



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2011
SEC(2011) 1444 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщение на оценката на въздействието

придружаваща

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета
относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Европейския
Съюз (преработен текст)**

{COM(2011) 827 окончателен}
{SEC(2011) 1443 окончателен}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Неоптимално разпределение и използване на летищните слотове

1. През 2009 г. 800 милиона пътници са излетели от летища на ЕС с признати проблеми, свързани с претоварването. Петнадесетте най-големи летища са обработили над половината от всички пътнически въздушни превози в Европа. Пет летища на ЕС са сред първите 25 летища в света по общ брой обслужени пътници. Понастоящем търсенето надхвърля капацитета в по-голямата част от деня или през целия ден на летища Лондон-Хийтроу, Лондон-Гетуик, Париж-Орли, Милано-Линате, Дюселдорф и Франкфурт, които заедно са обработили 200 милиона придвижвания на пътници през 2009 г. Търсенето също така надвишава капацитета в часовете на върхово натоварване в редица други летища (напр. Амстердам-Шифол, Мадрид-Барахас, Париж-Шарл де Гол). Допълнителното търсене ще надхвърля предоставяната инфраструктура в бъдеще, поради което претоварването ще се увеличава.
2. Следователно е наложително да се използва съществуващият летищен капацитет по възможно най-ефикасния начин. Съществуват ясни признаци, че настоящата система за разпределение на слотовете в ЕС не е оптимална в контекста на летищата с ограничен капацитет.
3. Оценката на прилагането на сега действащия регламент подчерта наличието на няколко проблемни области, попадащи в две основни категории: От една страна, затруднения с настоящата „административна“ система на ЕС, и, от друга страна, трудности поради факта, че системата не използва предимствата на пазарните механизми.
 - 1.1.1. *Настоящата административна система не е нито завършена, нито приложена изцяло*
4. Първо, *пълната независимост на координаторите на слотове* не е достатъчно гарантирана. В някои държави-членки начинът, по който е структурирана системата за координация, може да се тълкува като ограничаващ независимостта на координатора, която трябва да бъде извън съмнение. Освен това *координаторите на слотове не гарантират достатъчна прозрачност на данните за слотовете*.
5. Второ, сега действащият Регламент за слотовете не е напълно съвместим с бъдещата европейска система за контрол на въздушния трафик („Единно европейско небе“). Например, по отношение на слотовете практически примери от кризите, причинени от облака от пепел и от снега показваха, че Европейският съюз не е подготвен да се справя с такива ситуации.
6. Трето, правилото „80-20“, по силата на което един въздушен превозвач трябва да използва даден слот през 80 % от времето през даден сезон, за да му бъде предоставен същият слот през следващата година, не е достатъчно строго. Дори на някои летища, за които търсенето надвишава предлагането, над 10 % от разпределените слотове не се използват. Освен това, при някои летища късата серия от слотове също може да доведе до неефективното използване на

капацитета чрез блокиране на капацитета през летния период на върхово натоварване и възпрепятстване на целогодишно предоставяните услуги.

