



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 1.12.2011
SEC(2011) 1456 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Resumen de la EVALUACIÓN DE IMPACTO

Documento que acompaña a la

Propuesta de Reglamento relativo al establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión dentro de un enfoque equilibrado y que deroga la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de marzo de 2002
Resumen de la EVALUACIÓN DE IMPACTO

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

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Resumen de la EVALUACIÓN DE IMPACTO

Documento que acompaña a la

Propuesta de Reglamento relativo al establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión dentro de un enfoque equilibrado y que deroga la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de marzo de 2002 **Resumen de la EVALUACIÓN DE IMPACTO**

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1. En el contexto normativo constituido por las obligaciones de la OACI¹ y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, la Directiva 2002/30/CE² (en adelante, «la Directiva»), que se enmarca dentro de la Directiva de ruido ambiental³, forma parte del «enfoque equilibrado» de la gestión del ruido en los aeropuertos de la UE.
2. La Directiva tiene por objeto establecer normas aplicables en la Comunidad con vistas a facilitar la introducción de restricciones operativas en los aeropuertos en modo coherente a fin de limitar o reducir el número de personas que padecen los efectos dañinos del ruido de los aviones;
3. Con este fin, la Directiva establece un marco común de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas en los aeropuertos de la UE, que deben salvaguardar la protección del medio ambiente en las proximidades de los aeropuertos de forma que sea compatible con los requisitos del mercado interior tomando en consideración la aplicación de restricciones operativas similares en los aeropuertos aquejados de problemas de ruido comparables.
4. Este marco común incluye:

¹ En 2001, la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (en adelante, OACI) aprobó el concepto de «enfoque equilibrado» de la gestión del ruido de las aeronaves. El enfoque equilibrado de la OACI constituye un marco preceptivo para atenuar el ruido en los aeropuertos de forma rentable y para no utilizar las restricciones operativas como primer recurso, sino únicamente después de considerar otras posibles medidas, concretamente la reducción en la fuente, la ordenación y gestión del suelo, los procedimientos operativos de reducción del ruido y las restricciones operativas. .

² Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios (Texto pertinente a efectos del EEE) DO L 85 de 28.3.2002, pp. 40-46.

³ Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental - Declaración de la Comisión ante el Comité de Conciliación de la Directiva sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

- *Normas generales para llevar a cabo el proceso de evaluación del ruido*, que ha de tenerse en cuenta antes de introducir las restricciones operativas relacionadas con el ruido. Se definen como restricciones operativas aquellas medidas relacionadas con el ruido que limitan o reducen el acceso de aviones de reacción subsónicos civiles a un aeropuerto.
- *Normas específicas sobre la introducción de restricciones operativas destinadas a retirar aeronaves marginalmente conformes* (en adelante, AMC), que son las más ruidosas de la flota aérea. La Directiva las define como aquellos aviones que cumplen los valores límite de certificación del capítulo 3 por un margen acumulado no superior a 5 decibelios.
- *Un procedimiento*⁴ que deben seguir las autoridades pertinentes para introducir una nueva restricción operativa.

5. En vista de los resultados de las consultas con las partes interesadas, la Comisión ha llegado a la conclusión de que, teniendo en cuenta las limitaciones intrínsecas de las medidas de la UE antes señaladas, las normas y los procedimientos establecidos por la Directiva para regular la introducción de restricción operativas en los aeropuertos de la UE no se aplican actualmente de forma coherente y sus efectos son limitados. Esto se observa especialmente en dos niveles:

- En primer lugar, las normas específicas sobre la introducción de restricciones operativas destinadas a retirar aeronaves marginalmente conformes ya no son eficaces. De hecho, el número de AMC ha llegado a ser comparativamente pequeño con el paso del tiempo porque se han ido sustituyendo de forma regular debido al progreso tecnológico. La definición de AMC ha quedado obsoleta y los plazos establecidos para retirarlas de la circulación ya no son adecuados.
- En segundo lugar, las partes interesadas han explicado que, con el actual marco jurídico, las restricciones operativas tienen una consideración diferente en los aeropuertos aquejados de problemas de ruido comparables, con el riesgo de que se falsee la competencia. Esta situación se debe al hecho de que las normas que regulan el proceso de evaluación del ruido no son claras ni suficientemente precisas. Además, se considera que el proceso de introducción de restricciones operativas es demasiado endeble.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

