



Страсбург, 11.6.2013
SWD(2013) 207 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Законодателни предложения

за актуализиране на регламентите за „Единно европейско небе“ — ЕЕН2+

{COM(2013) 410 final}

{SWD(2013) 206 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Законодателни предложения

за актуализиране на регламентите за „Единно европейско небе“ — ЕЕН2+

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Инициативата „Единно европейско небе“ (ЕЕН) има за цел да подобри общата ефикасност на организацията и управлението на европейското въздушно пространство. Опитът, придобит с ЕЕН I от 2004 г. насам и с ЕЕН II от 2009 г. насам, показва, че принципите и направлението на ЕЕН са правилни и оправдават по-нататъшното им прилагане. При осъществяването на инициативата обаче възникват закъснения. С пакета ЕЕН2+ следва да се подобри прилагането на ЕЕН II, като се насочи вниманието към някои институционални въпроси, както и към по-нататъшното подобряване на ефективността на разпоредбите за аеронавигационно обслужване.

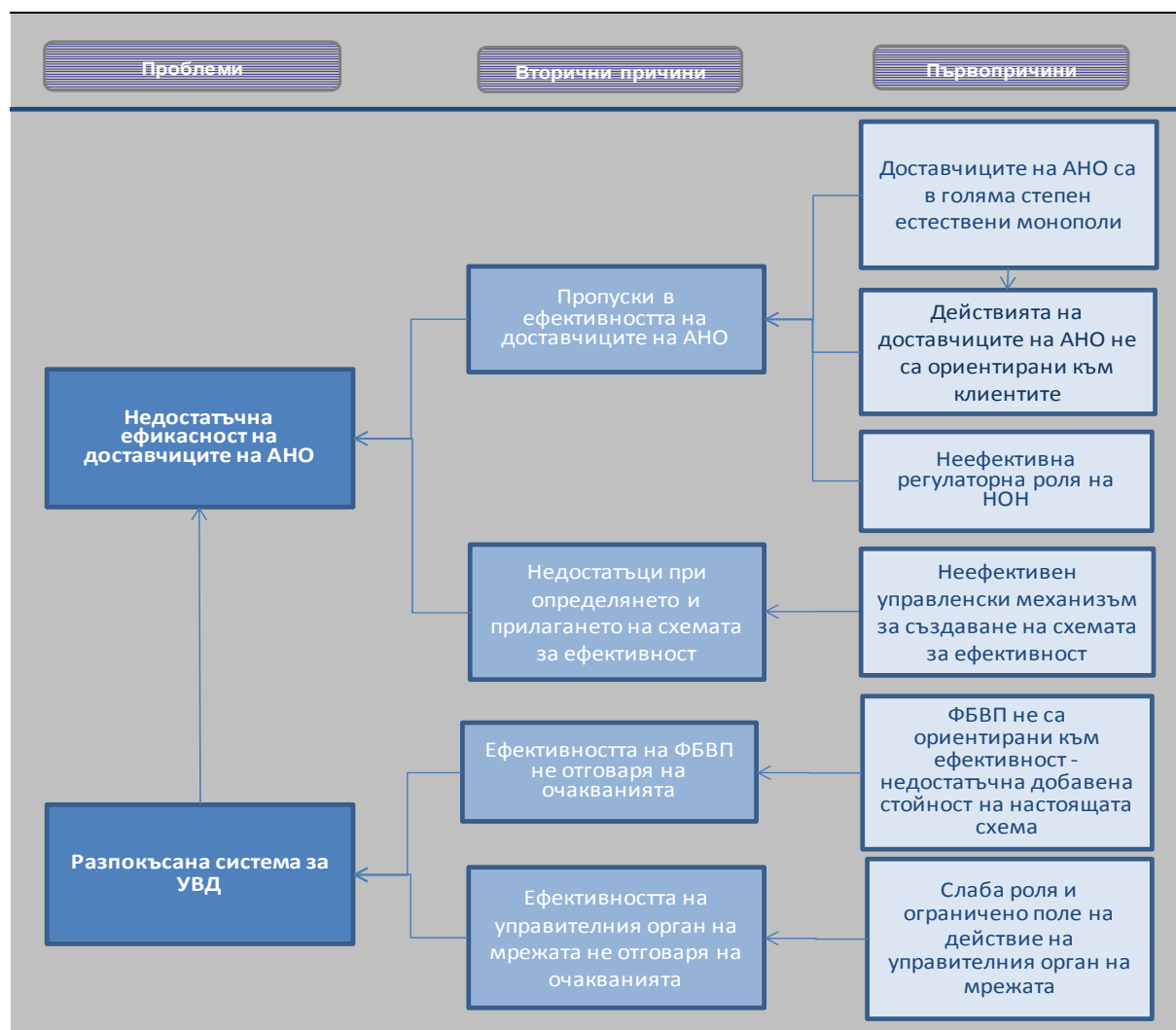
Първата проблемна област, разгледана в оценката на въздействието, направена в ЕЕН2+, е **недостатъчната ефикасност на предлаганото аеронавигационно обслужване (АНО)**. Предлаганото АНО остава сравнително неефикасно по отношение на разходната ефективност и ефикасността на полетите, както и по отношение на предлагания капацитет. Това става ясно при сравнение със Съединените щати, чието въздушно пространство е с подобен размер. В САЩ въздушното пространство се контролира от един единствен доставчик на обслужване за разлика от Европа, където има 38 доставчика на обслужване по маршрута. Доставчикът на обслужване в САЩ контролира почти 70% повече полети с 38% по-малко персонал. Основните причини за тази разлика в производителността са недостатъците при създаването и прилагането на схемата за ефективност в Европа, неефективността на органите за надзор и непропорционално високата численост на помощния персонал, работещ за доставчиците на обслужване.

