

LV

LV

LV



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 11.05.2009  
SEC(2009) 616

**KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS**

**Pavaddokuments**

**Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai par aviācijas drošības  
nodevām**

**IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS**

**{COM(2009) 217, galīgā redakcija}  
{SEC(2009) 615}**

## **KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS**

### **Pavaddokuments**

#### **Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai par aviācijas drošības nodevām**

### **IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS**

**{COM(2009) 217, galīgā redakcija}  
{SEC(2009) 615}**

**Atbildīgais ĢD:** TREN

**Citi iesaistītie dienesti:** KPC ĢD (Kopīgā pētniecības centra ģenerāldirektorāts)

**Programmas plāns vai darba programma:** 2009/TREN/020

#### **Kopsavilkums**

Pēdējo gadu laikā ir pieaugušas aviācijas drošības izmaksas. Saskaņā ar Komisijas pasūtītu pētījumu 2002. gadā vairāk nekā 90 % šo izmaksu tika atgūtas ar drošības nodevām (vai nodokļiem), kas tika iekasētas no aviopasažieriem, aviokompānijām un kravu pārvadātājiem. No šīm drošības nodevām paredzētie ieņēmumi 2007. gadā ES sasniedza 1,6 miljardus euro, kas veido aptuveni 1 procentu no vidējās aviobiļetes cenas.

#### **Problēma**

Aviācijas drošības izmaksu pieaugums nozares pārstāvjiem nav palicis nepamanīts. Tāpēc katra aviokompānija cenšas samazināt drošības izmaksas, mēģinot ietekmēt drošības nodevu struktūru. Šā iemesla dēļ aviokompānijas mēģina vienoties par zemākām drošības nodevām vienam pasažierim. Tomēr, lai to panāktu, tikai lielākās aviokompānijas var izmantot savu tirgus pozīciju. Ziņojumā nav noteikts, vai šis risks pastāv visās dalībvalstīs.

#### **ES rīcības pamatojums**

Tā kā aviācijas drošība ir valsts pamatatbildība, drošības nodevas nedrīkstētu būt atkarīgas no komerciālajiem lēmumiem, kas pieņemti starp lidostu un aviokompāniju. No pašreizējām struktūrām, kas diferencē drošības nodevas, labumu galvenokārt gūst lielākās valsts aviokompānijas, kuras veic darbības savas dalībvalsts lidostās. Citu dalībvalstu aviokompānijas no diferencētajām drošības nodevām gūst mazāku labumu.

#### **Mērķi**

Galvenais mērķis, pirmkārt, ir nodrošināt, ka drošības nodevas netiek nepamatoti diferencētas attiecībā uz aviokompānijām, aviopasažieriem vai kravu pārvadātājiem ES. Otrkārt, drošības nodevas nedrīkst izmantot, lai vairotu peļņu vai lai lidostas savā starpā veiktu

šķērssubsidēšanu. Tāpēc ieņēmumus no drošības nodevām drīkst izmantot, tikai lai segtu drošības pakalpojumu radītās izmaksas.

## Risinājumu varianti

Šajā ietekmes novērtējumā izvērtēti četri dažādi risinājumu varianti.

**1. variantā** pētītas sekas, ja nav rīcības ES līmenī. Ja nav rīcības ES līmenī, visticamāk, ka drošības nodevas radīs diskrimināciju attiecībā uz aviokompānijām un pasažieriem.

**2. variantā** pētīta nozares pašregulācija, pamatojoties uz vairākiem starptautiskiem principiem, kurus jau ir apstiprinājušas ICAO (Starptautiskā civilās aviācijas organizācija) dalībvalstis. Šie principi ir nediskriminācija, apspriešanās ar aviokompānijām, drošības izmaksu pārredzamība un no drošības nodevām gūto ieņēmumu izmantošana, tikai lai segtu drošības izmaksas<sup>1</sup>.

