



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2011
SEC(2011) 1456 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщение на ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

Предложение за регламент относно правилата и процедурите за въвеждане на свързани с шума експлоатационни ограничения на летищата на Общността, с който ще се отмени Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 март 2002 г.

Обобщение на ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2011) 828 окончателен}
{SEC(2011) 1455 окончателен}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщение на ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

Предложение за регламент относно правилата и процедурите за въвеждане на свързани с шума експлоатационни ограничения на летищата на Общността, с който ще се отмени Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 март 2002 г.

Обобщение на ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1. В рамките на регулаторния контекст, създаден със задълженията на ИКАО¹, както и принципите за субсидиарност и пропорционалност, определени в член 5 от Договора за Европейския съюз, Директива 2002/30/ЕО² (наричана по-долу „директивата“) в рамките на Директивата относно шума в околната среда³ е част от „балансиран подход“ към управлението на шума на летищата в ЕС.
2. Целта на директивата е да се улесни въвеждането на хомогенни експлоатационни ограничения на летищно ниво, така че да се ограничи или да се намали броят на хората, страдащи от вредните въздействия на шума.
3. За тази цел директивата определя обща рамка от правила и процедури за въвеждането на експлоатационни ограничения на летищата в ЕС, което следва да гарантира защитата на околната среда в районите на летищата по начин, който да е съвместим с изискванията на вътрешния пазар, като се разглеждат еднакви експлоатационни ограничения за летища с напълно съпоставими проблеми с шума.
4. Общата рамка включва:

¹ През 2001 г. асамблеята на Международната организация за гражданско въздухоплаване (наричана по-долу „ИКАО“) одобри концепцията за „балансиран подход“ към управлението на шума от въздухоплавателни средства. Балансираният подход на ИКАО предлага политическа рамка за намаляване на шума на летищата по рентабилен начин, като се използват ограничения спрямо операциите, но не като първа стъпка, а едва след преценка на други възможни мерки, а именно намаляване при източника, планиране и управление на използването на територията, работни процедури за ограничаване на шума и експлоатационни ограничения. .

² Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 март 2002 г. относно установяването на правила и процедури за въвеждането на експлоатационни ограничения, свързани с шума на летищата на Общността (текст от значение за ЕИП). ОВ L 85, 28.3.2002 г., стр. 40—46.

³ Директива 2002/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2002 г. относно оценката и управлението на шума в околната среда – Декларация на Комисията в Помирителния комитет за Директивата относно оценката и управлението на шума в околната среда

- *правила за това как по принцип да се провежда процесът за оценка на шума, който трябва да бъде взет предвид преди въвеждането на свързани с шума експлоатационни ограничения. Експлоатационните ограничения са определени като свързани с шума действия, които ограничават или намаляват достъпа на звукови граждански реактивни самолети до дадено летище.*
- *специфични правила за въвеждането на експлоатационни ограничения, целящи изтеглянето от експлоатация на слабо съобразените въздухоплавателни средства (наричани по-долу „ССВС“), които са най-шумната част от въздухоплавателния флот. Те са определени в директивата като самолетите, които имат кумулативен марж, по-малък или равен на 5 dB във връзка с граничните стойности за сертифициране на шума в глава 3.*
- *процедура⁴, която да се следва от съответните органи при въвеждането на ново експлоатационно ограничение.*

5. В контекста на резултатите от консултациите със заинтересованите страни Комисията стигна до заключението, че като се вземат предвид изложените по-горе характерни ограничения на действията на ЕС, установените в директивата правила и процедури относно начина, по който летищата на ЕС въвеждат експлоатационни ограничения, понастоящем не се прилагат по последователен начин и тяхното въздействие е ограничено. Това особено се усеща на две нива:

- Първо, специфичните правила относно въвеждането на експлоатационни ограничения, целящи изтеглянето от експлоатация на слабо съобразените въздухоплавателни средства, вече не са ефективни. Всъщност междувременно броят на ССВС стана сравнително малък поради тяхната естествена замяна посредством техническото развитие. Определението за ССВС загуби актуалност, а съпътстващият период за поетапно извеждане от експлоатация вече не е подходящ.
- Второ, заинтересованите страни съобщиха, че в действащата правна рамка експлоатационните ограничения се разглеждат по различен начин на летища с напълно съпоставими проблеми с шума, което води до потенциалното нарушаване на конкуренцията. Тази ситуация се дължи на факта, че съществуващите правила за това, как по принцип да се провежда процесът за оценка на шума, не са ясни и не са достатъчно точни. Освен това съществуващата процедура за въвеждане на експлоатационни ограничения се счита за твърде гъвкава.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