7. Накрая, не се използва целият наличен капацитет на летищата, както се показва от процента на късно връщане на слотове. По оперативни причини въздушните превозвачи обикновено изискват повече слотове, отколкото са действителните им нужди, но данните показват, че значителна част от тези слотове „свръх“ необходимото биват връщани твърде късно в пула, от който могат да бъдат разпределени на друг превозвач. Освен това, санкциите, *налагани от държавите-членки за неправилно използване на слотовете, се различават значително* по отношение на видовете неправилно използване, които са обект на санкции, както и на честотата, с която те се прилагат.
- 1.1.2. *Правната рамка вече не съответства на развитието на пазара на въздухоплавателни услуги*
8. Регламентът позволява обмен на слотове между въздушните превозвачи, но не е изрично указано дали този обмен се извършва срещу заплащане в брой или по друг начин. Освен това регламентът, макар да не позволява изрично покупка и продажба на слотове, не ги забранява изрично.
9. Вторичното търгуване, изглежда, предлага ползи по отношение на оползотворяване на капацитета. Поради липса на прозрачност обаче *не става съвсем ясно до каква степен се извършва вторично търгуване*. Освен това, то не е разрешено на някои летища, включително Париж-Орли и испански летища. Няма налична информация за възможните *договорни ограничения* под формата на споразумения, които могат да налагат на купувача как да използва такива слотове, което затруднява органите за защита на конкуренцията да анализират възможни съображения, свързани с конкуренцията.
10. Освен това, новите участници са изправени пред два вида бариери: ограничения по отношение на достъпа до пазара и по отношение на разширяването на тяхната стопанска дейност. Исторически установеното предпочитание означава, че е много трудно на новите участници да се конкурират с господстващото положение на традиционните заварени въздушни превозвачи на най-претоварените летища. Заварените превозвачи имат малък стимул да се отказват от слотове, дори ако други превозвачи биха могли да ги използват по-ефикасно. Следователно на най-претоварените летища пулът от слотове е празен или почти празен. Когато е възможно, има тенденция слотовете да бъдат предоставяни на множество превозвачи, вместо на един по-голям превозвач, който би бил в по-силна позиция с оглед ефективна конкуренция на основния заварен превозвач.
11. *Установените проблеми засягат летищата*, тъй като техният капацитет не е ефикасно или напълно използван. Но те засягат основно *въздушните превозвачи*, тъй като достъпът до претоварените летища е ограничен и те не могат да получат слотовете, които са неефикасно използвани от други въздушни превозвачи. Въздушните превозвачи също са изправени пред различни тълкувания от страна на координаторите на слотове, които на свой ред не разполагат с правна сигурност по отношение на правилното прилагане

на регламента. Накрая, *потребителите* са засегнати от неоптимални конкуренция, услуги и цени.

1.2. Анализ на субсидиарността

12. *Регламентът за слотовете е от съществено значение за правилното функциониране на въздушния транспорт.* Той съответства на целта по членове 90 и 91 от Договора за функционирането на Европейския съюз, Действията на ЕС във връзка с разпределянето на слотове, като част от Общата политика за въздушен транспорт, следва да бъдат обосновани, тъй като се прилага принципът на субсидиарност.
13. В настоящия случай тази обосновка е съсредоточена върху *необходимостта да се гарантира наличие на еднообразни и ефикасни правила в цяла Европа*, за да се осигурят равнопоставени условия на конкуренция за всички оператори.
14. Добавената стойност на ЕС за *постигането на истински вътрешен пазар за въздушен транспорт* следва да бъде в мерките за прилагане, с които се отчита ситуацията на различните летища, като *същевременно се гарантира, че конкуренцията между операторите не се нарушава*. Самостоятелни действия на държавите-членки биха могли да накърнят вътрешния пазар.

2. Цели на инициативата на ЕС

15. Общата цел на преразглеждането на Регламента за слотовете е да се постигне *оптимално разпределение и използване на летищните слотове на претоварените летища*. Специфичните цели са:

СЦ1. *Да се осигури засилено и ефективно разпределяне и използване на слотовете*

СЦ2. *Да се укрепи лоялната конкуренция и конкурентоспособността на операторите.*

От специфичните цели могат на свой ред да бъдат формулирани оперативни цели. За СЦ1 те включват: ограничаване на късното връщане, увеличаване използването на слотовете и намаляване на неправилното използване на слотовете. За СЦ2: увеличаване на броя на разполагащите със стабилен набор от слотове конкуренти, увеличаване на броя на превозените пътници и на осъществяваните полети при същия капацитет на летищата, както и разширяване на пула от слотове.

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

16. **Първото възможно действие е отмяна на регламента**, като в европейски мащаб единствено приложим кодекс за разпределяне на слотовете остават Worldwide Scheduling Guidelines на IATA, които нямат законова сила. Всички заинтересовани са съгласни, че Регламентът за слотовете рязко е подобрил процеса на разпределение на слотове в Европа и че промените през 2004 г. са

били допълнителна стъпка към осигуряване неутрален и недискриминиращ процес на разпределение. Следователно тази възможност беше отхвърлена.