Atbilstīgi **3. variantam** ICAO principi, kas izklāstīti 2. variantā, kļūst juridiski saistoši ar ES direktīvu, paredzot iespēju aviokompānijām pārsūdzēt lidostu pieņemtos lēmumus. Tas palielinās parredzamības noteikuma efektivitāti un paredzams, ka aviācijas drošības nodevas samazināsies par 10 procentiem.

**4. variantā** ierosināts, ka dalībvalstīm pilnībā jāfinansē lidostu drošība. Šādā gadījumā tiek likvidētas drošības nodevas. Tomēr šis variants neveicina aviācijas drošības pakalpojumu efektivitāti, jo drošības pakalpojumu sniedzējiem nav stimula kontrolēt izmaksas. Turklāt, ņemot vērā dalībvalstu spēcīgo pretestību, maz ticams, ka to atbalstīs Padome.

Šajā ietekmes novērtējumā secināts, ka 3. variants sniedz vislabākos risinājumus attiecībā uz identificētajiem riskiem. Administratīvais slogs dalībvalstīm un paaugstinātas uzņēmējdarbības izmaksas, īstenojot 3. variantu, ir nelielas, jo šā variantā pamatā ir esošās dalībvalstu politikas un struktūras, kas noteiktas direktīvā par lidostas maksām<sup>2</sup>.

## Uzraudzība un novērtēšana

Komisija pastāvīgi uzraudzīs aviācijas drošības jomā notiekošo un jo īpaši regulāri novērtēs to lidostu skaitu, kas publisko informāciju par drošības nodevām.

### 1. pozīcija. Procedūras jautājumi un apspriešanās ar ieinteresētajām personām

TREN ĢD 2008. gada pavasarī dalībvalstīm un organizācijām, kas pārstāv nozari un patērētājus, nosūtīja aptaujas anketu, lūdzot sniegt informāciju par aviācijas drošības izmaksu finansēšanu. Papildus aptaujas anketām 2008. gada 17. jūlijā tika organizēta konsultatīvā sanāksme ar dalībvalstu, Eiropas Parlamenta un nozares pārstāvjiem. Ietekmes novērtēšanā netika pieaicināti ārējie eksperti. Tomēr KPC ĢD veica aplēses par dažu pasākumu ietekmi. Saistībā ar šo ziņojumu 2009. gada 14. janvārī norisinājās apspriedes ar Ietekmes novērtēšanas komisiju, kas sniedza savus atzinumus 2009. gada 20. janvārī un 24. februārī. Komisijas atzinumos tika minēti šādi ieteikumi par uzlabojumiem.

<sup>1</sup> „ICAO's policies on charges for airports and air navigation services” (Dokuments Nr. 9082/7), 2004. gads, 29. punkts.

<sup>2</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 11. marta Direktīva 2009/12/EK par lidostas maksām (OV L 70, 14.3.2009., 11. lpp.).

- Precīzāk noteikt un pamatot konkurences izkropļojumus un labāk pamatot rīcību ES līmenī. Uzskatāmāk parādīt izvēlēta variantā priekšrocības un nepilnības.
- Attīstīt variantu saturu un papildināt esošās alternatīvas.

Ietekmes novērtējums tika pārskatīts, ņemot vērā minētos ieteikumus.

- Ziņojumā nostiprināti ekonomiskie apsvērumi. Novērtētas sūdzības par diskriminējošām un pārāk augstām drošības izmaksām. Trūkstot vajadzīgajiem datiem, nebija iespējams pamatot ES rīcību attiecībā uz dalībvalstu noteiktajiem pasākumiem, kas ir stingrāki, nekā to paredz ES tiesību akti. Tāpēc ziņojumā vairs nav iekļauti priekšlikumi par ES rīcību attiecībā uz šiem pasākumiem.
- Risinājumu varianti ir raksturoti detalizētāk un vajadzības gadījumā skaidri norādīts ieteicamākais juridiskais instruments. Variants par obligātu pārredzamību bez iespējas pārsūdzēt drošības nodevas tika aizstāts ar variantu par lielāku pārredzamību, izmantojot nozares pašregulāciju. Šajā jaunajā variantā iekļauta arī iespēja ar nesaistošu Komisijas pamatnostādņu palīdzību risināt identificētās problēmas.

