



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.12.1.
SEC(2011) 1444 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A hatásvizsgálat összefoglalása

amely a következő dokumentumot kíséri

**Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete
az Európai Unió repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól
(Átdolgozás)**

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

1. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

1.1. A repülőtéri résidók optimálistól elmaradó kiosztása és felhasználása

1. 2009-ben 800 millió utas fordult meg az EU elismerten túlterheltséggel küszködő repülőterein. Az európai utasforgalom több mint felét a 15 legnagyobb repülőtér bonyolítja. A világ legtöbb utast kiszolgáló 25 repülőtere közül 5 az EU-ban van. London Heathrow, London Gatwick, Paris Orly, Milan Linate, Düsseldorf és Frankfurt repülőtereken, amelyek 2009-ben együttesen 200 milliós utasforgalmat regisztráltak, a jelenlegi igény egész nap vagy csaknem egész nap meghaladja a kapacitást. Csúcsidőben hasonló a helyzet számos más repülőtéren is (pl. Amsterdam Schiphol, Madrid Barajas, Paris Charles de Gaulle). Mivel ez az igény a jövőben gyorsabban fog nőni, mint az új infrastruktúra rendelkezésre állása, a túlterheltség mértéke fokozódni fog.
2. Ezért elengedhetetlen, hogy a rendelkezésünkre álló repülőtéri kapacitást a lehető hatékonyabban használjuk ki. Egyértelmű jelek utalnak arra, hogy az EU jelenlegi résidókiosztási rendszere a kapacitásgondokkal küzdő repülőterek tekintetében nem optimális.
3. A hatályos rendelet végrehajtására vonatkozó értékelés rámutatott, hogy a probléma több területet is érint. A problémák két részre oszthatók: egyik részük az EU jelenlegi igazgatási rendszerével kapcsolatos gondokat, másik részük az abból fakadó nehézségeket érinti, hogy a rendszer nem használja ki a piaci alapú mechanizmusok biztosította előnyöket.

1.1.1. *A meglévő igazgatási rendszer hiányos és nem teljes körűen végrehajtott*

4. Először is, nem biztosított megfelelően a résidó-koordinátorok teljes függetlensége. Egyes tagállamokban a koordinálási rendszer szerkezete a koordinátori függetlenség korlátozásaként értelmezhető, noha ennek minden kétséget kizárónak kellene lennie. Ráadásul a résidó-koordinátorok sem biztosítják kellőképpen a résidó-információk átláthatóságát.
5. Másodszor, jelenlegi formájában a résidőrendelet nem egyeztethető össze maradéktalanul a jövőbeni európai légiforgalom-irányítási rendszerrel (egységes európai égbolt). A vulkáni hamufelhő és a havazás okozta válsághelyzet résidókiosztással kapcsolatos esetei például jól bizonyították, hogy az Európai Unió nincs felkészülve ilyen helyzetek kezelésére.
6. Harmadszor, a 80/20-as szabály, melynek értelmében egy légitársaságnak a menetrendi időszak legalább 80 %-ában ki kell használnia a résidősorozatot ahhoz, hogy azt számára a következő évben odaítéljék, nem elég szigorú. A kiosztott résidók több mint 10%-a még a fent említett repülőterek némelyikén is kihasználatlanul marad. Ezenkívül egyes repülőtereken elégtelen kapacitáskihasználáshoz vezethet a résidősorozatok rövidege is, ami a nyári csúcsidőben blokkolja a kapacitást és megakadályozza a folyamatos éves működést.
7. Végül – a későn visszaszolgáltató résidók tanúsága szerint – korántsem kerül felhasználásra az összes rendelkezésre álló repülőtéri kapacitás. Üzemeltetési

okokból a légitársaságok általában több résidót kérnek, mint amennyit felhasználnak, de bizonyított tény, hogy ezeknek a „túllépett” résidóknak egy jelentős százaléka későn kerül vissza a résidóalapba ahhoz, hogy onnan más fuvarozók számára kioszthatók lehetnének. Ráadásul a résidó-visszaélésekért kiszabott tagállami szankciók jelentősen eltérnek egymástól a szankcionált visszaélések mibenléte és az alkalmazás gyakorisága tekintetében.