17. Алтернативна възможност за политика е да се осигурят **насоки**, които да допълват сега действащия регламент без същият да бъде изменен. Подобни насоки биха имали необвързващ характер, което би породило проблеми по правоприлагането. Но — и това е най-важното — много от ключовите проблеми, произтичащи от неоптимално разпределяне на слотовете, не биха могли да се разрешат: *насоките биха били в конфликт със сега действащите разпоредби на Регламента за слотовете.* **Следователно единствената обоснована намеса на ЕС следва да бъде под формата на преразглеждане на Регламента за слотовете.**
18. Консултацията със заинтересованите лица и проучването от 2011 г., проведено от Steer Davies Gleave, набелязаха широк кръг от индивидуални мерки за справяне с множеството установени проблеми.
19. Таблицата по-долу представя избраните за анализ политически мерки.

Политически мерки	Съдържание на политическите мерки
	<i>Причина 1: Настоящата административна система не е нито завършена, нито приложена изцяло</i>
<i>Укрепване на независимостта на координаторите на слотове и прозрачността на данните за слотовете</i>	Тази мярка укрепва организационната и функционалната независимост. Тя въвежда ясни правила за финансирането на координационната функция и наблюдението на финансовите ресурси. Тази мярка ще засили и/или разшири изискванията, които трябва да се спазват от координаторите по отношение на данните.
<i>Гарантиране на правилното използване на слотовете</i>	Тази мярка би дала възможност за въвеждане на такси за резервирането на слотове, както и неустойки, и подобрява и укрепва ролята на координатора при прилагането на член 14.
<i>Интегриране на разпределянето на слотове в „Единно европейско небе“</i>	Координаторите си сътрудничат пълноценно с управителния орган на мрежата чрез предоставяне на данните за слотовете, необходими за да се осигури функционирането на европейската мрежа. Както капацитетът на въздушното пространство, така и наземният капацитет се използват ефективно чрез осигуряване на съгласуване между полетните планове и слотовете. Бъдещите норми за функциониране за летищата биха изисквали съвместимост между поставените за изпълнение цели и параметрите за координиране на слотове на летищата.
<i>Подобряване на използването на слотовете</i>	Мярката би увеличила прага на използването, необходим за да се задържи една серия от слотове над настоящите 80 %, както и минималната дължина на серията над настоящите 5 слота.
	<i>Причина 2: Правната рамка вече не съответства на развитието на пазара на въздухоплавателни услуги</i>
<i>Определяне на режим на ЕС за вторично търгуване</i>	Мярката ще позволи вторичното търгуване на всички летища в ЕС да се провежда в съответствие с единствена единна правна рамка. Тя ще даде отговор на опасенията, свързани с прозрачността и конкуренцията, чрез забрана за ограничителни споразумения и подобряване на прозрачността преди и след извършването на сделките.
<i>Подобряване на началното разпределение</i>	<p>Бяха набелязани две мерки:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Годишно отнемане и предлагане на търг на част от слотовете. Състои се от отнемане на процент от исторически наложилите се слотове на силно претоварените летища, при които навлизането на нови участници на пазара е силно ограничено. Отнетите слотове след това се разпределят чрез търг. 2. Изменение на правилото за нови участници: изменение на определението за нов участник чрез увеличаване на броя на слотовете, които превозвач може да държи на летището като все още се счита за нов участник.

20. Някоя от представените по-горе отделни политически мерки сама по себе си не постига целта за оптимално разпределяне на слотове. С цел преодоляване на неоптималното разпределение и използване на слотовете, предлагаме три политически пакета освен базисния сценарий.
21. Първият пакет от политически мерки (ППМ1) би подобрил *ефективността на разпределението и използването на слотовете в рамките на ограниченията на настоящата административна система*. ППМ1 може да се разглежда като самостоятелен вариант.
22. Вторият пакет от политически мерки (ППМ2) се състои от по-амбициозен пакет от мерки, водещи до съществено преразглеждане на Регламента за слотовете. Като се основава на ППМ1, той цели да въведе пазарни механизми за разпределяне на слотове на всички претоварени летища на ЕС, заедно с изменение на правилото за новия участник, правилото „80-20“ и изискванията за серия от слотове.
23. *Третия пакет (ППМ3) е най-амбициозният пакет от политически мерки*. Той включва ППМ2, но също така води до отнемане на слотове, държани от превозвачи, и разпределението им между участниците, представили най-добрите оферти на организиран търг.