Вторият ключов проблем, към който се насочва вниманието, е **разпокъсаността на системата за УВД**. Европейската система за УВД се състои от 27 национални органа, упражняващи надзор над повече от сто доставчика на аеронавигационно обслужване (доставчици на АНО), които очаквано имат различни системи, правила и процедури. Съществуват много допълнителни разходи, предизвикани от големия брой доставчици на обслужване в Европа, всеки от които експлоатира свои собствени системи и в повечето случаи обучава собствен персонал, създава собствени оперативни процедури и е териториално ограничен в малко въздушно пространство по отношение предоставянето на обслужване. С цел преодоляване на разпокъсаността в рамките на ЕЕН беше предложена идеята за трансгранични функционални блокове въздушно пространство (ФБВП) и централизиран управителен орган на мрежата, който да предоставя определени услуги на мрежово равнище. ФБВП обаче все още не са

ориентирани към постигането на ефективност, а управителният орган на мрежата продължава да е твърде слаб.

Инициатива ЕЕН2+ ще засегне повечето от доставчиците на АНО, органите на държавите членки, ползвателите на въздушното пространство, Комисията и ЕААБ.

Проблеми, вторични причини и първопричини



2. СУБСИДИАРНОСТ

С членове 58, 90 и 100 от Договора за функционирането на Европейския съюз целите на вътрешния пазар в контекста на общата транспортна политика на ЕС се въвеждат и в областта на въздушния транспорт.

Чрез самостоятелни действия на държавите членки не може да се гарантира оптималното изграждане на капацитета и безопасността, като същевременно се намали равнището на разходите при услугите за управление на въздушното движение в ЕС. Със споразуменията по пакетите ЕЕН I и ЕЕН II държавите членки признаха, че в основата на проблема е разпокъсаността на европейското въздушно пространство, дължаща се на националните правила и географските граници.

3. ЦЕЛИ

Обща цел:

Подобряване конкурентоспособността на европейската авиационна система по отношение на други съпоставими региони и по-специално доразвиване на инициативата „Единно европейско небе“

Конкретни цели:

КЦ1: Подобряване на ефективността на обслужване на въздушното движение от гледна точка на ефикасността

КЦ2: Подобряване на използването на капацитета за управление на въздушното движение

Оперативни цели:

ОЦ1: Осигуряване на прозрачност при предоставянето на аеронавигационно обслужване въз основа на пазарните принципи и стойността за клиентите.

ОЦ2: Укрепване на ролята на националните органи за надзор

ОЦ3: Укрепване на процеса на определяне на цели и прилагане на схемата за ефективност (включително укрепване на органа/единицата за преглед на ефективността (ОПЕ/ЕПЕ).

ОЦ4: Стратегическо пренасочване на ФБВП

ОЦ5: Укрепване на управлението и оперативния обхват на управителния орган на мрежата

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Въз основа на анализа и консултациите със заинтересованите страни беше идентифициран широк набор от мерки в шест области на политиката, като всички те са потенциално в състояние да допринесат за отстраняването на всички вторични причини, намиращи се в основата на проблемите, описани по-горе.