6. La Directiva contribuye al correcto funcionamiento del sistema europeo de transporte aéreo. Responde a los objetivos de los artículos 90 y 91 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
7. En virtud del artículo 4 del TFUE, las medidas que adopte la UE en relación con las restricciones operativas relacionadas con el ruido, como parte de la política común de transporte aéreo, deben estar justificadas. Por tanto, en este caso es necesario respetar el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea. Para ello es preciso evaluar dos aspectos.

⁴ Este procedimiento comprende cuestiones como la consulta a las partes interesadas, la información previa a la Comisión y otros Estados miembros y el derecho de recurso.

8. En primer lugar, hay que evaluar si los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros en el marco de su régimen constitucional nacional (la denominada «prueba de necesidad»). En este caso, la justificación se centra en la necesidad de velar por que los Estados miembros apliquen las normas y procedimientos internacionales de manera uniforme y eficiente, con el fin de que los operadores de la UE y de fuera de la UE gocen de unas condiciones de competencia equitativas.
9. En segundo lugar, hay que tener en cuenta si los objetivos pueden ser alcanzados mejor por la UE y de qué modo (lo que se conoce como «prueba del valor añadido europeo»). El valor añadido de la UE, en el ámbito de la presente iniciativa, debería consistir en la aplicación de medidas que tuvieran en cuenta la situación de los diferentes aeropuertos, velando al mismo tiempo por que se apliquen las restricciones operativas relacionadas con el ruido de manera rentable los lugares donde el ruido existente requiere que se adopten medidas y por que se encuentre un equilibrio adaptado a la situación local entre los diversos objetivos de la política de transportes y de la política ambiental. Cualquier medida adoptada a título individual por un Estado miembro podría perjudicar el funcionamiento del mercado interior.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

10. En el marco regulador específico antes señalado, el *objetivo general* de esta iniciativa es armonizar y reforzar las normas y procedimientos comunes relativos a la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la UE en el marco de las normas en materia de gestión del ruido.
11. Así revisado, este marco común favorecería la adopción de las soluciones más rentables contra el ruido con el fin de cumplir los objetivos de calidad del entorno acústico establecidos por las normas de la UE, nacionales o locales. También contribuiría al objetivo fundamental de la política contra el ruido de evitar, prevenir o reducir de forma prioritaria los efectos nocivos, incluidas las molestias, de la exposición al ruido ambiental⁵.
12. En vista de las causas que se han establecido como origen de los problemas, el objetivo general de la iniciativa propuesta puede traducirse en *objetivos específicos*:
 - (1) Asegurar la eficacia de las normas sobre AMC revisando la definición de AMC y las correspondientes disposiciones sobre retirada de la circulación⁶.
 - (2) Hay que asegurarse de que los aeropuertos aquejados de problemas de ruido comparables tengan en cuenta las restricciones operativas de forma coherente:
 - aclarando cómo realizar un proceso de evaluación del ruido;
 - reforzando el marco procedimental que permite la introducción de restricciones operativas.

⁵ Véase el artículo 1 de la Directiva de ruido ambiental (2002/49/CE).

⁶ Esto implicaría revisar el artículo 2, letra d) y el artículo 6 relativo a las «Normas sobre la introducción de restricciones operativas destinadas a retirar las aeronaves marginalmente conformes».

