



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 1.12.2011
SEC(2011) 1456 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Rezumatul EVALUĂRII IMPACTULUI

Document de însoțire pentru

Propunerea de regulament de stabilire a normelor și a procedurilor cu privire la introducerea restricțiilor de operare referitoare la zgomot pe aeroporturile comunitare care va abroga Directiva nr. 2002/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 martie 2002

Rezumatul EVALUĂRII IMPACTULUI

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Rezumatul EVALUĂRII IMPACTULUI

Document de însoțire pentru

Propunerea de regulament de stabilire a normelor și a procedurilor cu privire la introducerea restricțiilor de operare referitoare la zgomot pe aeroporturile comunitare care va abroga Directiva nr. 2002/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 martie 2002

Rezumatul EVALUĂRII IMPACTULUI

1. DEFINIREA PROBLEMEI

1. În contextul de reglementare reprezentat de obligațiile stabilite de OACI¹ și de principiul subsidiarității și al proporționalității, prevăzute la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană și în cadrul stabilit de Directiva privind zgomotul ambiental², Directiva 2002/30/CE³ (denumită în continuare „directiva”) face parte din „abordarea echilibrată” a gestionării zgomotului în aeroporturile din UE.
2. Scopul directivei este să faciliteze introducerea, într-o manieră consecventă, a restricțiilor de operare la nivelul aeroporturilor, pentru limitarea sau reducerea numărului persoanelor afectate în mod semnificativ de efectele nocive ale zgomotului.
3. În acest scop, directiva stabilește un cadru comun de norme și proceduri pentru introducerea restricțiilor de operare pe aeroporturile din UE, care ar trebui să preserve protecția mediului în jurul aeroporturilor într-o manieră compatibilă cu cerințele pieței interne, prin luarea în considerare a unor restricții de operare similare pe aeroporturile care se confruntă cu probleme de zgomot comparabile în linii mari.
4. Cadrul comun include:
 - *norme privind desfășurarea procesului de evaluare a zgomotului*, care trebuie să fie luate în considerare înainte de introducerea unor restricții de operare referitoare la zgomot.

¹ În 2001, adunarea Organizației Aviației Civile Internaționale (denumită în continuare „OACI”) a avizat conceptul unei „abordări echilibrate” a gestionării zgomotului produs de aeronave. „Abordarea echilibrată” a OACI oferă un cadru politic pentru reducerea zgomotului în aeroporturi în mod eficient din punct de vedere al costurilor și recurgând la restricții de operare nu în primă instanță, ci numai după ce se iau în considerare alte măsuri posibile, și anume reducerea la sursă, amenajarea și gestionarea terenului, procedurile operaționale de reducere a zgomotului și restricțiile de operare.

² Directiva 2002/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 iunie 2002 privind evaluarea și gestiunea zgomotului ambiental – Declarația Comisiei în Comitetul de conciliere referitor la Directiva privind evaluarea și gestiunea zgomotului ambiental.

³ Directiva 2002/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 martie 2002 privind stabilirea normelor și a procedurilor cu privire la introducerea restricțiilor de operare referitoare la zgomot pe aeroporturile comunitare (Text cu relevanță pentru SEE). JO L 85, 28.3.2002, p. 40-46.

Restricțiile de operare sunt definite ca acțiuni referitoare la zgomot prin care se limitează sau se reduce accesul avioanelor cu reacție civile subsonice pe un aeroport;

- *norme specifice privind introducerea restricțiilor de operare în vederea retragerii aeronavelor cu o marjă mică de conformitate* (denumite în continuare AMMC), care sunt cele mai zgomotoase dintr-o flotă de aeronave. Acestea sunt definite în directivă drept avioane cu o marjă cumulată nu mai mare de 5 decibeli în raport cu limitele de certificare privind zgomotul din capitolul 3;
 - *o procedură*⁴ care trebuie urmată de către autoritățile de resort la introducerea oricărei noi restricții de operare.
5. Având în vedere rezultatele consultărilor cu părțile interesate, Comisia a ajuns la concluzia că, ținând seama de limitările intrinseci ale acțiunii UE prezentate anterior, normele și procedurile stabilite de directivă în privința modului în care aeroporturile din UE introduc restricții de operare în prezent nu sunt aplicate în mod consecvent, iar impactul acestora este limitat. Acest lucru este perceput ca fiind adevărat în special pe următoarele două niveluri:
- mai întâi, normele specifice privind introducerea restricțiilor de operare în vederea retragerii aeronavelor cu o marjă mică de conformitate nu mai sunt eficiente. Într-adevăr, de-a lungul timpului, numărul AMMC a devenit relativ mic, în urma înlocuirii lor „naturale” ca efect al progresului tehnologic. Definiția AMMC a devenit caducă, iar perioada de scoatere treptată din uz aferentă inadecvată;
 - în al doilea rând, părțile interesate au raportat că, în cadrul juridic actual, restricțiile de operare sunt abordate în mod diferit în aeroporturi care se confruntă cu probleme de zgomot comparabile în linii mari, ceea ce implică denaturări potențiale ale concurenței. Această situație este provocată de faptul că normele existente cu privire la modul de desfășurare în general a procesului de evaluare a zgomotului nu sunt clare și suficient de precise. De asemenea, procedura existentă pentru introducerea unor restricții de operare este considerată insuficient de strictă.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