1.1.2. A jogi keret nem igazodik a légiközlekedési piac fejlődéséhez

8. A rendelet engedélyezi a résidók légitársaságok közötti cseréjét, de nem állapítja meg kifejezetten, hogy erre pénzügyi vagy egyéb ellentételezés fejében kerülhet-e sor. Ezenkívül: noha a rendelet nem engedélyezi kimondottan a résidók adás-vételét, nem is tiltja meg azt kifejezetten.
9. A másodlagos kereskedelem láthatóan előnyökkel jár a kapacitáskihasználás szempontjából. Az átláthatóság hiánya miatt azonban nem teljesen egyértelmű, hogy milyen méreteket ölt a másodlagos kereskedelem. Továbbá bizonyos repülőtereken – köztük tartoznak a spanyol repülőterek és a Paris Orly – a másodlagos kereskedelem nem megengedett. Nem állnak rendelkezésünkre megfelelő információk azokról a korlátozó megállapodásokról, amelyek adott esetben előírják a vevőnek a résidó-felhasználás módját, ezért a versenyhatóságok számára nem egyszerű a lehetséges versenyvonatkozású aggályok kivizsgálása.
10. Ráadásul az új belépők kétféle akadállyal is szembesülnek: a piachoz való hozzáférés korlátaival és az üzleti tevékenység kiterjesztésének korlátaival. Az új belépők számára rendkívül nehéz a hagyományosan inkumbens légitársaságok domináns helyzetének megingatása a legtúlerheltebb repülőtereken. A szóban forgó légitársaságok kevéssé hajlandóak visszaszolgáltatni a résidókat, noha azokat más fuvarozók jobb hatásfokkal tudnák felhasználni. Ebből következik, hogy a legtúlerheltebb repülőtereken a résidóalap üres vagy csaknem üres. Amennyiben rendelkezésre állnak résidók, azokat jellemzően több fuvarozó között osztják ki, mint sem egy nagyobb fuvarozónak, aki jobb eséllyel vehetné fel a versenyt a leginkumbensebb társasággal.
11. A beazonosított problémák érintik a repülőtereket, mivel az repülőtéri kapacitás kihasználása nem teljes vagy nem elégséges. Azonban elsősorban mégis a légitársaságokat érintik, mivel a túlerhelt repülőterekhez való hozzáférés korlátozott, így a társaságok nem kapják meg azokat a résidókat, amelyeket más társaságok kihasználatlanul hagynak. A légitársaságoknak szembe kell nézniük a résidó-koordinátorok eltérő interpretációival is, akik számára pedig hiányzik a jogbiztonság a rendelet megfelelő végrehajtása tekintetében. Végül a fogyasztóknak sem kedvez, hogy a verseny, a szolgáltatások és az árak szintje elmarad az optimálistól.

1.2. A szubszidiaritás elemzése

12. A résidórendelet elengedhetetlen a légi közlekedés megfelelő működése szempontjából. A rendelet megfelel az Európai Unió működéséről szóló szerződés 90. és 91. cikkében foglalt célkitűzéseknek. Mivel a szubszidiaritási elv érvényesül, a résidókiosztásra vonatkozó uniós fellépést a közös légi közlekedési politika részeként szükséges indokolni.

13. Az indoklás fókuszában az az igény áll, hogy Európa-szerte biztosítani kell az egységes és hatékony szabályok érvényesülését annak érdekében, hogy a szereplők egyenlő versenyfeltételek mellett versenyezzenek.
14. A valódi légitársasági belső piac megteremtésekor az uniós hozzáadott értéket azoknak a végrehajtási intézkedéseknek kell képviselniük, amelyek figyelembe veszik a különböző repülőterek helyzetét, miközben biztosítják a szereplők közötti verseny korlátozásoktól való mentességét. Az egyéni tagállami fellépések veszélyeztetnék a belső piacot.

2. AZ UNIÓS KEZDEMÉNYEZÉS CÉLJAI

15. A résidőrendelet felülvizsgálatának általános célja a repülőtéri résidők optimális kiosztásának biztosítása a túlterhelt repülőtereken. A konkrét célkitűzések a következők:

1. konkrét célkitűzés: *A résidőkiosztás és -felhasználás szigorú és hatékony végrehajtásának biztosítása*

2. konkrét célkitűzés: *Az üzemeltetők versenyképességének fokozása és a tisztességes verseny előmozdítása*

A konkrét célkitűzésekből operatív célkitűzések vezethetők le. Az 1. konkrét célkitűzés esetében ez a következőket foglalja magában: a kései visszaszolgáltatás csökkentése, a résidő-kihasználás növelése, a visszaélések csökkentése. Az 2. konkrét célkitűzés esetében a operatív célkitűzések a következők: a versenyben részt vevők számának növelése stabil résidő-portfólió segítségével, a szállított utasok és az üzemeltetett járatok számának növelése azonos repülőtéri kapacitás mellett, a résidőalap szélesítése.