6. Директивата допринася за правилното функциониране на системата за европейски въздушен транспорт. Тя съответства на целите на членове 90 и 91 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).
7. Съгласно член 4 от ДФЕС действията на ЕС относно свързаните с шума експлоатационни ограничения като част от общата политика за въздушен

⁴ Тази процедура обхваща области като консултацията на заинтересованите страни, предварителна информация за Комисията и другите държави-членки, както и право на обжалване.

транспорт трябва да бъдат обосновани. В настоящия случай следователно е необходимо да се спази принципът на субсидиарност, определен в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз. Това означава да се оценят два аспекта.

8. Първо, оценка на това, дали целите на предложеното действие не биха могли да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки в рамките на националните им конституционни системи, т.нар. „тест за необходимост“. В настоящия случай тази обосновка се основава върху необходимостта да се гарантира, че международните правила и процедури се изпълняват от държавите-членки по еднакъв и ефикасен начин с цел да се осигури равнопоставеност на операторите от и извън ЕС.
9. Второ, трябва да се прецени дали и как целите биха могли да бъдат постигнати по-добре чрез действие от страна на ЕС, т.нар. „тест за европейска добавена стойност“. Добавената стойност на ЕС по отношение на настоящата инициатива следва да се изразява в мерките за прилагане, като се отчита положението на различните летища и в същото време се гарантира, че свързаните с шума експлоатационни ограничения се прилагат по рентабилен начин на местата, където ситуацията с шума изисква действия, и че е намерен подходящият адаптиран към ситуацията баланс между различните транспортни и екологични политически цели. Всички отделни действия на нивото на държавите-членки биха могли да нарушат функционирането на вътрешния пазар.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

10. В специфичната регулаторна рамка, изложена по-горе, *общата политическа цел* на настоящата инициатива е да се хармонизират и укрепят допълнително общите правила и процедури по отношение на въвеждането на свързани с шума експлоатационни ограничения на летищата в ЕС като част от процеса за управление на шума.
11. Така преразгледаната обща рамка би насърчила най-рентабилните свързани с шума решения, предназначени за постигане на целите за качество по отношение на шума, както са определени в правилата на ЕС и в националната или местната нормативна уредба. Тя следва също така да допринесе за постигането на основната политическа цел по отношение на шума за приоритетно избягване, предотвратяване или ограничаване на вредните въздействия, включително дискомфорта, породен от излагането на въздействие на шум в околната среда⁵.
12. С оглед на първопричините за установените проблеми *общата цел* на предложената инициатива може да се изрази чрез няколко *конкретни цели*:

⁵ Вж. член 1 от Директивата относно шума в околната среда (2002/49/ЕО).

- (1) Да се осигури ефективността на набора от правила за ССВС, като се преразгледа определението за ССВС и съпътстващата го разпоредба за поетапно извеждане от експлоатация⁶;
- (2) Да се гарантира, че на летищата с напълно съпоставими проблеми с шума експлоатационните ограничения се разглеждат по последователен начин, като:
 - се изясни как да се провежда процесът за оценка на шума;
 - се укрепи процедурната рамка, водеща до въвеждането на експлоатационни ограничения.

13. С цел да се оцени напредъкът при постигането на общите и конкретните политически цели, се предлагат следните *оперативни политически цели*:

- Съотношението между новите забрани за полет и общите експлоатационни ограничения следва да бъде доведено до равнище, сравнимо с онова, постигнато от други основни икономически сили до 2020 г., като в същото време се намаляват или поне се запазват нивата на излагане на шум на гражданите;
- Всички нови експлоатационни ограничения следва да съдържат мерки, насочени към ССВС, с цел максимално намаляване на шума.

4. ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ

14. Логиката на изграждане на политическите варианти отразява взаимодействието между два проблема. Всеки политически вариант се състои от два основни компонента, всеки от които обхваща един от проблемите. Освен това всеки политически вариант е проектиран така, че поне да задържи шума на същото ниво като в сценария за обичайно развитие (политически вариант 1). Това, което разграничава политическите варианти, е интензитетът на интервенция, който в зависимост от варианта, е по-висок спрямо първия и по-нисък спрямо втория проблем. Решаването на въпросите, свързани с ССВС (проблем 1), ще доведе до по-малко и/или по-добре насочени експлоатационни ограничения, засягащи съобразените (по-малко шумни) въздухоплавателни средства. Следователно значението на въпросите, свързани с правилното прилагане на балансирания подход (проблем 2) към този вид въздухоплавателни средства, намалява.

Таблица 1: Описание на проблема, факторите и целите

Конкретни цели	Политически варианти		
	ПВ2	ПВ3	ПВ4
Да се осигури ефективността на специфичните правила за			

⁶ Това би изисквало преразглеждане на член 2, буква г) и член 6 относно „Правила за въвеждане на експлоатационни ограничения, предвиждащи извеждането от експлоатация на ССВС“.

ССВС чрез:			
преразглеждане на загубилото актуалност определение на ССВС	Промяна на определението за ССВС, за да се включат въздухоплавателните средства, чийто марж е по-малък от предвидения в глава 3 стандарт 12 EPNdB	Промяна на определението за ССВС, за да се включат въздухоплавателните средства, чийто марж е по-малък от предвидения в глава 3 стандарт 10 EPNdB	Промяна на определението за ССВС, за да се включат въздухоплавателните средства, чийто марж е по-малък от предвидения в глава 3 стандарт 8 EPNdB
избиране на подходящ съпътстващ период на поетапно извеждане от експлоатация	Постепенно извеждане от експлоатация в рамките на 4 години	Постепенно извеждане от експлоатация в рамките на 2 години	Постепенно извеждане от експлоатация в рамките на 2 години
<i>Да се гарантира, че на летищата с напълно съпоставими проблеми с шума се разглеждат сходни експлоатационни ограничения по последователен начин, чрез:</i>			
укрепване на процедурната рамка, водеща до въвеждането на експлоатационни ограничения	Създаване на ниво на ЕС на звено за подкрепа на прилагането на балансирания подход	Създаване на ниво на ЕС на звено за подкрепа на прилагането на балансирания подход	Създаване на ниво на ЕС на звено за подкрепа на прилагането на балансирания подход
изясняване и уточняване на това, как да се провежда процесът за оценка на шума	Допълнителни правила относно обхвата на консултациите със заинтересованите страни	Допълнителни правила относно обхвата на консултациите със заинтересованите страни	Допълнителни правила относно обхвата на консултациите със заинтересованите страни
	По-голяма правна сигурност за процедурите за нарушение	Право на Комисията за надзор с временно преустановяване, докато преразгледаната оценка не бъде преценена като адекватна	Задължителен надзор на Комисията и предварително разрешение

15. Европейското законодателство относно летищния шум понастоящем е под формата на директива. Този избор на правен инструмент частично доведе до големи различия в начина, по който експлоатационните ограничения се въвеждат в Европа.
16. С цел решаване на набелязаните по-горе проблеми в политически варианти 3 и 4 се предлага на Комисията да се предостави право на надзор. Това се обосновава от факта, че ако рентабилността на едно експлоатационно ограничение не е доказана, като се вземат предвид други инструменти за управление на шума, Комисията ще има нужда да гарантира, че подобна мярка може да бъде временно преустановена, докато процесът за оценка се проведе

по правилен начин. Ще трябва да бъдат създадени прозрачни, приложими и разбираеми в целия ЕС критерии относно възможността за временно преустановяване на експлоатационно ограничение.

17. Налице е и фактът, че политическите варианти предвиждат актуализиране на определението за ССВС. Това определение ще трябва да се прилага еднакво във всички държави-членки, тъй като е технически стандарт, одобрен от същите държави-членки в рамките на ИКАО. Предвид вероятната бъдеща необходимост от промяна на това определение с цел запазване на съответствието с научния прогрес и нормалното подновяване на въздухоплавателния флот, във всички политически варианти се предвижда възможност за актуализиране на определението за ССВС чрез делегиран акт на съответния комитет.
18. Въз основа на горепосочените аргументи един регламент вероятно ще бъде най-подходящият инструмент за отразяване на политическите промени в законодателството.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

19. Анализът на въздействието показва, че трите политически варианта имат ясно изразени икономически, социални и екологични въздействия.