6. Directiva contribuie la buna funcționare a sistemului european de transport aerian. Aceasta răspunde obiectivelor formulate la articolele 90 și 91 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).
7. În conformitate cu articolul 4 din TFUE, acțiunile UE privind restricțiile de operare referitoare la zgomot, realizate în cadrul politicii comune în domeniul transportului aerian, trebuie să fie justificate. În cazul de față, este, prin urmare, necesară respectarea principiului subsidiarității, prevăzut la articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană. Aceasta presupune evaluarea a două aspecte.
8. În primul rând, este nevoie să se evalueze dacă obiectivele acțiunii propuse nu ar putea fi realizate suficient de bine de statele membre în cadrul sistemului

⁴ Această procedură are drept obiect domenii cum ar fi consultarea părților interesate, informarea prealabilă a Comisiei și a altor state membre, precum și dreptul la recurs.

constituțional național (așa-numitul „test al necesității”). În cazul de față, această justificare se axează pe necesitatea de a garanta că normele și procedurile internaționale sunt implementate de către statele membre într-o manieră uniformă și eficientă, cu scopul de a oferi operatorilor din UE și din afara UE condiții concurențiale echitabile.

9. În al doilea rând, este necesar să se examineze dacă și cum ar putea fi mai bine realizate obiectivele prin acțiuni ale UE (așa-numitul „test al valorii adăugate europene”). Valoarea adăugată a UE în cazul prezentei inițiative ar trebui să constea în măsuri de punere în aplicare care să ia în considerare situația din diverse aeroporturi, garantând în același timp că restricțiile de operare referitoare la zgomot sunt implementate într-un mod eficient din punct de vedere al costurilor în amplasamente în care situația impune luarea unor măsuri și este găsit un echilibru adecvat și adaptat circumstanțelor specifice între diferitele obiective ale politicii din domeniul transporturilor și al mediului. Orice acțiune individuală a statelor membre ar avea potențialul de a afecta funcționarea pieței interne.

3. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI UE

10. În cadrul de reglementare specific stabilit mai sus, *obiectivul general de politică* al acestei inițiative este armonizarea și consolidarea în continuare a normelor și a procedurilor comune privind introducerea restricțiilor de operare referitoare la zgomot pe aeroporturile din UE, ca parte a procesului de gestionare a zgomotului.
11. Astfel revizuit, cadrul comun ar promova soluțiile referitoare la zgomot cele mai eficiente din punct de vedere al costurilor, menite să atingă obiectivele de calitate referitoare la zgomot, astfel cum au fost acestea stabilite de normele UE, naționale sau locale. Acesta ar trebui să contribuie, de asemenea, la îndeplinirea obiectivului primordial de politică în materie de zgomot, constând în evitarea, prevenirea sau reducerea cu prioritate a efectelor nocive provocate de expunerea la zgomotul ambiental⁵, inclusiv a disconfortului.
12. Având în vedere cauzele principale ale problemelor care au fost depistate, obiectivul general al inițiativei propuse poate fi tradus în mai multe obiective specifice:
 - (1) asigurarea eficacității setului de norme privitoare la AMMC, prin revizuirea definiției acestora și a dispozițiilor aferente referitoare la scoaterea treptată din uz⁶;
 - (2) garantarea tratării uniforme a restricțiilor de operare în aeroporturile cu probleme de zgomot comparabile, prin:
 - clarificarea modului de realizare a procesului de evaluare a zgomotului;
 - consolidarea cadrului procedural care conduce la introducerea unor restricții de operare.

⁵ A se vedea articolul 1 din Directiva privind zgomotul ambiental (2002/49/CE).

⁶ Aceasta ar implica revizuirea articolului 2 litera (d) și a articolului 6, referitoare la „normele privind introducerea restricțiilor de operare în vederea retragerii AMMC”.