Първопричина за проблемната област	Области на политиката	Разглеждани варианти на политиката
Проблемна област 1: Недостатъчна ефикасност на аеронавигационното обслужване		
Доставчиците на аеронавигационно обслужване са до голяма степен естествени монополи	1. Помощни услуги	1.1 — Без промяна
		1.2 — Функционално разделяне на помощните услуги
		1.3 — Структурно разделяне на помощните услуги
Доставчиците на АНО не са ориентирани към клиентите	2. Ориентирани на доставчиците на АНО към потребностите на клиентите	2.1 — Без промяна
		2.2 — Подобрени механизми за консултация и одобрение от страна на ползвателите на въздушното пространство относно определени планувани инвестиции
		2.3 — 2.2 плюс предоставяне на роля на ползвателите на при управлението на доставчиците на АНО
Неефективна регулаторна роля на НОН	3. Неэффективна роля на НОН	3.1 — Без промяна
		3.2 — Въвеждане на взаимно сътрудничество, координация на равнище на ЕС и съвместно използване на експерти
		3.3 — 3.2 плюс институционално отделяне на НОН от доставчиците на АНО
Неефективен управленски механизъм за създаването на схема за ефективност	4. Управленски механизъм на схемата за ефективност	4.1 — Без промяна
		4.2 — Ограничаване на участието на държавите членки в процеса на определяне на целите ОПЕ под надзора на Комисията
		4.3 — Предоставяне на възможност ОПЕ да се определя пряко от държавите членки, при условие че ОПЕ определят своите цели самостоятелно, без да прилагат процедурата на комитология
Проблемна област 2: Разпокъсаност на системата за УВД		

Първопричина за проблемната област	Области на политиката	Разглеждани варианти на политиката
ФБВП не са ориентирани към подобряване на ефективността, а добавената стойност на сегашната структура е недостатъчна	5. Преориентиране на ФБВП.	5.1 — Без промяна
		5.2 — Създаване на по-задължаващи цели/критерии за ФБВП, чието прилагане може да бъде наложено по-лесно
		5.3 — Създаване на по-гъвкав и в по-голяма степен ориентиран към постигане на ефективност модел на ФБВП
		5.4 — Подход отгоре-надолу с нова единица, създадена чрез обединяване на ОПЕ и управителния орган на мрежата, която ще организира предоставянето на обслужване
Слаба роля и ограничен обхват на управителния орган на мрежата	6. Роля на управителния орган на мрежата	6.1 — Без промяна
		6.2 — Предаване на оперативното управление на промишлеността и опростяване на управлението по стратегическите въпроси, осъществявано от ЕС и държавата
		6.3 — Създаване на съвместно предприятие от промишлен тип, което изпълнява функциите на управителен орган на мрежата
		6.4 — Като вариант 6.2 или 6.3, но с участието на Евроконтрол в роля, която е изградена около управителния орган на мрежата и един централизиран доставчик на обслужване с по-широки функции, включително организация на въздушното пространство в по-широк смисъл

Вариант на политиката 1: Помощни услуги¹. Първият вариант (1.1) е вариантът без промени. Помощните услуги могат също така да бъдат функционално (вариант 1.2) или структурно (вариант 1.3) разделени. В случай на функционално разделяне доставчиците на аеронавигационно обслужване ще трябва да организират вътрешно предоставяне на помощни услуги от звена, които могат да бъдат ясно разграничени като отделни стопански единици. Ако бъде избрано структурно разделяне, активите и персоналят, необходими за подпомагане на предоставянето на помощни услуги ще бъдат прехвърлени към отделна организация, независима от основния доставчик на обслужване по контрол на въздушното движение.

Вариант на политиката 2: Ориентиране на доставчиците на АНО към потребностите на клиентите Първият вариант (2.1) е вариантът без промени. Вторият вариант (2.2) изисква подобряване на процеса на консултации с ползвателите на въздушното пространство и дава възможност на групи ползватели на въздушното пространство да „одобряват“ инвестиционните планове на доставчиците на АНО. Вариант 2.3 се основава на вариант 2.2, като се добавя задължение да бъде предоставено по едно място в управленския/надзорния съвет на всяка от трите групи ползватели на въздушното пространство (авиокомпания, военно въздухоплаване и въздухоплаване с общо предназначение/стопанско въздухоплаване).