13. Con el fin de evaluar los progresos realizados para cumplir los objetivos generales y específicos, se proponen los siguientes *objetivos operativos*:

- El porcentaje de las restricciones operativas totales que sean nuevas prohibiciones de vuelos debe situarse a un nivel comparable con el establecido por otras grandes potencias económicas en 2020, reduciendo o al menos conteniendo los niveles de exposición acústica de la ciudadanía.
- Toda nueva restricción operativa debería ir acompañada de medidas relativas a las AMC con el fin de conseguir la máxima reducción de ruido.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

14. La lógica de construcción de las opciones de actuación refleja la interacción entre los dos problemas. Cada opción consta de dos componentes fundamentales, cada uno de los cuales se refiere a uno de los problemas. Más aún, cada opción está diseñada para mantener al menos el mismo entorno acústico que si nada cambiara (opción de actuación 1). Las opciones se distinguen por la intensidad de intervención que, según la opción, es mayor en el primer problema y menor en el segundo. Actuando sobre los aspectos relacionados con las AMC (problema 1), las restricciones operativas que afecten a las aeronaves que no son marginalmente conformes (menos ruidosas) serán menos y estarán mejor orientadas. De ahí la importancia de las cuestiones relacionadas con la correcta aplicación del enfoque equilibrado (problema 2) para la reducción de estas últimas aeronaves.

Cuadro 1: Problema, fuerzas motrices y objetivos

<i>Objetivos específicos</i>	<i>Opciones de actuación</i>		
	Opción 2	Opción 3	Opción 4
Asegurar la eficacia de las normas específicas sobre AMC:			
revisando la definición obsoleta de AMC	Cambiar la definición de AMC para incluir las aeronaves que no alcanzan el nivel de 12 EPNdB del capítulo 3	Cambiar la definición de AMC para incluir las aeronaves que no alcanzan el nivel de 10 EPNdB del capítulo 3	Cambiar la definición de AMC para incluir las aeronaves que no alcanzan el nivel de 8 EPNdB del capítulo 3
eligiendo un plazo de retirada de la circulación adecuado	Retirada completa permitida en 4 años	Retirada completa permitida en 2 años	Retirada completa permitida en 2 años
<i>Hay que asegurarse de que los aeropuertos aquejados de problemas de ruido comparables tengan en cuenta restricciones operativas similares de forma coherente:</i>			

reforzando el marco procedimental que permite la introducción de restricciones operativas	Creación de una célula de apoyo a nivel de la UE para aplicar la BA	Creación de una célula de apoyo a nivel de la UE para aplicar la BA	Creación de una célula de apoyo a nivel de la UE para aplicar la BA
aclarando y especificando cómo realizar un proceso de evaluación del ruido	Normas adicionales sobre el alcance de la consulta con las partes interesadas	Normas adicionales sobre el alcance de la consulta con las partes interesadas	Normas adicionales sobre el alcance de la consulta con las partes interesadas
	Mayor certidumbre jurídica de los procedimientos de infracción	Derecho de examen de la Comisión con posible suspensión hasta que la evaluación revisada se considere adecuada	Examen obligatorio de la Comisión y autorización previa

15. La legislación europea sobre el ruido en los aeropuertos es actualmente una Directiva. Esta elección de instrumento jurídico es en parte responsable de las grandes variaciones que presentan las restricciones operativas introducidas en Europa.
16. Con el fin de corregir los problemas detectados, las opciones 3 y 4 proponen otorgar a la Comisión derecho de examen. Esto se justifica por el hecho de que si no se demuestra la rentabilidad de una restricción operativa, teniendo en cuenta otros instrumentos de gestión del ruido, la Comisión tendría que asegurarse de que se puede suspender esa medida hasta que se realice el proceso de evaluación correctamente. Sería necesario establecer criterios transparentes, con una misma aplicación e interpretación en toda la UE, acerca de la posibilidad de suspender una restricción operativa.
17. También está el hecho de que las opciones de actuación incluyen una revisión de la definición de AMC. Esta definición tendría que aplicarse por igual en todos los Estados miembro, al ser una norma técnica acordada por los mismos Estados miembros en la OACI. Ante la probable necesidad futura de modificar esta definición para que se adapte al progreso científico y a la renovación autónoma de la flota aérea, todas las opciones de actuación contemplan la posibilidad de revisar la definición de AMC a través de un acto delegado por la comisión apropiada.
18. De acuerdo con esta argumentación, es probable que un Reglamento sea un instrumento más adecuado para transformar estos cambios en legislación.

5. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS

19. El análisis de los impactos demuestra que las tres opciones de actuación tienen claras repercusiones económicas, sociales y ambientales.

