



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2011
SEC(2011) 1440 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета
относно наземните услуги на летищата в Съюза и за отмяна на Директива
96/67/ЕО на Съвета**

{COM(2011) 824 окончателен}
{SEC(2011) 1439 окончателен}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Контекст и установени проблеми

Наземното обслужване обхваща всички свързани с въздухоплаването наземни дейности, извършвани за авиокомпаниите на летищата, и представлява основна функция в авиационната верига. Въпреки че наземното обслужване не е непременно видимо, престоят на пътниците на летищата и във въздуха зависи от качеството на наземните услуги, независимо дали например за да се осигури коректното посрещане на пътниците на летището, материалното удобство в самолета или предварителните условия за безопасни и сигурни полети. Ефикасното предоставяне на наземно обслужване следователно е важно за летищните оператори, авиокомпаниите и пътниците, и е от ключово значение за ефикасното използване на инфраструктурата за въздушен транспорт. То също така допринася значително за ефективността на авиационната система като цяло.

Директива 96/67/ЕО (по-долу „Директивата“) бе приета през 1996 г., за да се регулира достъпът до пазара на наземни услуги с оглед неговото отваряне, така че да се намалят цените, заплащани от авиокомпаниите, и да се повиши качеството на тези услуги. Тя бе една от ключовите инициативи, придружаващи единния авиационен пазар в средата на 90-те години.

В Директивата се определят 11 категории наземно обслужване:

- 1 Наземна администрация и надзор;
- 2 Обслужване на пътници;
- 3 Обработка на багажи;
- 4 Обработка на товари и поща;
- 5 Перонно обслужване;
- 6 Обслужване на въздухоплавателното средство;
- 7 Обслужване на горива и масла;
- 8 Поддръжка на въздухоплавателното средство;
- 9 Летателни операции и администрация на екипажа;
- 10 Наземен транспорт;
- 11 Кетъринг услуги.

Сред тях следните могат да подлежат на ограничения (т.нар. „ограничени услуги“):

- Обработка на багажи;

- Обработка на товари и поща по отношение на физическото обработване на товарите и пощата, независимо дали пристигащи, отпътуващи или премествани между въздушният терминал и въздухоплавателното средство;
- Перонно обслужване;
- Обслужване на горива и масла.

Към 1 януари 2001 г. следната правна рамка бе в сила съгласно Директивата:

	Летища, отворени за търговски трафик <u>под</u> 2 милиона пътници или 50 000 тона товари годишно	Летища, отворени за търговски трафик <u>над</u> 2 милиона пътници или 50 000 тона товари годишно	
		Всички услуги освен „ограничените“	"Ограничените услуги"
Самообслужване (обработка за собствена сметка на авиокомпаниите)	Свободен достъп до пазара за <u>всички</u> категории*	Свободен достъп до пазара*	Свободен достъп* ИЛИ Ограничение до поне 2 самообслужващи се авиокомпани за категория услуги (подбрани въз основа на адекватни, обективни, прозрачни и недискриминационни критерии)*
Обработка от трети страни	Не попада в обхвата на Директивата	Свободен достъп до пазара*	Свободен достъп* ИЛИ Ограничение до 2 оператора - трети страни за категория услуги (подбрани въз основа на <u>тръжна</u> процедура, публикувана в ОВЕС). Поне един доставчик на услуги — трета страна трябва да бъде независим от летището и доминиращия превозвач. **възможност да се ограничи броят на операторите — трети страни въз основа на пространствени/капацитетни ограничения до 1, ако искането за освобождаване е одобрено от ЕО.

*Възможност да се ограничи броят на доставчиците въз основа на пространствени/капацитетни ограничения (ако искането за освобождаване е одобрено от ЕО).

От 1996 г. насам Комисията следеше отблизо прилагането на Директивата, при което се появила редица въпроси, свързани с изпълнението и правоприлагането. Освен това контекстът, в който се предоставя наземното обслужване, се промени драстично (36 %¹ увеличение на въздушния трафик и през последното десетилетие — последователни кризи като икономически спад, вулканични изригвания и значителни снеговалежи и др.). В тази променяща се среда консултациите и оценките на Директивата разкриха съществуването на два проблема:

1.1.1. Проблем 1: Доставка на наземно обслужване днес не е достатъчно ефективно

Понастоящем авиокомпаниите не получават рентабилно наземно обслужване на всички летища в ЕС поради три първопричини.