3. SZAKPOLITIKAI OPCIÓK

16. **Az első lehetséges fellépés a rendelet hatályon kívül helyezése**, amelynek következtében az egyetlen alkalmazandó európai résidő-kiosztási szabályzat az IATA menetrend-tervezési iránymutatása maradna mint jogerővel nem rendelkező ágazati magatartási kódex. Valamennyi érdekelt egyetért abban, hogy a résidőrendelet ugrásszerűen javított az európai résidő-kiosztási folyamaton, és hogy a 2004-es módosítások további lépést jelentettek a semleges és megkülönböztetésmentes résidő-kiosztási folyamat biztosítása felé. Ezt a lehetőséget ezért elvetették.
17. Alternatív politikai opció volna egy **útmutató kidolgozása** a meglévő változatlan rendelet kiegészítéseképpen. Jellegénél fogva az útmutató nem volna kötelező, ami végrehajtási problémák sorozatához vezetne. Ugyanakkor, ami ennél is fontosabb, nem kerülne megoldásra számos nagy, az optimálistól elmaradó résidőkiosztást érintő probléma: az útmutató ellentmondásba kerülne a résidőrendelet jelenlegi szövegével. **Ezért az egyetlen megfelelő EU-intézkedés a résidőrendelet felülvizsgálata.**

18. Az érdekeltekkel folytatott konzultáció és a Steer Davies Gleave által készített 2011-es tanulmány egyedi intézkedések hosszú sorát azonosította be, amelyek képesek lennének kezelni számos feltárt problémát.
19. Az alábbi táblázat bemutatja az elemzett politikai intézkedéseket.

Politikai intézkedések	A politikai intézkedések tartalma
	1. probléma: A meglévő igazgatási rendszer hiányos és nem teljes körűen végrehajtott
- A résidő-koordinátorok függetlenségének és az információk átláthatóságának növelése	Ez az intézkedés növeli a szervezeti és funkcionális függetlenséget. Egyértelmű szabályokat vezet be a koordinációs feladatok finanszírozása és a pénzügyi források ellenőrzése tekintetében. Az intézkedés szigorítja és/vagy kiterjeszti a koordinátorokra vonatkozó adatkezelési követelményeket.
- Korrekt résidő-felhasználás	Ez az intézkedés lehetővé teszi résidő-foglalási díjak és büntetések alkalmazását, illetve pontosítja és növeli a koordinátorok szerepét a 14. cikk alkalmazása tekintetében.
- A résidőkiosztás integrálása az egységes európai égbolttá	A koordinátorok teljes körűen együttműködnek a hálózati irányítókkal és rendelkezésükre bocsátják az európai hálózat működéséhez szükséges információkat. A repülési tervek és a résidők összhangjának biztosításával a légtérkapacitás és a földi kapacitás kihasználása jó határfokúvá válik. A repülőterek jövőbeni teljesítménynormái megkövetelik az összhangot a repülőterei teljesítménycélok és résidő-koordinálási paraméterek között.
- Jobb résidő-felhasználás	Az intézkedés a résidősorozatok megtartásához szükséges kihasználtsági küszöböt a jelenlegi 80%-nál feljebb emeli, és megnöveli a sorozatok minimális hosszát (jelenleg 5).
	2. probléma: A jogi keret nem igazodik a légközlekedési piac fejlődéséhez
- A másodlagos kereskedelem uniós rendszerének meghatározása	Az intézkedés az EU valamennyi repülőterén teret nyit a másodlagos kereskedelemnek, és azt egy egységes jogi keret fogja szabályozni. Kezeli az átláthatósági és versenyvontakozású problémákat a korlátozó megállapodások megtiltásával és a kereskedelem előtti és utáni átláthatóság növelésével.
- Az elsődleges kiosztás javítása	Két intézkedést határoztak meg: 1. A résidők egy részének éves visszavonása és elárverezése. A korábban szerzett résidők bizonyos hányadának visszavonására vonatkozik a túlterhelt repülőtereken, ahol a belépés komoly akadályokba ütközik. A visszavont résidőket ezután elárverezik. 2. Az új belépőkre vonatkozó szabály javítása: az új belépők meghatározásának módosítására vonatkozik oly módon, hogy a fuvarozó által az adott repülőterén birtokolható résidők számát növelik, miközben a szóban forgó fuvarozó továbbra is új belépőnek számít.