- От икономическа гледна точка политически вариант 2 изглежда за предпочитане като цяло, тъй при него има най-малко увеличение на административните разходи. Този политически вариант обаче може да се разглежда като проблематичен по отношение на международните отношения. При политически вариант 3 би се избегнал този отрицателен ефект върху външните отношения, но пак ще се постави допълнителна тежест върху бюджета на ЕС. Този политически вариант би запазил административната тежест, подобна на онази съгласно политически вариант 1.
- Също така от социална гледна точка политически варианти 2, 3 и 4 имат сходно въздействие. Единствената голяма разлика във въздействието произтича от степента, до която са надзиравани оперативните мерки, засягащи безопасността на въздухоплавателни средства. В това отношение политически варианти 2 и 3 могат като цяло да бъдат считани за еквивалентни.
- Вариант 4 може ясно да бъде разграничен във връзка с околната среда, като имащ сравнително висок потенциал за отрицателно въздействие, свързано с компромиса между насочените към шума и изменението на климата оперативни мерки. Политически варианти 2 и 3 отново могат да бъдат считани за сравними като цяло по отношение на въздействието върху околната среда.

Таблица 2: Обобщена таблица на въздействията, сравнени с политически вариант 1

	<i>Политически вариант 2</i>	<i>Политически вариант 3</i>	<i>Политически вариант 4</i>
<i>Въздействие върху прилагането на балансирания подход</i>	Средно	Средно	Високо
Икономически въздействия			
<i>Въздействие върху:</i>			
Ефикасното функциониране на европейската авиационна мрежа	Ниско	Ниско	Ниско
Летищата	Средно	Средно	Ниско
Операторите на въздухоплавателни средства	Ниско	Ниско	Средно
Производителите на корпуси и двигатели за въздухоплавателни средства	Средно	Средно	Неутрално
Административни разходи	<i>До 1 800 000 EUR/година</i>	<i>До 3 000 000 EUR/година</i>	<i>До 4 200 000 EUR/година</i>
Бюджет на ЕС	<i>Ниско</i>	<i>Средно</i>	<i>Високо</i>
Международни отношения	<i>Високо</i>	Ниско	Средно
Социални въздействия			
Въздействие върху управлението и участието	Високо	Високо	Високо
Въздействие върху нивото и условията на заетост	Ниско	Ниско	Ниско

Въздействие върху безопасността	Ниско	Средно	Средно
Въздействия върху околната среда			
Въздействие върху шума	Неутрално	Неутрално	Неутрално
Въздействие върху изменението на климата	Средно	Средно	Неутрално

Легенда:

Отрицателни въздействия са отбелязани с тъмно оранжев цвят и получер курсив.

„ВИСОКО“ отговаря на висока вероятност за значителни въздействия. „СРЕДНО“ и „НИСКО“ означават по-ниска вероятност за появата на значително въздействие. Степента на въздействието във всички случаи ще зависи от избраните мерки от местните и националните органи и операторите на въздухоплавателни средства.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

6.1. Съгласуваност

20. Както е показано по-горе, политически вариант 3 е най-съгласуван, като при него внимателно се балансират действията за постигане на конкретните политически цели. В рамките на този политически вариант не се прогнозира значително отрицателно въздействие и следователно той осигурява най-малките компромиси в икономическата, социалната и екологичната област.

6.2. Ефективност

21. Таблица 3 предлага кратък преглед на ефективността на политическите варианти по отношение на конкретните политически цели, определени в раздел 3. От нея се вижда, че по отношение на ефективността не може да бъде направено ясно класиране. Въпреки това политически вариант 3 изглежда като най-балансиран, защото той предлага най-подходящия набор от действия за постигане на определените цели.
22. По отношение на целта, свързана с правилата за ССВС, ефективността на разглежданите политически варианти зависи от нивото на техните амбиции във връзка с шумовите характеристики на въздухоплавателното средство. В това отношение се очаква политически вариант 2 да осигури най-добър резултат, тъй като при него преразглежданото определение на ССВС е най-строго, т.е. то ще обхване въздухоплавателните средства, чиито шумови характеристики са под предвидения в глава 3 стандарт 12 EPNdB и следователно близки до тези на въздухоплавателните средства по глава 4. Съответно политически вариант 4 предлага най-ниска ефективност, тъй като е по-малко амбициозен по отношение на шумовите характеристики на въздухоплавателните средства, докато политически вариант 2 отбелязва по-добър резултат от политически вариант 3.
23. По отношение на целта, свързана с последователното въвеждане на експлоатационни ограничения на летищата в ЕС, ефективността на разглежданите политически варианти зависи от степента на качествения контрол. Политически вариант 4 предлага най-добрите възможности в това отношение. Предимството му произтича от това, че е много по-концентриран