¹ Източник: Комисията за преглед на ефективността на Евроконтрол.

Първо, възможността да се ограничава конкуренцията при някои услуги означава, че на някои летища авиокомпаниите се сблъскват с ограничен избор между двама доставчици за всяка от „ограничените услуги“ и самообслужването не винаги им е разрешено.

Второ, Европа се характеризира с множество административни условия за достъп до националните пазари. Всяка държава-членка може да изисква собственото си „одобрение“, което води до разнообразие от местни изисквания, което пък принуждава предприятията за наземно обслужване да се приспособяват към всеки национален пазар и допринася за увеличаването на разходите.

Трето, започването и разширяването на дейността за новите участници е затруднено на летищно ниво. На някои летища определени местни условия възпрепятстват новите участници да се конкурират по устойчив начин с вече установените на пазара доставчици. Такива местни условия включват: i) неподходяща правна рамка за управлението на централизираните инфраструктури² (ЦИ); ii) неподходяща правна рамка за отделните отчети на операторите на летища, предоставящи наземно обслужване; и iii) небалансирани тръжни процедури за независимите оператори.

1.1.2. Проблем 2: Цялостното качество на наземното обслужване на летищно ниво не е синхронизирано с развиващите се нужди във връзка с надеждността, устойчивостта, безопасността, сигурността и опазването на околната среда

По-ниското от оптималното качество на летищно ниво може да се наблюдава по отношение на надеждността на услугата (закъснения при двупосочните полети и погрешна обработка на багажа), устойчивостта (управление на кризи), безопасността и сигурността (инциденти и заплахи от тероризъм) и околната среда (емисии на CO₂ и гликол).

Незадоволителното общо качество на наземното обслужване може да бъде отдалено на две основни първопричини: i) недостатъчна координация на наземното обслужване на летището (свързана с практиките за подизпълнение, които засягат летищното пространство и дейности, липсата на ежедневен надзор на дейностите и неизвършването на наблюдение/докладване на ефективността); и ii) незадоволителна правна рамка за обучение и трансфер на персонала.

1.2. Субсидиарност

Наземното обслужване е от основно значение за правилното функциониране на въздушния транспорт в съответствие с целта на членове 58 и 90 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Тъй като се прилага принципът на subsidiarity, действията на ЕС във връзка с наземното обслужване трябва да бъдат обосновани.

Първо, целите на предложеното действие не биха могли да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки, тъй като, както вече беше признато през

² Т.е. инфраструктури, „използвани за предоставянето на наземно обслужване, чиято комплексност, цена или влияние върху околната среда не позволява разделянето им или дублирането им“ като сортирането на багажа, обезледяването, пречистването на водата или системите за разпределение на горивото.

1996 г., достъпът до пазара на наземни услуги като част от общата политика за въздушен транспорт следва да бъде в рамката на ЕС.

Второ, добавената стойност на действията на ЕС произтича от необходимостта за авиокомпаниите да осъществяват дейност на единния авиационен пазар. Като техни преки подизпълнители предприятията за наземно обслужване се нуждаят от равнопоставеност на равнище на ЕС.

2. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Общата цел на инициативата е да се подобри ефикасността и качеството на наземните услуги за ползвателите (авиокомпаниии) и крайните потребители (пътници/спедитори).

Конкретните цели (КЦ) са:

КЦ1. Да се гарантира, че авиокомпаниите имат по-голям избор на решения за наземно обслужване на летищата в ЕС;

КЦ2. Да се хармонизират и изяснят националните административни условия за навлизане на пазара (одобрения).

КЦ3. Да се осигури равнопоставеност на летищно ниво между дружествата за наземно обслужване, работещи при различни регулаторни режими.

КЦ4. Да се увеличи координацията между доставчиците на наземно обслужване на летището.

КЦ5. Да се изясни правната рамка за обучението и трансфера на персонала.

3. ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ

Първото възможно действие би могло да се състои в отмяната на действащата директива. Предишните кръгове на консултации със заинтересованите страни не показаха желание за това. С оглед на риска от разпокъсване на вътрешния пазар и сложността, която би възникнала в резултат на различните национални/местни/летищни изисквания, този вариант бе изоставен.

Друга алтернатива би могла да се състои в строгото изпълнение на съществуващата, неизменена директива, към която да се добавят насоки. Този вариант бе изоставен, тъй като поне една от основните първопричини (възможността да се ограничи конкуренцията за определени услуги) не може да бъде отстранена чрез строго изпълнение и насоки.

При консултациите със заинтересованите страни и оценките бе идентифициран широк набор от мерки с потенциал за намиране на решения в установените проблемни области. Нито една от набелязаните политически мерки не би могла поотделно да постигне всички конкретни цели.

С цел решаване на установените проблеми освен основния сценарий са предложени четири отделни политически пакета. Всеки пакет третира петте първопричини на

проблема. Три пакета включват мерки с подобен интензитет (съответно нисък, среден и висок) в петте установени области (с цел ограничаване на конфликтите „ефикасност/качество“ и „ефикасност/условия на труд“). Добавен е четвърти пакет, съчетаващ мерки със среден интензитет с високоинтензивни мерки за неконфликтните области.

Първият политически пакет (ПП1) подобрява сегашната система, като изменя директивата, само доколкото е необходимо, и предоставя насоки, където това е възможно. Той съдържа мерките с най-нисък интензитет.

Вторият пакет (ПП2) се стреми да подобри сегашната система чрез набор от мерки със среден интензитет и поради това е по-амбициозен от ПП1. Той се явява под формата на регламент.

Третият пакет (ПП3) включва високоинтензивни мерки, с които се осигурява пълна хармонизация на рамката на пазара за наземни услуги, и също е под формата на регламент.

ПП2' — вариант на ПП2, който включва две мерки от ПП3 (относно одобренията и минималните изисквания за качество), е четвъртият разглеждан пакет.

Избраният правен инструмент за ПП2/ПП2' и ПП3 е регламент. Тъй като повечето затруднения с настоящата правна рамка са свързани с разнородното прилагане от страна на държавите-членки, новото предложение ще позволи да се определят правила за целия ЕС, като се остави известна гъвкавост на държавите-членки, но само където е необходимо.

	<i>ПП1</i>	<i>ПП2</i>	<i>ПП2'</i>	<i>ПП3</i>
Правен инструмент →	Директива (+насоки)	Регламент	Регламент	Регламент
Първопричини ↓				
1: Възможност да се ограничи конкуренцията за някои наземни услуги	Пълно отваряне на пазара за самообслужване	- Пълно отваряне на пазара за самообслужване - За големите летища, увеличаване до три на минималния брой на доставчиците — трети страни на четирите категории услуги, които могат да бъдат ограничени.	- Пълно отваряне на пазара за самообслужване - За големите летища, увеличаване до три на минималния брой на доставчиците — трети страни на четирите категории услуги, които могат да бъдат ограничени.	Пълно отваряне на пазара за самообслужване и доставчици — трети страни (премахване на тръжните процедури)
2: Множество административни условия за достъп до националните пазари (одобрения)	Насоки за държавите-членки относно изискванията за одобренията	Взаимно признаване на одобренията с хармонизирани изисквания	Установяване на одобрение от ЕС	Установяване на одобрение от ЕС
3: Трудности пред новите участници на пазара да започнат и разширят дейността си на летищно ниво	а) Изяснени определения в директивата за централизираните инфраструктури (ЦИ) б) Изяснени определения в директивата за отделните отчети	а) По-добро управление на централизираните инфраструктури, б) Правно разделяне на летищните оператори и техните дъщерни дружества за наземно обслужване	а) По-добро управление на централизираните инфраструктури, б) Правно разделяне на летищните оператори и техните дъщерни дружества за наземно обслужване	а) По-добро управление на централизираните инфраструктури; б) Премахване на възможността за летищните оператори да контролират дейността за наземно обслужване на собственото си летище