13. În vederea evaluării progresului înregistrat la realizarea obiectivelor de politică generale și specifice, se propun următoarele *obiective de politică operațională*:
- raportul dintre interdicțiile de zbor noi și numărul total al restricțiilor de operare trebuie adus la un nivel comparabil cu cel înregistrat de alte puteri economice majore până în 2020, reducând totodată, sau cel puțin ținând sub control expunerea la zgomot a cetățenilor.
 - Toate restricțiile de operare noi trebuie să cuprindă măsuri care vizează AMMC, cu scopul de reduce cât mai mult zgomotul.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

14. Logica de alcătuire a opțiunilor de politică reflectă interacțiunea dintre cele două probleme. Fiecare opțiune de politică este compusă din două componente principale, fiecare dintre acestea răspunzând uneia dintre probleme. În plus, fiecare opțiune de politică este menită să mențină cel puțin același nivel sonor ca în cazul unui scenariu de tip statu-quo (opțiunea de politică 1). Distincția dintre opțiunile de politică este intensitatea intervenției, care, în funcție de opțiune, este mai mare în prima și mai mică în cea de-a doua problemă. Abordarea aspectelor legate de AMMC (problema 1) va duce la restricții de operare mai puține și/sau mai bine țintite, având drept obiect alte aeronave decât cele cu o marjă mică de conformitate (cu alte cuvinte aeronavele mai puțin zgomotoase). Prin urmare, scade importanța aspectelor legate de implementarea corectă a „abordării echilibrate” (problema 2) pentru aceasta din urmă categorie de aeronave.

Tabelul 1: Descrierea problemei, factori determinanți și obiective

<i>Obiective specifice</i>	<i>Opțiuni de politică</i>		
	OP2	OP3	OP4
<i>Eficientizarea normelor specifice privind AMMC, prin:</i>			
revizuirea definiției caduce a AMMC	Modificarea definiției AMMC pentru a include aeronavele situate cu -12 EPNdB sub standardul din capitolul 3	Modificarea definiției AMMC pentru a include aeronavele situate cu -10 EPNdB sub standardul din capitolul 3	Modificarea definiției AMMC pentru a include aeronavele situate cu -8 EPNdB sub standardul din capitolul 3
alegerea unei perioade aferente de scoatere treptată din uz adecvate	Scoaterea integrală din uz permisă în 4 ani	Scoaterea integrală din uz permisă în 2 ani	Scoaterea integrală din uz permisă în 2 ani
<i>Garantarea tratării uniforme a restricțiilor de operare similare în aeroporturile cu probleme de zgomot comparabile, prin:</i>			
consolidarea cadrului procedural care conduce la introducerea unor restricții de operare	Înființarea unei celule de sprijin la nivelul UE pentru implementarea AB	Înființarea unei celule de sprijin la nivelul UE pentru implementarea AB	Înființarea unei celule de sprijin la nivelul UE pentru implementarea AB

clarificarea și precizarea modului de efectuare a unui proces de evaluare a zgomotului	Norme suplimentare privind domeniul de aplicare al consultării părților interesate	Norme suplimentare privind domeniul de aplicare al consultării părților interesate	Norme suplimentare privind domeniul de aplicare al consultării părților interesate
	O mai mare securitate juridică pentru procedurile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor	Dreptul de control cu suspendare al Comisiei este posibil până când evaluarea revizuită este considerată adecvată	Control și autorizare prealabilă obligatorie din partea Comisiei

15. Legislația europeană privind zgomotul aeroportuar are în prezent forma unei directive. Această opțiune privind instrumentul juridic este parțial responsabilă pentru diferențele în privința modului în care restricțiile de operare sunt introduse în Europa.
16. În vederea găsirii de soluții pentru problemele identificate mai sus, opțiunile de politică 3 și 4 propun să se acorde Comisiei un drept de control. Acest lucru se justifică prin faptul că, în cazul în care eficacitatea din punctul de vedere al costurilor a unei restricții de operare nu este demonstrată, luând în considerare alte instrumente de gestionare a zgomotului, Comisia ar trebui să se asigure că o asemenea măsură poate fi suspendată până când procesul de evaluare se efectuează într-un mod corect. Ar trebui stabilite criterii transparente, aplicabile și interpretate la nivelul întregii UE, privind posibilitatea de a suspenda restricțiile de operare.
17. Trebuie ținut cont și de faptul că opțiunile de politică includ o actualizare a definiției AMMC. Această definiție ar trebui să se aplice în același mod în toate statele membre, fiind vorba de un standard tehnic, stabilit de comun acord de către aceleași state membre în cadrul OACI. Reflectând la posibila nevoie viitoare de modificare a acestei definiții pentru a ține pasul cu progresele științifice și cu reînnoirea autonomă a flotelor de aeronave, toate opțiunile de politică prevăd posibilitatea de a actualiza definiția AMMC printr-un act delegat stabilit de către comitetul corespunzător.
18. Pe baza argumentelor de mai sus, un regulament ar fi probabil un instrument mai adecvat pentru traducerea modificărilor de politică în dispoziții legislative.