върху процедурната рамка и най-вече че се предвижда първостепенна роля за Комисията при контрола на качеството на процеса за оценка. Комисията действително ще отговаря за задължителния надзор и предварително разрешение за всяко предвидено експлоатационно ограничение на летищата в ЕС. В сравнение с политически вариант 4 политически вариант 3 е по-малко ефективен, защото качественият контрол няма да има системен характер. Той обаче ще позволи на Комисията да съсредоточи своя качествен контрол върху най-проблематичните експлоатационни ограничения. За политически вариант 2 се очаква определено да бъде най-малко ефективен, защото надзорът на качеството на процеса за оценка ще бъде извършван *ex post* чрез процедури за нарушение.

Таблица 3: Ефективност на разглежданите политически варианти в контекста на конкретните политически цели

Конкретни политически цели	Политически вариант 1	Политически вариант 2	Политически вариант 3	Политически вариант 4
Да се осигури ефективността на специфичните правила за ССВС чрез: преразглеждане на загубилото актуалност определение за ССВС избиране на подходящ съпътстващ период на поетапно извеждане от експлоатация	неутрален	висока	средна	ниска
Да се гарантира, че на летищата с напълно съпоставими проблеми с шума се разглеждат сходни експлоатационни ограничения по последователен начин, чрез: изясняване и уточняване на това, как да се провежда процесът за оценка на шума укрепване на процедурната рамка, водеща до въвеждането на експлоатационни ограничения	неутрален	ниска	средна - висок	висока

6.3. Ефикасност

24. Като се има предвид, че предложената инициатива е от процедурно естество, общата стойност на разглежданите политически варианти обхваща административните разходи и разходите за бюджета на ЕС.
25. В контекста на изложените по-горе оценки политически вариант 2 изглежда като най-ефикасен, тъй като ще доведе до най-малко увеличение на административните разходи. Тази оценка обаче не отчита потенциалните разходи в случай на международен спор на силно глобализирания авиационен

пазар, което вероятно ще се отрази отрицателно на операторите на въздухоплавателни средства от ЕС.

6.4. *Заклучение*

26. В контекста на изложеното по-горе е предпочетен политически вариант 3. Политически вариант 3 изглежда, по-специално по отношение на съгласуваността, най-подходящ за постигане на целите от раздел 3.

7. **НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА**

27. Комисията ще направи оценка и преглед на регламента пет години след неговото приемане. В допълнение към данните, представени в рамките на процедура за надзор или обжалване за определени случаи, Комисията ще осъществява постоянно наблюдение на набор от основни показатели, които ще бъдат актуализирани, за да се проследи ефективността на регламента.

Таблица 4: Наблюдавани показатели

<i>Основни показатели</i>	<i>Определение</i>	<i>Адекватност</i>
<i>Наблюдение на шумовите характеристики на въздухоплавателното средство и качеството на политиката за управление на шума</i>		
<i>Сертифициране на шума</i>	Този показател указва шумовите характеристики на новите въздухоплавателни средства.	Чрез този показател се наблюдава напредъкът на шумовите характеристики на новите въздухоплавателни средства.
<i>Брой на движенията на ССВС</i>	Този показател предоставя броя полети, извършвани от ССВС в района на Европейската комисия за гражданско въздухоплаване (може да се прецизира за всяко летище и авиокомпания).	Този показател показва тенденциите при употребата на ССВС.
<i>Преглед на експлоатационните ограничения и на асортимента от мерки за намаляване на шума</i>	Този нов показател ще събира информация от плановите за действие по отношение на шума и от плановите за ефективност относно качеството на мерките за намаляване на шума.	Този показател ще разкрие качеството на процеса за оценка на шума.