- Desde el punto de vista económico, la opción 2 parece ser preferible en general, ya que es la que tiene un menor incremento de costes administrativos. Sin embargo, esta opción puede considerarse complicada en el terreno de las relaciones internacionales. La opción 3 evitaría este efecto negativo sobre las relaciones exteriores, pero impondría una carga adicional sobre el presupuesto de la UE. Esta opción mantendría la carga administrativa en un nivel parecido al de la opción 1.
- Desde un punto de vista social, las opciones 2, 3 y 4 tienen un impacto similar. La única gran diferencia radica en el alcance del examen al que se someten las medidas operativas que afectan a la seguridad de las aeronaves. Las opciones 2 y 3 pueden considerarse básicamente equivalentes en este sentido.
- En relación con el medio ambiente, se puede distinguir claramente la opción 4 porque tiene muchas posibilidades de acarrear efectos negativos relacionados con fórmulas de compromiso entre las medidas operativas de lucha contra el ruido y el cambio climático. Una vez más, cabe considerar las opciones 2 y 3 comparables en relación con su impacto ambiental.

Cuadro 2: Resumen de impactos en comparación con la opción de actuación 1

	<i>Opción 2</i>	<i>Opción 3</i>	<i>Opción 4</i>
<i>Repercusión sobre la aplicación del enfoque equilibrado</i>	Media	Media	Alta
<i>Repercusiones económicas</i>			
<i>Incidencia sobre:</i>			
El funcionamiento eficiente de la red europea de aviación	Baja	Baja	Baja
Aeropuertos	Media	Media	Baja
Operadores de aeronaves	Baja	Baja	Media
Fabricantes de bastidores y motores de aeronaves	Media	Media	Neutra
Costes administrativos	<i>Hasta 1 800 000 EUR/año</i>	<i>Hasta 3 000 000 EUR/año</i>	<i>Hasta 4 200 000 EUR/año</i>
Presupuesto de la UE	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
Relaciones internacionales	<i>Alta</i>	Baja	Media
<i>Repercusiones sociales</i>			
Repercusión sobre la gobernanza y la participación	Alta	Alta	Alta
Repercusión sobre el nivel y las condiciones de empleo	Baja	Baja	Baja
Repercusiones sobre la seguridad	Baja	Media	Media
<i>Impacto medioambiental</i>			
Repercusiones sobre el ruido	Neutra	Neutra	Neutra
Repercusiones sobre el cambio climático:	Media	Media	Neutra

Leyenda

Las repercusiones negativas se indican en negrita y cursiva y resaltado naranja oscuro.

«ALTA» se refiere a una probabilidad alta de que las repercusiones sean importantes. «MEDIA» y «BAJA» se refiere a que hay menos probabilidades de que las repercusiones sean importantes. La magnitud de la repercusión dependerá en todo caso de las medidas elegidas a criterio de las autoridades locales y nacionales y de los operadores de las aeronaves.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

6.1. *Coherencia*

20. De acuerdo con lo anterior, la opción 3 es la más coherente, con una actuación equilibrada para conseguir los objetivos específicos marcados. No se prevé que esta opción de actuación tenga repercusiones negativas y por tanto es la que requiere menos fórmulas de compromiso entre los ámbitos económico, social y ambiental.

6.2. *Eficacia*

21. El Cuadro 3 ofrece una panorámica de la eficacia de estas opciones de actuación para conseguir los objetivos específicos definidos en la sección 3. Se observa que, en lo que respecta a la eficacia, no es posible establecer prioridades claras. No obstante, la opción 3 parece ser la opción más equilibrada, porque comprende las medidas más adecuadas para cumplir los objetivos marcados.

22. En cuando al objetivo relacionado con las normas sobre AMC, la eficacia de las opciones previstas depende de su grado de ambición con respecto a los niveles acústicos de las aeronaves. En este sentido, cabe prever que la opción 2 obtenga la mejor puntuación, porque la definición revisada de AMC es la más estricta, por cuanto comprenderá aquellas aeronaves que no alcancen los 12 EPNdB del capítulo 3 y por tanto se aproximen a los niveles acústicos del capítulo 4. En consecuencia, la opción 4 es la menos eficaz, por ser la menos ambiciosa en cuanto al nivel acústico de las aeronaves, mientras que la opción 2 obtiene mejor puntuación que la opción 3.