Вариант на политиката 3: Неефективна роля на националните органи за надзор (НОН). Първият вариант (3.1) е вариантът без промени. Вариант 3.2 е съсредоточен върху изграждането на по-тясно сътрудничество между НОН, насърчаването на обмена на най-добри практики и обединяване на работата на националните експерти в рамките на ЕААБ. Вариант 3.3 се основава на вариант 3.2, но изисква пълното институционално

¹ Услуги като аеронавигационна информация, комуникационно обслужване, навигационно обслужване, надзор или метеорологично обслужване, които подпомагат основните доставчици на аеронавигационно обслужване.

отделяне на НОН от доставчиците на АНО, контролирани от тях, вместо съществуващото понастоящем функционално разделяне.

Вариант на политиката 4: Управленски механизъм на схемата за ефективност. Ако се избере вариантът *без промени* (4.1), постигането на първоначалните цели на ЕЕН за 2020 г. ще стане невъзможно. С вариант 4.2 процесът на определяне на цели ще бъде съкратен и възможностите за влияние от страна на държавите членки ще бъдат намалени. Вариант 4.3 ще бъде пълна противоположност на съществуващия подход, давайки възможност на държавите членки да определят (вместо Комисията) членовете на ОПЕ, като същевременно съблюдают строги критерии за независимост. В този случай ОПЕ ще определят сами целите си, а процедурата на комитология ще бъде напълно игнорирана, с цел да се гарантират бързина и ефективност.

Вариант на политиката 5: Преориентиране на ФБВП. Вариантът *без промени* (5.1) ще позволи да продължи бавният процес и няма да подобри ориентацията на ФБВП към ефективност. Вариант 5.2 ще замени сегашните критерии относно ФБВП със задължителни цели. Вариант 5.3 ще превърне ФБВП в по-гъвкав инструмент за подобряване на ефективността. Организацията на въздушното пространство ще бъде прехвърлена в нарастваща степен на управителния орган на мрежата (т.е. на равнище над ФБВП). При вариант 5.4 ще бъде създадена организация за централно планиране, която да реорганизира въздушното пространство на ЕС въз основа на 4—6 големи концесионни блока.

Вариант на политиката 6: Роля на управителния орган на мрежата. При варианта *без промени* (6.1) управителният орган на мрежата ще продължи да се развива въз основа на настоящия си нормативен обхват и настоящите си функции. При вариант 6.2 ще бъде създадена система на управление на две нива. Държавите членки ще запазят правото си на вето по въпросите, свързани с националния суверенитет, но оперативното управление ще се осигурява от промишлеността. При вариант 6.3 управителният орган на мрежата ще се превърне в съвместно предприятие от промишлен тип. Вариант 6.4 ще изисква, както и варианти 6.2 и 6.3, реформа на управлението, за да се подобри ролята на промишлеността. Ключова допълнителна функция на вариант 6.4 е концепцията за централизирани услуги, съгласно която някои нови услуги за УВД, захранвани с данни от областта на SESAR, ще бъдат централизирани.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Предвид силната ориентация към разходна ефективност основните въздействия на тази инициатива са в икономическата и социалната област, докато въздействията върху околната среда са най-често непреки.

5.1. Интегрирана структура и помощни услуги

Вариант 1.2 (*функционално разделяне*) носи ограничени ползи, главно по отношение на прозрачността на разходите, свързани с помощните услуги. При вариант 1.3 (*структурно разделяне*) е по-вероятно да се насърчи конкуренцията при предоставяне на АНО и да се понижат разходите на авиационните оператори. Повишаването на ефикасността обаче би могло да доведе до по-тежки условия на труд и намаляване на заетостта при доставчиците на АНО. Следователно вариант 1.3 е най-оптимизиран по отношение на ефективността, докато вариант 1.2 носи постепенни подобрения на ефективността при по-малко съкращения и по-малко проблеми за служителите на доставчиците на АНО.

5.2. Ориентиране на доставчиците на АНО към потребностите на клиентите

Както вариант 2.2 (*подобрен процес на консултации и одобряване*), така и вариант 2.3 (*управителен съвет*) биха имали положително въздействие върху ефикасността и капацитета като цяло, но също и в известна степен отрицателно въздействие върху условията на труд при доставчиците на АНО. Независимо че ползите от вариант 2.3 са незначително по-високи от тези на вариант 2.2, вариант 2.3 носи по-голям риск и неговото прилагане ще бъде по-трудно от политическа гледна точка. Поради това изглежда, че вариант 2.2 предлага най-добрия баланс между краткосрочни и дългосрочни разходи и ползи.

