЕС, единен пазар за въздушен транспорт

**Резюме:** Транспортната политика е една от първите самостоятелно дефинирани политики на ЕС основите, на която са заложен още в Договора от Рим (Договор за създаване на Европейската икономическа общност – ЕИО) и чието правно основание се предоставя от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Общите основни цели на транспортната политика на ЕС (изграждане на единен транспортен пазар, либерализация на транспортните пазари, създаване на трансевропейски транспортни мрежи и развитие на модела за „устойчива мобилност“), както и степента на тяхното постигане обуславят специфични цели и насоки за развитието на отделните видове транспорт.

В доклада е направен резюмиран аналитичен преглед на историческото развитие на авиационната политика на ЕС в контекста на транспортната политика на общността. Разгледани са процесът, регулаторните мерки, правилата за функциониране и резултатите от създаване на единен пазар за въздушен транспорт в Европа.

Идентифицирани и систематизирани са съществуващите проблеми и предизвикателства в развитието на авиационните услуги. Представени са основните стратегически насоки за запазване на конкурентоспособността на въздухоплаването в ЕС и постигане на водеща роля в международното въздухоплаване чрез създаване на световен модел за устойчиво въздухоплаване с европейски стандарти.

### **1. Обща транспортна политика (ОТП) на ЕС.**

Основните принципи на транспортната политика са определени в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Договорът предвижда в транспорта, както и във всеки друг сектор, главният акцент да бъде върху премахването на граничните такси и дискриминацията между държавите-членки, което допринася за свободното движение на лица, материални блага /стоки/ и услуги<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Чл. 90- чл. 100 от ДФЕС разпоредбите относно транспорта, чрез които държавите-членки приемат законодателния прерогатив на Съюза.

В основата на транспортната политика са концепциите за либерализация на пазарите и свободното движение в рамките на общността. Тя е една от първите самостоятелно обособени политики, основите на която са заложили още в Договора от Рим при създаването на Европейската икономическа общност (1957 г.). Въпреки съществуващите разпоредби в Договора от Рим, процесът на формиране на транспортната политика на ЕС продължава около 30 години. Процесът на разработване на обща транспортна политика започва в резултат на решение на Съда на Европейските общности, относно иск от Европейския парламент (ЕП) срещу Съвет на Европейските общности за установяване на неправомерно бездействие (1985 г.)<sup>2</sup>

Насоките и приоритетите на европейската транспортна политика са залегнали и доразвити в редица документи. Първата Бяла книга за бъдещото развитие на общата транспортна политика (1992 г.)<sup>3</sup> на Европейската комисия поставя акцент върху отварянето на транспортните пазари и тяхната либерализация.

Политическите, институционалните и бюджетните основи на политиката се укрепват с Договора за създаване на ЕС (Маастрихт, 1993 г.)<sup>4</sup>. Договорът включва концепцията за създаване на транс-европейски транспортни мрежи, която дава възможност за планиране и изграждане на транспортната инфраструктура на европейско равнище с финансова помощ от Европейския съюз.

С публикуване на Бялата книга през 2001 г.<sup>5</sup>, Европейската комисия констатира, че целта за отваряне на транспортните пазари е изпълнена, с изключение на железопътния сектор. В нея е представена перспектива за десетгодишен период относно развитието на общата транспортната политика на ЕС. Предвидени са 60 мерки за създаване на баланс между различните видове транспорт, подобряване на интермодалността и взаимовръзките и преодоляване на пречките за постигането им. В областта на въздушния транспорт те са насочени към контрол върху нарастването на въздушните превози и приемане на задължително и хармонизирано законодателство за авиационна безопасност, права на пътниците и развитие на социалния аспект на транспортната политика.

Бялата книга, озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (2011 г.)<sup>6</sup>, представя предложения за устойчиво развитие на транспортните системи до 2050 г. В нея е описан прехода към новите предизвикателства пред транспортния сектор и са посочени начините за преодоляването им. Набелязани са 10 цели за постигане на конкурентоспособна и ефективна транспортна система. Основна цел е създаване на Единно европейско транспортно пространство, като се премахнат остатъчните бариери между видовете транспорт и националните системи, както и достъп на национални и мултинационални доставчици на транспортни услуги в рамките на ЕС. Представена е концепцията за „устойчива мобилност“, включваща интегриран подход за осигуряване на ефективна транспортна система чрез налагане на решения на социални и екологични проблеми и осигуряване на безопасност на превозите, както и намаляване на разхода на енергия и вредното въздействие върху околната среда. Предвижда се емисиите на парникови газове да бъдат намалени с 60% през 2050 г. в сравнение с 1990 г., също така да бъде

---

<sup>2</sup> Решение на Съда (22 май 1985 г.) Европейски парламент срещу Съвет на Европейските общности по дело 13/83

<sup>3</sup> COM(1992)0494

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=BG>

<sup>5</sup> Бяла книга „Европейската транспортна политика до 2010г.: време за вземане на решения“ (COM(2001)0370)

<sup>6</sup> (COM(2011)0144)

намален процентът на транспорт с петролни горива, задръстванията и смъртността в резултат на пътните инциденти в автомобилния транспорт.