23. En cuanto al objetivo relacionado con la introducción coherente de restricciones operativas en los aeropuertos de la UE, la eficacia de las opciones de actuación previstas depende del grado de control de calidad aplicado. La opción 4 es la que mejores posibilidades ofrece en este sentido. Un aspecto positivo de esta opción es que se centra mucho más en el marco procedimental, sobre todo dado el destacado papel que desempeña la Comisión en el control de calidad del proceso de evaluación. De hecho, la Comisión se encargará del examen obligatorio y autorización previa de todas las restricciones operativas que se contemple aplicar en los aeropuertos de la UE. La opción 3 es menos eficaz que la opción 4 porque el control de calidad no será sistemático. Sin embargo, permitirá a la Comisión centrarse en el control de calidad de las restricciones operativas más problemáticas. Se cree que la opción 2 será la menos eficaz con diferencia, porque el control de calidad del proceso de evaluación se realizará a posteriori, a través de procedimientos de infracción.

Cuadro 3: Eficacia de las opciones de actuación previstas en cuanto al cumplimiento de los objetivos específicos

<i>Objetivos estratégicos concretos</i>	<i>Opción 1</i>	<i>Opción 2</i>	<i>Opción 3</i>	<i>Opción 4</i>
Asegurar la eficacia de las normas específicas sobre AMC: revisando la definición obsoleta de AMC eligiendo un plazo de retirada de la circulación adecuado	neutral	alta	media	baja
Hay que asegurarse de que los aeropuertos aquejados de problemas de ruido comparables tengan en cuenta restricciones operativas similares de forma coherente: aclarando y especificando cómo realizar un proceso de evaluación del ruido reforzando el marco procedimental que permite la introducción de restricciones operativas	neutral	baja	media-alta	alta

6.3. Eficiencia

24. Dado que la iniciativa propuesta es de índole procedimental, el coste total de las opciones de actuación previstas comprende costes administrativos y el coste para el presupuesto de la UE.
25. En vista de las estimaciones antes descritas, la opción 2 parece ser la más eficiente, ya que comportaría el menor incremento de los costes administrativos. Sin embargo, este análisis no tiene en cuenta los costes que pueda acarrear un litigio internacional en el globalizado mercado de transporte aéreo, que podría afectar negativamente a los operadores de aeronaves de la UE.

6.4. Conclusión

26. En vista de todo lo explicado anteriormente, se da preferencia a la opción de actuación 3, ya que parece ser, sobre todo por coherencia, la más adecuada para cumplir los objetivos señalados en la sección 3.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

27. La Comisión evaluará y revisará debidamente el Reglamento en un plazo de cinco años desde su adopción. Además de las pruebas que se obtengan en el marco de un examen o procedimiento de recurso en casos concretos, la Comisión realizará un seguimiento constante de una serie de indicadores básicos que se actualizarán para controlar la eficacia del Reglamento.

Cuadro 1: Indicadores de seguimiento

<i>Indicadores clave</i>	<i>Definición</i>	<i>Adecuación a las necesidades</i>
<i>Seguimiento de los niveles acústicos de las aeronaves y de la calidad de las políticas de control del ruido</i>		
<i>Certificación acústica</i>	Este indicador señala los niveles acústicos de las aeronaves nuevas.	Este indicador vigila la evolución de los niveles acústicos de las aeronaves nuevas.
<i>Número de movimientos de AMC</i>	Este indicador señala el número de vuelos realizados en la región CEAC de las AMC (puede detallarse por aeropuerto y por compañía aérea).	Este indicador señala las tendencias de uso de AMC.
<i>Panorámica de restricciones operativas y conjunto de medidas de atenuación del ruido</i>	Este nuevo indicador recopilaría información de los planes de acción contra el ruido y de los planes de actuación en relación con la calidad de las medidas de atenuación del ruido.	Este indicador mostraría la calidad del proceso de evaluación del ruido.