5.3. Неэффективна роля на НОН

Вариант 3.3, чрез който се добавя институционално разделяне към вариант 3.2 (*взаимно сътрудничество и съвместно използване на експерти*), носи по-големи ползи, но е свързан с големи политически рискове. Въпреки че рисковете, свързани с вариант 3.2, са по-ниски, ползите от него също са значително по-малки. Затова предпочитаният вариант е вариант 3.3.

5.4. Управленски механизъм на схемата за ефективност

Варианти 4.2 и 4.3 имат сходни общи резултати, но се различават съществено по отношение на свързаните с тях (политически) рискове. При вариант 4.2 (*намалено участие на държавите членки*) рискът е свързан с равнището на вероятност държавите членки да постигнат съгласие по предложението. Вариант 4.3 (пряко определяне на ОПЕ от държавите членки, без процедура на комитология) носи значителен риск ЕС да изгуби контрола над схемата за ефективност. Изборът се основава на оценката на риска, която накланя везните в полза на вариант 4.2.

5.5. Преориентиране на ФБВП

Вариант 5.4 (*ФБВП отгоре-надолу*) определено предлага възможно най-големи ползи в областта на ефикасността и капацитета, но също е много труден за прилагане в политически аспект и съдържа някои сериозни рискове по отношение на техническата приложимост. Вариант 5.3 (*гъвкави ФБВП*) осигурява приблизително същите предимства като вариант 5.2 (*задължителни цели*), но е по-добре съгласуван с основните принципи на схемата за ефективност. Той има също допълнителен потенциал, ако се комбинира разумно с други варианти. Поради това той може да бъде препоръчан като предпочитан вариант, при условие че бъде определен краен срок за преразглеждане на концепцията за ФБВП.

5.6. Роля на управителния орган на мрежата

Вариант 6.4 (*Евроконтрол в ролята на управителен орган на мрежата с разширени функции*) носи най-големи ползи в областта на ефикасността и капацитета. Единственият въпрос е дали той следва да бъде комбиниран с модела на управление от вариант 6.2 (*оперативно управление, осигурявано от промишлеността*) или 6.3 (*съвместно предприятие от промишлен тип*). Вариант 6.3 има слабо преимущество, тъй като организацията би могла по-активно да търси подобрения на ефективността, ако е изцяло управлявана от промишлеността, отколкото ако държавите членки, участващи в управлението, продължават да защитават своето национално статукво. Тъй като управителният орган на мрежата, предоставящ централизирани услуги, би бил доставчик на АНО, както всички останали, би било логично да бъде предпочетено управление, осъществявано от промишлеността, и комбинацията от варианти 6.4 и 6.3 да бъде избрана за предпочитан вариант.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Бяха оценени общо 20 варианта на политика в 6 различни области на политиката. Вариантите бяха допълнително комбинирани, за да бъдат създадени 3 сценария за политика:

Сценарий за политика 1: базов	Сценарий за политика 2: оптимизиран по отношение на риска	Сценарий за политика 3: оптимизиран по отношение на ефективността
Без промени	Вариант 1.2 Функционално разделяне на помощните услуги	Вариант 1.3 Структурно разделяне на помощните услуги
	Вариант 2.2 Подобрен процес на консултации и одобряване	Вариант 2.2 Подобрен процес на консултации и одобряване
	Вариант 3.2 Взаимно сътрудничество и съвместно използване на експерти	Вариант 3.3 3.2+ институционално отделяне на НОН от доставчиците на АНО
	Вариант 4.2 Намалено участие на държавите членки	Вариант 4.2 Намалено участие на държавите членки
	Вариант 5.2 Задължителни цели на равнище ФБВП	Вариант 5.3 Гъвкави ФБВП
	Вариант 6.3 Съвместното предприятие от промишлен тип	Вариант, обединяващ 6.4 и 6.3 Съвместното предприятие от промишлен тип + Евроконтрол в ролята на управителен орган на мрежата с разширени функции

Варианти 2.3, 4.3 и 5.4 бяха отхвърлени като носещи твърде големи политически рискове и предлагащи ограничени или несигурни ползи. Вариант 6.2 бе изоставен, тъй като ползите от него биха били незначителни в сравнение с базовия сценарий.

Със сценарий 2 се търсят умерени подобрения с минимални политически рискове, като се има предвид, че повечето политически спорни варианти като например структурното разделяне на помощните услуги (вариант 1.3) и институционалното отделяне на НОН от доставчиците на АНО (вариант 3.3) са избегнати. Това обаче изключва възможността за прилагане на вариант 5.3 (създаване на по-гъвкави ФБВП), тъй като то би имало смисъл само ако услугите, предлагани от доставчиците на АНО, са отделени.