В областта на въздушния транспорт инициативите включват завършване на Единно европейско небе, въвеждането на европейска система за управление на въздушното движение (SESAR), както и преразглеждане на регламента за слотовете, за да се използва по-ефективно летищният капацитет.

Други основни документи, на които се базира европейската транспортна политика са: Стратегия Европа 2020; Регламент за Европейски структурни и инвестиционни фондове<sup>7</sup>; Общата стратегическа рамка на Европейския съюз<sup>8</sup>; Регламент за изграждане на транс-европейска транспортна мрежа (TEN-T)<sup>9</sup>; Механизъм за свързване на Европа<sup>10</sup>.

## **2. Основни насоки и развитие на авиационната политика на ЕС.**

Една от основните насоки на европейската транспортна политика включително и в областта на авиацията е създаването на либерализиран единен авиационен пазар. Основен фактор, ограничаващ достъпа до пазари и услуги във въздушния транспорт е прилагането на принципа за суверенитет на въздушното пространство над територията на дадена държава.<sup>11</sup> В Чикагската конвенция са дефинирани 5 степени на свободи на движение, като в регулаторната рамка на ЕС в процеса на либерализация са включени още 4 свободи. До създаването на Европейския съюз взаимоотношенията в областта на авиацията са под контрола на националните институции и са насочени към защита на интересите на националните превозвачи. Международното въздухоплаване се управлява от двустранни споразумения между отделни държави, които обикновено ограничават броя на авиокомпаниите, които могат извършват въздушни превози, маршрутите и техния капацитет.

С приемането на Единния европейски акт<sup>12</sup> се поставя началото на процес на разработване на регулаторни мерки, които са насочени към постепенното формиране на единен европейски авиационен пазар. Либерализацията на европейския въздушен пазар се осъществява чрез приемането на три либерализационни пакета от мерки.

Първият либерализационен пакет (1878 г.)<sup>13</sup> включва:

- процедури и правила за достъп до пазара и конкуренция в авиационния сектор – съгласуване на двустранните споразумения с правото на ЕС в областта на въздушния транспорт (правна сигурност);
- правила относно тарифите за редовни въздушни линии между държавите членки на ЕС;
- правила за разпределение на капацитета между превозвачите по редовни въздушни линии;
- правила за достъп до въздушни линии от превозвачите между страните членки на ЕС.

С първия пакет от мерки се създава известна гъвкавост на авиационните оператори за увеличаване на капацитета и определяне на превозните цени. Тези мерки

---

<sup>7</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013

<sup>8</sup> Приложение 1 към Регламент (ЕС) № 1303/2013

<sup>9</sup> (ЕС) № 1315/2013

<sup>10</sup> Регламент (ЕС) № 1316/2013

<sup>11</sup> чл. 1 и чл. 2 от Конвенция за международно гражданско въздухоплаване, Чикаго, 1944г.

<sup>12</sup> Единният европейски акт внася изменения в Договорите за създаване на Европейските общности и създава Европейско политическо сътрудничество, 1986

<sup>13</sup> Регламент 3975/87 и Регламент 3976/87; Директива 601/87 и Директива 609/87

поставят началото на процеса на постепенна замяна на двустранните споразумения между държавите-членки с многостранни споразумения на равнище ЕС.

Вторият либерализационен пакет (1990 г.)<sup>14</sup> допълва разпоредбите на първия пакет от мерки в следните насоки:

- допълнително отваря пазара, като позволява по-голяма гъвкавост по отношение на определянето на тарифи и разпределение на капацитет.
- дава правото на всички превозвачи от ЕС да превозват неограничен брой пътници между своята страна и друга държава членка на ЕС.

С третия либерализационен пакет (1992 г.)<sup>15</sup> се постига пълно отваряне на достъпа до пазара и създаване на единен европейски авиационен пазар, премахват се всички ограничения за определяне на цените за въздушен превоз, премахват се всички ограничения на капацитета и се определят единни правила за лицензиране на въздушните превозвачи в ЕС. Предвижда замяна на двустранните споразумения между държавите-членки и страните извън ЕС с многостранни споразумения за открито небе, които позволяват недискриминационен достъп до външните пазари.