## 2. pozīcija. Problēmu definēšana

Aviācijas drošības izmaksu pieaugums ir licis pievērst pastiprinātu uzmanību šīm izmaksām. Paaugstinātas drošības izmaksas ir rosinājušas aviokompānijas samazināt šīs izmaksas. Tāpēc aviokompānijai vajadzības gadījumā ir iespējams izmantot savas pozīcijas attiecībā uz lidostu, lai mainītu drošības nodevu struktūru. Dažkārt aviokompānija ir pietiekami spēcīga, lai nodrošinātu to, ka tā gūst labumu no nodevu struktūras. Tas parasti tiek panākts ar zemākām nodevām par galamērķiem, kuros aviokompānijai ir visintensīvākā satiksme.

Ieņēmumu šķērssubsidēšana attiecībā uz šīm kategorijām bieži vien ir vajadzīga, lai izlīdzinātu drošības nodevu diferencēšanu attiecībā uz dažādiem galamērķiem. Ja valsts ieguldījums ir neliels vai tāda nav vispār, šķērssubsidēšana nozīmē, ka dažas aviokompānijas pārmaksās, lai kompensētu citu aviokompāniju radītos zaudējumus. Pārmaksāšana nozīmē, ka drošības nodevas ir pārāk augstas un diskriminējošas šīm aviokompānijām. Komisija ir konstatējusi, ka diskriminējošām un pārāk augstām drošības nodevām var būt ietekme uz valsts atbalstu<sup>3</sup>.

## 3. pozīcija. Mērķi

Tā kā aviācijas drošība ir valsts pamatatbildība, šādi pasākumi nedrīkst būt diskriminējoši attiecībā uz iedzīvotājiem. Nediskriminējošām jābūt arī pasākumu finansēšanas metodēm un drošības nodevu noteikšanu nedrīkst ietekmēt lidostu un aviokompāniju komerciālās attiecības. Galvenais mērķis, pirmkārt, ir nodrošināt, ka drošības nodevas netiek nepamatoti diferencētas attiecībā uz aviokompānijām, aviopasažieriem vai kravu pārvadātājiem ES. Otrkārt, drošības nodevas nedrīkst izmantot, lai vairotu peļņu, vai lai lidostas savā starpā veiktu šķērssubsidēšanu. Ieņēmumus no drošības nodevām drīkst izmantot, tikai lai segtu drošības pakalpojumu radītās izmaksas. Šajā ietekmes novērtējumā, ja ieņēmumi no drošības nodevām pārsniedz drošības izmaksas, drošības nodevas tiek uzskatītas par pārāk augstām.

<sup>3</sup> Valsts atbalsts — Vācija — Valsts atbalsts C 29/08 (ex NN 54/07) — Vācija — Frankfurtes Hānas lidosta un *Ryanair* — Uzaicinājums iesniegt apsvērumus saskaņā ar EK līguma 88. panta 2. punktu (OV C 12, 17.1.2009.)

#### 4. pozīcija. Politikas risinājumu varianti

Šajā ietekmes novērtējumā izvērtēti četri dažādi risinājumu varianti.

**1. variantā** analizētas pašreizējās tendences un pētītas sekas, ja nav rīcības ES līmenī.

**2. variantā** tiek pārbaudīts, vai nozares pašregulācija var nodrošināt patērētāju interešu ievērošanu un uzlabot aviācijas drošības pakalpojumus. Šādas pašregulācijas pamatā varētu būt vairāki starptautiskie principi, kurus jau ir apstiprinājusi ICAO. Šie principi ir šādi:

- nediskriminācija,
- apspriešanās ar aviokompānijām,
- drošības izmaksu pārredzamība un
- ieņēmumi no drošības nodevām sedz vienīgi drošības izmaksas.

Apspriešanās mērķis ir veicināt aviokompāniju un lidostu dialogu, lai rastu labākus risinājumus tam, kā ievērot drošības noteikumus.