Сценарий 3 носи по-голям риск от съпротива, но има потенциал за значително подобряване на ефективността чрез въвеждане на по-амбициозни варианти на политика и чрез осигуряване на синергии между вариантите.

Сравнение на сценариите за политика

	Сценарий за политика 1: базов сценарий	Сценарий за политика 2: оптимизиран по отношение на риска	Сценарий за политика 3: оптимизиран по отношение на ефективността
ОБОБЩЕНИЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО			
Икономически въздействия			
Разходна ефективност	0	>€250 млн. годишно	>€780 млн. годишно
Ефикасност на полетите	0	>€1,6 млрд. годишно	>€2 млрд. годишно
Капацитет/закъснения	0	>€120 млн. годишно	>€150 млн. годишно
Разходи за администриране	0	€ -7,9—9,7 млн. годишно	€ -13,8—16,8 млн. годишно
Макроикономически въздействия			
БВП годишно 2020/2030 г.	0	~€600 млн. / €700 млн.	~€750 млн. / €900 млн.
Трудова заетост 2030 г.	0	~+10000	~+13000
Трудова заетост в авиокомпаниите 2020/2030 г.	0	+	~+500/+3000
Социални въздействия			

	Сценарий за политика 1: базов сценарий	Сценарий за политика 2: оптимизиран по отношение на риска	Сценарий за политика 3: оптимизиран по отношение на ефективността
Заетост и условия на труд на работещите за			
НОН	0	+	~+80 работни места
доставчиците на АНО	0	~ -3400	~ -9400
Безопасност	0	+	++
Въздействия върху околната среда			
Шум	0	0	0
Емисии	0	++	++
ЕФЕКТИВНОСТ/ЕФИКАСНОСТ/СЪГЛАСУВАНОСТ			
Ефективност:			
<i>Конкретни цели:</i>			
КЦ1: Подобряване на ефективността на ОВД по отношение на ефикасността	0	++	+++
КЦ2: Подобряване използването на капацитета за УВД	0	+	+
Ефикасност, с изключение на макроикономическите въздействия	0	Нетни ползи ~€ 1960 млн. годишно	Нетни ползи ~€ 2915 млн. годишно
Съгласуваност	0	+	++

Що се отнася до **ефективността**, разликата между двата сценария се намалява от еднакъв избор по отношение на схемата за ефективност във вариант 2.2. При все това, от гледна точка на **ефикасността**, ниските допълнителни административни разходи в сценарий 3 водят до утрояване на ползите в областта на разходната ефективност, което ще доведе до преки ползи, надвишаващи с около 1 млрд. евро ползите съгласно сценарий 2. Освен това двата сценария биха осигурили растеж в сектора на въздухоплаването, който би довел до създаването на 10 000 работни места при избор на сценарий 2 и около 13 000 работни места при избор на сценарий 3. Що се отнася до **съгласуваността**, оптимизираният по отношение на ефективността сценарий съответства в по-голяма степен на общата идеология на схемата за ефективност в рамките на ЕЕН.

В заключение, оптимизираният по отношение на ефективността сценарий 3 се счита за предпочитан сценарий за политика.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията ще извърши оценка на постигането на целите на инициативата веднъж през 2015 г. и повторно през 2020 г. Ако те не са постигнати, Комисията ще реши какви допълнителни стъпки трябва да се предприемат за постигането им.

Ефективността ще бъде контролирана чрез годишните доклади относно ефективността на системите за УВД на ЕС, изготвяни от органа за преглед на ефективността, и чрез месечните доклади, изготвяни от управителния орган на мрежата. Ключовите показатели са:

Конкретна цел	Показатели за мониторинг
КЦ1: Подобряване на ефективността на обслужването на въздушното движение от гледна точка на ефикасността	<ul style="list-style-type: none"> • Закъснения (минути/полет) • Разходи на ползвателите, свързани с АНО • Намаляване на средната стойност на удължаванията на полети

Конкретна цел	Показатели за мониторинг
	<ul style="list-style-type: none"> • Намаляване на емисиите
<p>КЦ2: Подобряване на използването на капацитета за управление на въздушното движение</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ефикасност на полетите по маршрута • Подобряване на пропускателната способност на пистата за излитане и кацане на летищата с ограничен капацитет понастоящем