	в) Изяснена роля и определения на комитета на потребителите на летища в директивата	в) Подобрена тръжна процедура (комитет на потребителите на летища + продължителност на тръжните дейности).	в) Подобрена тръжна процедура (комитет на потребителите на летища + продължителност на тръжните дейности).	(без буква в): в ППЗ не е предвидена тръжна процедура)
4: Недостатъчна координация на наземно обслужване на летищата	а) Насоки за подизпълнението	а) Въвеждане на изяснени правила за подизпълнението	а) Въвеждане на изяснени правила за подизпълнението	а) Въвеждане на изяснени правила за подизпълнението
	б) Хармонизирани критерии за тръжните процедури	б) Хармонизирани критерии за тръжните процедури	б) Хармонизирани критерии за тръжните процедури	(без буква б): в ППЗ не е предвидена тръжна процедура)
	в) Насоки за „правила поведение“	в) Роля на летищния оператор за наземната експлоатация За големите летища, летищният оператор, отговорен за минималните изисквания за качеството на наземната експлоатация, които трябва да бъдат определени в делегирания акт	в) Роля на летищния оператор за наземната експлоатация За големите летища, минимални изисквания за качество, определени на ниво на ЕС	в) Роля на летищния оператор за наземната експлоатация За големите летища, минимални изисквания за качество, определени на ниво на ЕС
		г) Задължения за докладване относно ефективността на операторите, които трябва да бъдат уточнени в делегирания акт (за големите летища)	г) Задължения за докладване относно ефективността на операторите, които трябва да бъдат уточнени в делегирания акт (за големите летища)	г) Задължения за докладване относно ефективността на операторите, които трябва да бъдат уточнени в делегирания акт (за големите летища)
5: Незадоволителна правна рамка за обучението и трансфера на персонала	а) Насоки за обучението	а) Задължително минимално обучение на персонала	а) Задължително минимално обучение на персонала	а) Въвеждане на индивидуална квалификация на персонала (лицензиране) за най-важните категории персонал

б) Консултации с представители на служителите по време на тръжните процедури	б) Позволяване на държавите-членки да налагат изискване да се преназначи персонала при сходни условия за услуги, достъпът до които е ограничен.	б) Позволяване на държавите-членки да налагат изискване да се преназначи персонала при сходни условия за услуги, достъпът до които е ограничен.	б) Пълно преназначаване на персонала при подобни условия в случай на (частична) загуба на дейност в полза на друг доставчик за всички наземни услуги.
--	---	---	---

4. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Въздействията на политическите пакети са обобщени по-долу:

Въздействия спрямо основния сценарий				
	ПП1	ПП2	ПП2'	ПП3
Икономическо въздействие				
Въздействие върху функционирането на вътрешния пазар, конкуренцията и конкурентоспособността на наземното обслужване	МНОГО СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	СИЛНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СИЛНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО
Въздействия върху оперативните разходи и упражняването на търговска дейност	НУЛЕВО	НЕУТРАЛНО	НЕУТРАЛНО	СРЕДНО ОТРИЦАТЕЛНО
Въздействия върху малките и средните предприятия	НУЛЕВО	СЛАБО ОТРИЦАТЕЛНО	СЛАБО ОТРИЦАТЕЛНО	СРЕДНО ОТРИЦАТЕЛНО
Въздействия върху потребителите	НУЛЕВО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО
Предприятия – административна тежест (АТ) след 5 години	НУЛЕВО	- 0,61 млн. EUR СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	- 0,61 млн. EUR СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	- 0,61 млн. EUR СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО
Публични власти – АТ след 5 години	НУЛЕВО	- 0,185 млн. EUR	- 0,185 млн. EUR СЛАБО	- 0,185 млн. EUR СЛАБО