Изпълнението на регулаторните мерки завършва през 1997 г. с премахване на ограниченията върху каботажните превози. Промените са предпоставка за развитие на политиката „Единно европейско небе“ в рамките на ЕС и „Открито небе“ в контекста на външната авиационна политика на ЕС към трети страни.

Решението на Съда на Европейския съюз от 2002 г.<sup>16</sup>, води до разработването на външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването под наименованието „Открито небе“. Поставя се основата на либерализацията на въздухоплаването между ЕС и трети страни, отваряне на пазарите и насърчаване на лоялната конкуренция. В контекста на политиката „Открито небе“ държавите-членки на ЕС вече не могат да действат изолирано при договарянето на международни споразумения за въздухоплавателни услуги. Международните преговори за въздушни услуги се провеждат в тясно сътрудничество и координация между Европейската комисия и държавите-членки на ЕС. Външната политика на ЕС в областта на въздухоплаването е определена през 2005г. в пътна карта<sup>17</sup>, разработена от Съвета и Европейската комисия.

Създаването на „Единно европейско небе“<sup>18</sup> (ЕЕН) е инициатива целяща реформиране и подобряване цялостната ефективност на управлението на въздушното движение на територията на европейското въздушно пространство. Въпреки международния си характер въздушното движение над Европа традиционно се управлява на национално равнище, като целта на ЕЕН е да се премине към аеронавигационно управление на въздушното движение на европейско ниво. Регулаторната рамка приета от Европейския парламент включва:

- осигуряване на аеронавигационно обслужване в единното европейско небе<sup>19</sup>;
- организация и използване на въздушното пространство в единното европейско небе<sup>20</sup>;
- създаване на оперативна съвместимост на европейската мрежа за управление на въздушното движение<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Регламент 2343/90; Регламент 2342/90, Регламент 2344/90

<sup>15</sup> Регламенти на Съвета (ЕИО) № 2407/92, 2408/92 и 2409/92

<sup>16</sup> дело С-476/98 срещу Федерална република Германия относно неизпълнение на задължения от държава-членка за сключване и прилагане на двустранно авиационно споразумение.

<sup>17</sup> „Разработване на програма за външната политика на Общността в областта на въздухоплаването“ (СОМ(2005) 79

<sup>18</sup> Регламент (ЕО) № 549/2004 рамка за създаване на Единно европейско небе, изменен с Регламент (ЕО) №1070/2009

<sup>19</sup> Регламент (ЕО) № 550/2004

<sup>20</sup> Регламент (ЕО) № 551/2004

Очакваните възможни ползи при пълното изграждане на „Единно европейско небе“ е да се увеличи капацитета на въздушното пространство, да се намалят разходите за УВД, да се подобри безопасността и да се намали вредното въздействие на въздухоплаването върху околната среда.

Законодателната рамка, включваща правилата за изграждане на ЕЕН е съчетана с програмата за изследване на управлението на въздушния трафик в ЕС – SESAR<sup>22</sup>. Програмата цели разработване и разгръщане на единна високотехнологична европейска система за управление на въздушното движение.

### 3. Влияние на ОТП и перспективи за развитие на въздушния транспорт в ЕС.

Провежданата политика на ЕС в областта на въздушния транспорт оказва значително влияние върху структурата и конюктурата на вътрешния авиационен пазар на ЕС. В резултат на това се наблюдават изменения и тенденции на вътрешния пазар на ЕС представени на фигура 1 и фигура 2.

На фигура 1 са представени данни за международните превози на пътници в рамките на ЕС, които показват:

- тенденция на значително нарастване на превозените пътници в международно съобщение на вътрешния пазар на ЕС;
- превозите извършени от лицензирани в страна членка на ЕС превозвачи нарастват значително след 2000 година;
- постепенно намаляване на броя превозени пътници от други (нелицензирани) превозвачи в разглеждания период, което може да се обясни с въвеждане на лицензионен режим за авиопревозвачите в ЕС.



Фигура 1. Превозени пътници между държави членки на ЕС  
Източник: Евростат

Въз основа на представените на фигура 2 темпове на изменение на превозените пътници в рамките на вътрешния пазар на ЕС, могат да се направят следните изводи:

- през 2001 година се наблюдава рязко увеличение на превозените пътници от авиоператори лицензирани в ЕС и извън ЕС спрямо предходната 2000г.;
- нарастването на превозите, извършени от оператори лицензирани извън ЕС през 2001 г. е значително по-голямо от това на превозите извършени от оператори лицензирани в ЕС.