**3. variants** ir līdzīgs 2. variantam, taču padara minētos principus juridiski saistošus ar ES direktīvu. Turklāt 3. variants paredz katrā dalībvalstī izveidot neatkarīgu uzraudzības iestādi, kurā aviokompānijas var pārsūdzēt lēmumus par drošības nodevām.

**4. variantā** ierosināts, ka dalībvalstīm pilnībā jāfinansē lidostu drošība, izdarot grozījumus pamatregulā par aviācijas drošību<sup>4</sup>. Mērķis ir likvidēt visas drošības nodevas un līdz ar to diskriminējošos aspektus.

#### 5. pozīcija. Ietekmes analīze

**1. variants.** Ja nav rīcības ES līmenī, visticamāk, ka drošības nodevas radīs diskrimināciju attiecībā uz aviokompānijām un pasažieriem, jo direktīva par lidostas maksām reglamentē citas nodevas. Paredzams, ka pieaugs 2. pozīcijā identificētie riski.

**2. variants.** Šā varianta pamatā ir jau 1981. gadā publiskotie principi, kuri joprojām ne vienmēr tiek ievēroti. Tāpēc maz ticams, ka nozares pašregulācija spēs darboties šobrīd. Tāpēc 2. varianta ietekme ir līdzīga 1. varianta ietekmei.

Šis variants nepalielina slogu uzņēmējiem vai dalībvalstīm. Nozarei nav nepieciešams izstrādāt pamatnostādnes, jo ICAO ieteikumi ir jau pietiekami detalizēti.

**3. variants.** Šis variants uzlabo apspriešanās un pārredzamības noteikuma efektivitāti un paredz, ka tas palīdzēs samazināt vispārējās izmaksas aviācijas drošības jomā par 10 procentiem.

Pārredzamība ļauj aviokompānijām pārbaudīt izmaksu komponentus, kurus izmanto kā pamatu tam, lai noteiktu drošības nodevu apjomu un pārbaudītu, vai drošības nodevas nav

---

<sup>4</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 11. marta Regula (EK) Nr. 300/2008 par kopīgiem noteikumiem civilās aviācijas drošības jomā un ar ko atceļ Regulu (EK) Nr. 2320/2002, (OV L 97, 9.4.2008., 72. lpp.)

diskriminējošas attiecībā uz lietotājiem. Aviokompānijas tad var sniegt savu viedokli par to, kā tiek izmantoti no lidostu nodevām gūtie ieņēmumi. Apspriežot drošības pasākumus un saistītās izmaksas, ir iespējams rast labākus risinājumus attiecībā uz rentabilitāti. Pārredzamība ļaus aviokompānijām konstatēt, vai bez aviācijas drošības izmaksām drošības nodevu pamatizmaksās ir iekļautas arī citas izmaksas. Apspriedes ļaus ņemt vērā arī aviokompānijas prognozes pārvadājumu jomā, jo drošības pasākumu pārvaldība lielā mērā ir atkarīga no pasažieru skaita un to galamērķiem.

Līdz ar drošības izmaksu obligātas pārredzamības ieviešanu tiek plānots samazināt drošības nodevas vidēji par vairāk nekā 10 procentiem. Šis samazinājums ietekmēs pasažierus, jo palielinās konkurenci tirgū, kā rezultātā samazināsies galīgā aviobiļetes cena aviopasažieriem. Tā kā drošības izmaksas veido 1 % no aviobiļetes cenas, plānots, ka aviobiļetes cena samazināsies par 10 % no 1 %, kā rezultātā kopējais samazinājums būs 0,1 %. Aviobiļetes vidējās cenas samazināšanās palielinās pieprasījumu pēc gaisa satiksmes pakalpojumiem un kvantitatīvās analīzes aplēses liecina, ka pieprasījuma pieaugums galvenokārt palielināsies attiecībā uz īsākiem attālumiem (500–1000 km) un ar komandējumiem nesaistītiem ceļojumiem. No šā pieprasījuma pieauguma labumu, visticamāk, gūs reģionālās un mazākas lidostas, kas apkalpo īsākus maršrutus, nevis lielākas lidostas. Arī aviokompānijas, kas apkalpo šīs lidostas, galvenokārt lētās un reģionālās aviokompānijas, vidēji gūs lielāku labumu nekā citas aviokompānijas. Sagaidāms, ka ietekmes sadalījums 27 ES dalībvalstīs būs diezgan vienmērīgs. Lētajām un reģionālajām aviokompānijām arī ir iespējas gūt lielāku labumu nekā lielākām aviokompānijām.