Въздействия спрямо основния сценарий					
		ПП1	ПП2	ПП2'	ПП3
			СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	ПОЛОЖИТЕЛНО	ПОЛОЖИТЕЛНО
Държави-членки		НУЛЕВО	- 0,2 млн. EUR	- 1,06 млн. EUR	- 1,06 млн. EUR
Европейска комисия		НУЛЕВО	Незначително (+ 0,015 млн. EUR)	+ 0,86 млн. EUR	+ 0,86 млн. EUR
Трети държави		МНОГО СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	СИЛНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СИЛНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО
Бюджет на ЕС		НУЛЕВО	НУЛЕВО	0,86 млн. EUR за 5 години	0,86 млн. EUR за 5 години
Социални въздействия					
Заетост (брой работни места)		НУЛЕВО	- 450 работни места годишно в наземното обслужване	- 450 работни места годишно в наземното обслужване	- 900 работни места годишно в наземното обслужване, но нови работни места в организации, лицензиращи персонал за наземно обслужване
Качество на работните места, здраве, безопасност и достойнство на работниците		МНОГО СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО	МНОГО СИЛНО ПОЛОЖИТЕЛНО
Екологични въздействия		МНОГО СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СРЕДНО ПОЛОЖИТЕЛНО
Въздействие върху качеството на наземното обслужване		СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	СИЛНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СИЛНО ПОЛОЖИТЕЛНО	СИЛНО ПОЛОЖИТЕЛНО
Въздействия за опростяване на съществуващото законодателство		МНОГО СЛАБО ПОЛОЖИТЕЛНО	НЕУТРАЛНО	НЕУТРАЛНО	НЕУТРАЛНО
Аспекти на транспониране и спазване		СЛАБО ОТРИЦАТЕЛНО	СРЕДНО ОТРИЦАТЕЛНО	СРЕДНО ОТРИЦАТЕЛНО	СИЛНО ОТРИЦАТЕЛНО

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Политическите пакети са оценени чрез критерии за ефективност, ефикасност и съгласуваност.

От гледна точка на ефективността ППЗ предлага най-голям потенциал за постигане на всички конкретни цели, а ПП2 предлага добра ефективността като цяло. ПП1 отговаря на конкретните цели само в ограничена степен.

По отношение на ефикасността ППЗ — най-скъп вариант, е по-малко ефикасен от ПП2, а ПП1 е най-евтин и най-лесен за прилагане.

По отношение на съгласуваността пакетите има сходни показатели.

Ефективност, ефикасност и съгласуваност на политическите пакети				
	ПП1	ПП2	ПП2'	ППЗ
Ефективност	Ограничена	Добра	Добра	Много добра
КЦ1	Ограничена	Добра	Добра	Много добра
КЦ2	Много ограничено	Много добра	Много добра	Много добра
КЦ3	Ограничена	Много добра	Много добра	Отлично
КЦ4	Ограничена	Много добра	Много добра	Много добра
КЦ5	Ограничена	Добра	Добра	Много добра
Ефикасност	Много добра	Добра	Добра	Ограничена
Съгласуваност	Ограничено равновесие	Ограничено равновесие	Ограничено равновесие	Ограничено равновесие

ПП1 е най-малко привлекателен, тъй като не решава установените проблеми.

ПП2/ПП2' са за предпочитане пред ППЗ:

- Разликите от гледна точка на ефективността (степената, до която се решават проблемите) между ПП2/ПП2' и ППЗ са ограничени.
- Разликите от гледна точка на въздействието са значителни: за почти всички критерии ПП2/ПП2' подобряват положението или ограничават вредните въздействия по значително по-добър начин от ППЗ.
- Поради това в сравнение с ППЗ ПП2/ПП2' осигуряват по-добър баланс между ефективност и приемливо въздействие: те постигат целите без да се налагат твърде скъпи промени.

ПП2 и ПП2' са много близки. Разликата между тях се дължи само на въздействията на техните две различаващи се мерки: и за двете мерки ПП2 е по-добър от гледна точка на транспонирането/спазването (за ПП2' се очакват повече усилия), докато ПП2' е по-добър за целите на опростяването. Предвид ключовия аспект на спазването/правоприлагането следователно се препоръчва ПП2.

ПП2 отваря умерено пазара на наземно обслужване, като същевременно не влошава на условията на труд (прехвърлянето на персонал при сходни условия би било възможно,

където се наложи по-нататъшно отваряне). ПП2 би предоставил на разумна цена един по-отворен и по-справедлив пазар на наземно обслужване заедно с по-добро качество и изяснени отговорности на летищния контекст, както и избистрена рамка за обучение и трансфер на персонала.

6. Мониторинг и оценка

Комисията ще направи оценка на изпълнението на новия регламент пет години след неговото приемане.