<sup>21</sup> Регламент (ЕО) № 551/2004, изменен с Регламент (ЕО) №1070/2009 (ЕЕН II)

<sup>22</sup> Single European sky ATM Research

Тези скокове в темпа на изменение на превозените пътници до голяма степен се дължат на създаването на единния европейски транспортен пазар (1997 г.), навлизането на нови транспортни оператори на европейския авиационен пазар, както и на въвеждането на единни европейски изисквания за лицензиране на авиооператорите.



Фигура 2. Темпове на изменение на превозени пътници във ЕС (вътрешни превози)  
Източник: Евростат

Движеща цел на бъдещата политика на Европейския съюз е осигуряване на устойчив растеж на авиационния сектор. Основните предизвикателства, пред които е изправен въздушния транспорт в Европа, са изчерпващият се капацитет на летищната инфраструктура в ЕС, разпределението на слотовете, пазарната интеграция на въздушното пространство, равнопоставеност на достъпа до пазара и поддържането на високи стандарти на безопасност и сигурност на въздухоплаването.

Развитието на по-амбициозна външна политика в областта на въздухоплаването чрез договаряне на всеобхватни споразумения със стратегически партньори извън ЕС може да допринесе за подобряване на достъпа до развиващите се отвъдморски пазари. По този начин ще се увеличат международната свързаност на Европа и възможностите за инвестиции за европейското въздухоплаване към трети страни като бъдат осигурени справедливи и прозрачни пазарни условия за авиокомпаниите от ЕС. Преспективата за отваряне на европейските пазари за пазарите извън ЕС ще разкрие и възможности за нови участници и ще осигури растеж на европейския авиационен сектор.<sup>23</sup> Така ще бъдат постигнати едни от основните цели на външната авиационна политика включващи либерализиране на достъпа до пазара на трети страни, като същевременно се гарантира регулаторно сближаване и равни условия за открита и лоялна конкуренция в международната авиация.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- [1]. Договор за функциониране на европейския съюз, Лисабон, 2007г.
- [2]. Решение на Съда по дело 13/83 Европейски парламент срещу Съвет на Европейските общности по дело (22.05.1985 г.)
- [3]. White paper. The future development of the common transport policy, European Commission COM(1992)0494
- [4]. Договор за създаване на Европейския съюз, Маастрихт, 1993г.
- [5]. WHITE PAPER European transport policy for 2010: time to decide, European Commission, Brussels 2001, (COM(2001)0370)

<sup>23</sup> Стратегия за въздухоплаването в Европа

- [6]. БЯЛА КНИГА Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите, Брюксел 2011г. COM(2011)0144)
- [7]. Конвенция за международно гражданско въздухоплаване, Чикаго, 1944г.
- [8]. Commission Staff Working Paper on preparing a deployment strategy for single European Sky technological pillar, European Commission, Brussels 2010
- [9]. The European transport policy: Its main issues, Marco Ponti, Andrea Boitani, Francesco Ramella Case Studies on Transport Policy, Volume 1, Issues 1–2, July–December 2013, Pages 53-62
- [10]. Въздушният транспорт в България, Христина Николова, Издателски комплекс-УНСС, 2017г.
- [11]. Стратегия за въздухоплаването в Европа, 2015г., Европейска комисия COM(2015) 598 final

## ACHIEVEMENTS AND PERSPECTIVES FOR THE DEVELOPMENT OF EU AVIATION POLICY

**Kalina Baleva**

[kalina.baleva@abv.bg](mailto:kalina.baleva@abv.bg)

*Todor Kableshkov University of Transport  
Sofia, GeoMilev 158 str  
BULGARIA*

**Key words:** *common transport policy, EU transport policy, single air transport market*

**Abstract:** *Transport policy is the EU's first self-defined policies which is associated with the Treaty of Rome (Treaty establishing the European Economic Community - EEC) including the legal basis provided by the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The basic objectives of the EU's transport policy (building a single transport market, liberalizing transport markets, establishing trans-European transport networks and developing the sustainable mobility model), and their levels of development determine specific goals and guidelines for variety of transport modes.*

*The report summarized the historical evolution of EU aviation policy in the context of community transport policy. The process, regulatory measures, operating rules and the results of creating a single air transport market in Europe have been also examined.*

*The existing problems and challenges in the development of aviation services were identified and systematised. The main strategic directions for preserving the competitiveness of aviation in the EU and the leading role in international aviation by creating a global model for sustainable aviation based on European standards have been analysed.*