Valsts uzraudzības iestādes izveides dēļ dalībvalstīm palielināsies administratīvais slogs. Tomēr direktīvā par lidostas maksām jau ir paredzēts, ka dalībvalstīm jāizveido šādas iestādes. Paredzams, ka papildu uzdevums novērtēt sūdzības par drošības nodevām būs maznozīmīgs un jebkurā gadījumā nepārsniegs izmaksas par vienu pilna laika darbinieku vienai dalībvalstij.

Apspriešanās mehānismus būs nepieciešams izveidot lidostās, uz kurām neattiecas minētā direktīva. Tomēr vienas ikgadējas lidostu, aviokompāniju un drošības pakalpojumu sniedzēju pārstāvju sanāksmes izmaksas ir ļoti zemas un nenosakāmas. Ja mazākas lidostas tiktu izslēgtas no šā varianta, pasažieriem, kas izmanto šīs lidostas, nebūs iespējams gūt labumu no gaidāmā izmaksu samazinājuma jo īpaši tāpēc, ka šis samazinājums varētu būt proporcionāli augstāks mazākās un reģionālās lidostās, nevis lielākās lidostās. Labumu no tā negūs arī lētās un reģionālās aviokompānijas, kas apkalpo mazākas lidostas.

**4. variants** efektīvi risina problēmas, kas saistītas ar diskriminējošām un pārāk augstām drošības nodevām. Pienākums dalībvalstīm segt visas drošības izmaksas nozīmē, ka tiek likvidētas visas drošības nodevas. Tomēr šis variants neveicina aviācijas drošības pakalpojumu efektivitāti, jo drošības pakalpojumu sniedzējiem nav stimula kontrolēt izmaksas.

Izmaksas dalībvalstīm palielinātos par tādu pašu summu, kas ir līdzvērtīga no drošības nodevām gūtajiem ieņēmumiem — tas ir aptuveni 1,6 miljardi euro gadā. Dalībvalstīm būtu jāfinansē šis pieaugums, izmantojot citus ieņēmumu avotus. Turklāt dalībvalstīm pieaugtu administratīvais slogs, jo būs jānodarbojas ar drošības izmaksu maksājumu administrēšanu. Tomēr sagaidāms, ka administratīvais slogs būs maznozīmīgs.

Drošības nodevas samazinājums nozīmē, ka samazināsies vidējā aviobiļetes cena, kas savukārt stimulēs pieprasījumu pēc gaisa satiksmes pakalpojumiem. Šī ietekme ir novērtēta

kvantitatīvā izteiksmē un sniegta tabulā. Līdzīgi kā 3. variantā, visticamāk, ka lielāku labumu no šā pieauguma gūs lētās un reģionālās lidostas, nevis lielākas un aviokompāniju lidostas.

Līdz ar to nav paredzams, ka 4. variants varētu ietekmēt lidostu vai aviokompāniju savstarpējo konkurenci.

## 6. pozīcija. Risinājumu variantu salīdzinājums

Ar 1. un 2. variantu mērķi netiek sasniegti, bet ar 3. un 4. variantu tiek efektīvi risinātas problēmas, kas saistītas ar diskriminējošām un pārāk augstām drošības nodevām. Tomēr 4. variants neveicina aviācijas drošības pakalpojumu efektivitāti, jo drošības pakalpojumu sniedzējiem nav stimula kontrolēt izmaksas.