20. A fent bemutatott egyedi politikai intézkedések egyike sem képes önmagában az optimális résidőkiosztással kapcsolatos cél elérésére. Az alapforgatókönyv mellett három politikai intézkedéscsomagot javasolunk az optimálistól eltérő résidőkiosztás kezelésére.
21. Az első csomag (CS1) *a résidőkiosztás és -felhasználás hatékonyságát a jelenlegi igazgatási rendszer keretei között javítaná. A CS1 önálló opciónak tekintendő.*
22. A második csomag (CS2) több, a résidőrendelet alapos felülvizsgálatát feltételező ambiciózus intézkedéscsomagból áll. A CS1-re építve célja *piaci alapú mechanizmusok bevezetése a résidőkiosztás tekintetében valamennyi túlterhelt uniós repülőtéren, kiegészülve az új belépőkre vonatkozó szabály, a 80/20-as szabály és a résidősorozatokra vonatkozó követelmények módosításával.*
23. *A legambiciózusabb politikai intézkedéscsomag a harmadik csomag (CS3). Magában foglalja a CS2-t, de lehetővé tenné a fuvarozóknak már kiosztott résidők visszavonását is, illetve a legtöbbet ígérőknek való odaítélését árverezés útján.*

	<i>Politikai intézkedéscsomag (CS1)</i>	<i>Politikai intézkedéscsomag (CS2)</i>	<i>Politikai intézkedéscsomag (CS3)</i>
<i>A csomagok tartalma</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Függetlenség és átláthatóság növelése - Korrekt résidő-felhasználás - Résidőkiosztás integrálása az egységes európai égboltba 	CS1+	CS1+
		<ul style="list-style-type: none"> - Másodlagos kereskedelem átláthatósági versenyvonatkozású biztosítékokkal és - Új belépőkre vonatkozó szabály felülvizsgálata - Jobb résidő-felhasználás 	CS2+
			- Résidők visszavonása és elárverezése a legtúlterheltebb repülőtereken

4. A HATÁSOK ÉRTÉKELÉSE

24. Míg a CS1 hatása a repülőtéri kapacitás felhasználására nézve korlátozott, a CS2 és a CS3 jelentősen javítaná a repülőtéri kapacitásfelhasználás határfokát. A CS2 1,6%-

kal növelné az utasok számát évente, a CS3 következménye 1,9–2,0 %-os növekedés lenne.

25. A CS2 és a CS3 messze nagyobb gazdasági haszonnal járna. Ugyanakkor míg a CS2 5,3 milliárd EUR-nyi gazdasági hasznot hozna, a CS3 csak 2,8 és 5 milliárd EUR közöttit, mivel itt magasabbak lennének a légitársaságok működési költségei, valamint a légitársaságokat és hatóságokat érintő közvetlen végrehajtási költségek.
26. A CS1 igazgatási költségei 2,4 millió EUR-ra rúgnának főként a résidő-információk összegyűjtése miatt a koordinált vagy menetrend-egyeztetett repülőterektől eltérő repülőterek esetében. A CS2-nél a felmerülő költségek csupán a másodlagos kereskedelem átláthatóságát biztosító költségek (kb. 0,2 millió EUR). A CS3 esetében nem merülnek fel további költségek a CS2-höz képest.
27. A CS3-at jellemzi a foglalkoztatottság legnagyobb arányú növekedése, egyúttal azonban a legkedvezőtlenebb hatás is a regionális elérhetőség szempontjából. A CS2-vel növekedne a foglalkoztatottság és mérsékelt lenne a regionális elérhetőségre gyakorolt hatás. A CS1 nem lenne hatással regionális elérhetőségre és kevésbé kedvező hatása lenne a foglalkoztatottságra.
28. A CS3 és a CS2 kedvezőtlenebb környezeti hatással járna, mint a CS1.