	<i>Пакет от политически мерки 1 (ППМ1)</i>	<i>Пакет от политически мерки 2 (ППМ2)</i>	<i>Пакет от политически мерки 3 (ППМ3)</i>
<i>Съдържан ие на пакетите от политичес ки мерки</i>	— Засилване на независимостта и прозрачността — Гарантиране на правилното използване на слотовете — Интегриране на разпределянето на слотове в „Единно европейско небе“	ППМ1 +	ППМ1 +
		— Вторично търгуване, с гаранции за прозрачността и конкуренцията — Преразглеждане на правилото за нов участник — подобряване използването на слотовете	ППМ2 +
			— Отнемане на слотове и търгове за най-претоварените летища

4. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

24. Въздействията на ППМ1 върху използването на капацитета на летищата са ограничени, докато ППМ2 и ППМ3 значително ще подобрят ефикасното използване на капацитета на летищата. ППМ2 ще доведе до увеличение от 1,6 % в броя на пътниците за година, докато ППМ3 ще доведе до увеличение от 1,9 %—2,0 %.
25. С ППМ2 и ППМ3 се постигат далеч най-добрите икономически ползи. Нетните икономически ползи при ППМ2 обаче са 5,3 млрд. EUR, докато при ППМ3 те са между 2,8 и 5 млрд. EUR поради по-високи текущи разходи за въздушните превозвачи и преки разходи по изпълнението за въздушните превозвачи и органите.
26. ППМ1 ще доведе до 2,4 милиона EUR за административни разходи, свързани основно със събирането на данни за слотовете за летища, различни от координирани или управлявани по график летища. Единствените разходи по ППМ2 са за гарантиране на прозрачност на вторичното търгуване (около 0,2 млн. EUR). ППМ3 няма да доведе до допълнителни разходи над тези по ППМ2.
27. При ППМ3 се постига най-голямо увеличение на заетите лица, но също така има най-голям отрицателен ефект върху достъпа до регионите. ППМ2 води до голямо увеличение на заетостта и има ограничено влияние върху достъпа до регионите. ППМ1 не оказва влияние върху достъпа до регионите и има пониско положително въздействие върху заетостта.
28. ППМ2 и ППМ3 биха имали по-отрицателно въздействие върху околната среда от ППМ1.

Количествено определените въздействия на различните политически мерки и съчетанията са обобщени в таблицата по-долу.