Ar 3. variantu saistītais administratīvā sloga pieaugums ir maznozīmīgs, jo ir iespējams izmantot to pašu iestādi, kas paredzēta direktīvā par lidostas maksām.

Līdz ar to 3. variants kopumā sniedz visefektīvāko risinājumu.

Izvēlei par labu direktīvai, nevis regulai, ir tāda priekšrocība, ka tā ļauj dalībvalstīm transponēt attiecīgos principus, ņemot vērā dažādu juridisko un administratīvo sistēmu, kas palīdz saglabāt minimālu administratīvo slogu.

Šajā tabulā sniegts apkopojums par aplūkoto risinājumu variantu kvantitatīvo ietekmi gadā.

| <b>Risinājumu varianti</b>                 | <b>1.<br/>Nav rīcības ES līmenī</b> | <b>2.<br/>Pašregulācija</b> | <b>3.<br/>Obligāta pārredzamība, saistība ar izmaksām un iespēja pārsūdzēt</b> | <b>4.<br/>Pilnīgs valsts finansējums</b>                   |
|--------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <b>Ietekme uz gaisa pārvadājumiem</b>      | 0                                   | 0                           | Pasažieru pārvadājumu pieaugums par 0,6 milj. pasažieru gadā                   | Pasažieru pārvadājumu pieaugums par 6 milj. pasažieru gadā |
| <b>Ārējās izmaksas</b>                     | 0                                   | 0                           | 1 miljons euro                                                                 | 10 miljoni euro                                            |
| <b>Finansiālā ietekme uz dalībvalstīm</b>  | 0                                   | 0                           | 0                                                                              | Izmaksu pieaugums par 1,6 miljardiem euro                  |
| <b>Administratīvais slogs dalībvalstīm</b> | 0                                   | 0                           | Maznozīmīga negatīva ietekme                                                   | Negatīva ietekme                                           |

| <b>Risinājumu varianti</b>                                           | <b>1.<br/>Nav rīcības ES līmenī</b> | <b>2.<br/>Pašregulācija</b>                                                                          | <b>3.<br/>Obligāta pārredzamība, saistība ar izmaksām un iespēja pārsūdzēt</b>                         | <b>4.<br/>Pilnīgs valsts finansējums</b>     |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Finansiālā ietekme uz uzņēmumiem un aviopasažieriem</b>           | 0                                   | 0                                                                                                    | Paredzams, ka aviopasažieri ietaupīs 80 milj. euro un aviokompāniju ieņēmumi pieaugs par 60 milj. euro | Izmaksu samazinājums par 1,6 miljardiem euro |
| <b>Ar uzņēmējdarbību saistītā sloga pieaugums nozares uzņēmumiem</b> | 0                                   | Maznozīmīga negatīva ietekme uz lidostām ar pārvadājumiem mazāk par pieciem miljoniem pasažieru gadā | Maznozīmīga negatīva ietekme uz lidostām ar pārvadājumiem mazāk par pieciem miljoniem pasažieru gadā   | 0                                            |

## 7. pozīcija. Uzraudzība un novērtēšana

Komisija nepārtraukti uzraudzīs izmaiņas aviācijas drošības jomā un regulāri izvērtēs ierosināto tiesību aktu radīto ietekmi. Konkrētāk, Komisija novēros tirgus izmaiņas attiecībā uz šādiem aspektiem.

- Ietekme uz patērētājiem un aviācijas nozari;
- drošības izmaksu pārredzamības līmenis;
- aviācijas drošības vispārējās izmaksas Eiropā;

Galvenie indikatori attiecībā uz panākumiem to mērķu sasniegšanā, kas noteikti saistībā ar šo politikas iniciatīvu, ir šādi:

- (1) to lidostu skaits, kas publisko datus par drošības nodevām;
- (2) tas, vai Eiropā samazinās drošības nodevu apjoms.

Ietekmes novērtējumā izdarīto secinājumu pamatā ir pašreizējā tirgus situācija.