A különböző politikai intézkedéseknek és ezek kombinációinak számszerűsített hatásait az alábbi táblázat foglalja össze:

Opció/intézkedés	Repülőtér	Utások (%)	Járatok (%)	Utások (millió)	Légitársaságok működési költsége (millió EUR)	Közvetlen végrehajtási költségek (millió EUR)	Gazdasági haszon (millió EUR)	Nettó gazdasági haszon (millió EUR)	Foglalkoztatott (ezer teljes munkaidős)		Viteldíjak (%)	CO ₂ -kibocsátás (ezer tonna)
									Repülőtér	Légítársaság		
A. Függetlenség és átláthatóság növelése	Teljes EU	n/a	n/a	n/a	n/a	8,7	n/a	n/a	0,0	0,0	0,0%	0
B. Résidő-foglalási díjak	Teljes EU	0,3%	0,2%	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2%	719
C. Büntetés residő-visszaélés miatt	Teljes EU	0,1%	0,1%	1,5	0,0	19,4	352,7	333,3	1,0	1,5	-0,1%	254
CS1 (A+B+C)	Teljes EU	0,4%	0,3%	4,5	0,0	29,5	1 053,2	1 032,5	3,1	5,1	-0,2%	842
D. Másodlagos kereskedelem	Teljes EU	1,2%	0,0%	14,4	0,0	24,7	3 139,7	3 115,1	9,9	34,3	-0,6%	5 140
E. Új belépőkre vonatkozó szabály felülvizsgálata	Teljes EU	0,0%	0,0%	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0%	102
	Heathrow, egyes módosítást	0,2%	0,0%	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2%	138
F. Kihasznátsági küszöb 85%-ra emelése	Teljes EU	0,1%	0,0%	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0%	150
G. Kihasznátsági küszöb 90 %-ra emelése	Teljes EU	0,2%	0,1%	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	-0,1%	431
H. Sorozatok minimális hosszának növelése	Teljes EU	0,3%	0,2%	3,6	0,0	0,0	876,3	876,3	2,6	4,7	-0,2%	768
CS2 (CS1+D+E+F+H)	Teljes EU	1,6%	0,2%	23,8	0,0	75,7	5 354,7	5 279,0	16,4	45,6	-0,8%	6 988
I. Szerzett jogok visszavonása, elárverezése	Heathrow	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
	Orly	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
CS3 (CS2+I)	Teljes EU	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

Megjegyzés: A pénzügyi értékek a 2012–2025 közötti időszakra vonatkozó költségek/hasznok nettó jelenértékében kerültek kifejezésre. A nem pénzügyi értékek a 2012–2025 közötti időszakra vonatkozó átlagos éves értékek.

Forrás: A 95/93/EGK rendelet felülvizsgálatának hatásvizsgálata, Steer Davies Gleave, 2011.

5. AZ OPCIÓK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

29. A politikai intézkedéscsomagok a hatékonyság, a hatásfok és a koherencia kritériumai alapján kerülnek értékelésre.
30. Hatékonyság szempontjából a CS2 tűnik a legvonzóbbnak. Ebben rejlik leginkább annak a lehetősége, hogy sikerül elérni mindkét konkrét célkitűzést, míg a 2. konkrét célkitűzés szempontjából a CS3 kínálja a legjobb eredményt. A CS1-gyel csak az 1. konkrét célkitűzés valósulna meg teljes körűen.
31. A különböző politikai intézkedéscsomagok koherencia-szempontrú elemzése megmutatta, hogy noha a CS2 jelentős kompromisszumokat tartalmaz egyfelől a repülőtéri kapacitáskihasználás hatása és a kedvező gazdasági és társadalmi hatások, másfelől a környezeti hatások között, ezek a kompromisszumok még mindig kisebbek, mint a CS3 esetében. Koherencia szempontjából a CS1 a legkedvezőbb opció.
32. Végül a légitársaságok működési költségei és a közvetlen költségek tekintetében a CS3 a legköltségesebb, a CS1 pedig a legolcsóbb és a legkönnyebben végrehajtható.
33. Tekintettel a fentiekre **a javasolt csomag a CS2**, mivel itt a haszon messze nagyobb a költségeknél. Ez a csomag a résidőkiosztás igazgatási rendszerének felülvizsgálatát célozza a hiányosságokat korrigáló piaci alapú mechanizmusok bevezetésével. A rendszer ily módon biztosítaná a koordinátorok nagyobb függetlenségét, a jobb átláthatóságot, több lehetőséget az új belépők számára és egyedi intézkedéseket a résidő-felhasználás javítására.

6. FIGYELEMEL KÍSÉRÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

34. Három évvel a rendelet jogalkotó általi elfogadását követően a Bizottság értékelné annak végrehajtását, és folyamatosan nyomon követné a közlekedésre vonatkozó, már meglévő alapmutatókat. E mutatók segítségével mérhető lesz, hogy az elfogadott politikai opció mennyiben váltotta valóra a konkrét célokat.