Вариант/мярка	Летище	Пътници (%)	Полети (%)	Пътници (в млн.)	Текущи разходи на въздушен превозвач (в млн. €)	преки разходи по изпълнението (в млн. €)	Икономически ползи (в млн. €)	Нетни икономически ползи (в млн. €)	Заетост (в хил. еквиваленти на пълно работно време)		Тарифи (%)	Емисии CO2 (в хил. тонове)
									Летище	Въздушен превозвач		
А. Засилване на независимостта и прозрачността	Общо за ЕС	Няма налични данни	Няма налични данни	Няма налични данни	Няма налични данни	8,7	Няма налични данни	Няма налични данни	0,0	0,0	0,0%	0
Б. Такси за резервиране на слотове	Общо за ЕС	0,3%	0,2%	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2%	719
В. Неустойки за неправилно използване на слотове	Общо за ЕС	0,1%	0,1%	1,5	0,0	19,4	352,7	333,3	1,0	1,5	-0,1%	254
ППМ1 (А+Б+В)	Общо за ЕС	0,4%	0,3%	4,5	0,0	29,5	1 053,2	1 032,5	3,1	5,1	-0,2%	842
Г. Вторично търгуване	Общо за ЕС	1,2%	0,0%	14,4	0,0	24,7	3 139,7	3 115,1	9,9	34,3	-0,6%	5 140
Д. Преразглеждане на правилото за нов участник	Общо за ЕС	0,0%	0,0%	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0%	102
	Хийтроу, смесен режим	0,2%	0,0%	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2%	138
Е. Увеличаване на прага за използване на 85 %	Общо за ЕС	0,1%	0,0%	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0%	150
Ж. Увеличаване на прага за използване на 90 %	Общо за ЕС	0,2%	0,1%	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	-0,1%	431
З. Увеличаване на минималната дължина на серията	Общо за ЕС	0,3%	0,2%	3,6	0,0	0,0	876,3	876,3	2,6	4,7	-0,2%	768
ППМ2 (ППМ1+Г+Д+Е+З)	Общо за ЕС	1,6%	0,2%	23,8	0,0	75,7	5 354,7	5 279,0	16,4	45,6	-0,8%	6 988
И. Отнемане на придобити права и търгове	Хийтроу	2,6% – 3,9%	-0,3% – -1,4%	1,1 – 1,8	708,1 – 2 003,3	25,4	227,6 – 386,1	-347,4 – -1 801,1	0,8 – 1,3	9,8 – 11,3	-1,2% – -2,0%	1 827
	Орли	12,4% – 13,0%	-0,3% – 0,0%	2,8 – 2,9	0,0 – 695,4	20,2 – 20,8	611,7 – 636,9	-104,6 – 616,7	2,0	4,4 – 4,5	-8,4% – -8,7%	611 – 624
ППМ3 (ППМ2+И)	Общо за ЕС	1,9% – 2,0%	0,2%	27,3 – 28,7	708,1 – 2 698,7	113,6 – 119,2	5 620,0 – 5 804,3	2 807,6 – 4 976,9	17,3 – 17,9	55,2 – 56,7	-0,8%	8 523 – 8 775

Бележка: Финансовите стойности са представени като нетна настояща стойност на разходите/ползите за 2012—2025 г. Нефинансовите стойности (пътници, емисии и други) са представени като средногодишни стойности за 2012—2025 г.

Източник: Оценка на въздействието на преразглеждания на Регламент (ЕИО) № 95/93, Steer Davies Gleave, 2011 г.

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

29. Пакетите с политически мерки са оценявани от гледна точка на критериите за ефективност, ефикасност и последователност.
30. От гледна точка на ефективността, ППМ2 изглежда най-привлекателният. Той предлага най-високия потенциал за постигане на всички специфични цели, докато при ППМ3 не може да бъде постигнат по най-ефикасен начин резултатът за СЦ2. При ППМ1 се постига цялостно само СЦ1.
31. Освен това, анализът на съгласуваността между различните пакети с политически мерки показва, че дори ако ППМ2 включва значителни компромиси между — от една страна — въздействието върху използването на капацитета на летищата, плюс положително икономическо и социално въздействие и — от друга страна — въздействието върху околната среда, все пак компромисите са по-малко от тези за ППМ3. По отношение на последователността с най-висока оценка е ППМ1.
32. Накрая, ППМ3 също така е най-скъпоструващ по отношение на текущите разходи на въздушните превозвачи и преките разходи, докато ППМ1 е най-евтин и най-лесен за прилагане.
33. С оглед на горепосоченото **се препоръчва пакет ППМ2**, тъй като получените ползи са много по-големи от разходите. Той има за цел да преразгледа административната система за разпределяне на слотовете чрез въвеждане на пазарни механизми, които могат да коригират слабите ѝ страни. Системата ще предостави по-голяма независимост на координаторите, по-голяма прозрачност, повече възможности за нови участници и специфични мерки за подобряване на използването на слотовете.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

34. Комисията ще оцени изпълнението на регламента три години след приемането му от законодателя и ще наблюдава непрекъснато набор от основни транспортни показатели, които са вече на разположение. Тези показатели ще бъдат използвани за измерване до каква степен приетият вариант на политика постига специфичните цели.