5. EVALUAREA IMPACTULUI

19. Analiza impactului arată că cele trei opțiuni au un impact economic, social și de mediu clar.

- Din punct de vedere economic, opțiunea de politică 2 pare a fi preferabilă, dintr-un punct de vedere global, întrucât comportă cea mai mică creștere a costurilor administrative. Cu toate acestea, această opțiune de politică poate fi considerată delicată din punctul de vedere al relațiilor internaționale. Opțiunea de politică 3 ar evita acest impact negativ asupra relațiilor externe, dar ar reprezenta o povară suplimentară pentru bugetul UE. Această opțiune de politică ar păstra povara administrativă la un nivel similar cu opțiunea de politică 1.
- Din punct de vedere social, opțiunile 2, 3 și 4 au, de asemenea, un impact asemănător. Singura diferență majoră în ceea ce privește efectele constă în măsura în care sunt controlate măsurile operaționale care afectează siguranța aeronavelor. Opțiunile de politică 2 și 3 pot fi considerate în mare parte echivalente în această privință.
- În ceea ce privește mediul, opțiunea de politică 4 se distinge în mod clar prin potențialul relativ ridicat de apariție a unui impact negativ, legat de compromisul între măsurile de operare privind zgomotul și schimbările climatice. Din nou, opțiunile de politică 2 și 3 pot fi considerate comparabile în linii mari în ceea ce privește impactul asupra mediului.

Tabelul 2: Tabel recapitulativ al impactului comparativ cu opțiunea de politică 1

	<i>Opțiunea de politică 2</i>	<i>Opțiunea de politică 3</i>	<i>Opțiunea de politică 4</i>
<i>Impactul asupra implementării „abordării echilibrate”</i>	Mediu	Mediu	Ridicat
<i>Impactul economic</i>			
<i>Impactul asupra următoarelor elemente:</i>			
Funcționarea eficientă a rețelei aviatice europene	Redus	Redus	Redus
Aeroporturi	Mediu	Mediu	Redus
Operatori de aeronave	Redus	Redus	Mediu
Constructorii de corpuri și motoare de aeronave	Mediu	Mediu	Neutru
Costuri administrative	<i>Până la 1 800 000 EUR/an</i>	<i>Până la 3 000 000 EUR/an</i>	<i>Până la 4 200 000 EUR/an</i>
Bugetul UE	<i>Redus</i>	<i>Mediu</i>	<i>Ridicat</i>
Relații internaționale	<i>Ridicat</i>	Redus	Mediu
<i>Impactul social</i>			
Impactul asupra guvernancei și a participării	Ridicat	Ridicat	Ridicat
Impact asupra nivelului și a condițiilor de ocupare a forței de muncă	Redus	Redus	Redus
Impactul asupra siguranței	Redus	Mediu	Mediu
<i>Impactul asupra mediului</i>			
Impactul asupra zgomotului	Neutru	Neutru	Neutru

Legendă:

Situațiile de impact negativ sunt identificate cu caractere aldine cursive pe fundal portocaliu închis.

„Ridicat” se referă la o probabilitate ridicată de producere a unui semnificativ. „Mediu” și „reduc” înseamnă o probabilitate mai scăzută de producere a unui impact semnificativ. Amplasarea impactului va depinde, în orice caz, de măsurile alese, aflate la discreția autorităților locale și naționale și a operatorilor de aeronave.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR**6.1. Coerență**

20. După cum se arată mai sus, opțiunea 3 este cea mai coerentă, realizând un echilibru fin între acțiunile vizând îndeplinirea obiectivelor de politică specifice. În cadrul acestei opțiuni nu se prevede niciun impact negativ semnificativ, aceasta reprezentând, prin urmare, nivelul cel mai redus de compromisuri în domeniul economic, în cel social și în cel ecologic.

6.2. Eficacitate

21. Tabelul 3 conține o scurtă prezentare generală a eficacității opțiunilor de politică în ceea ce privește obiectivele specifice definite în secțiunea 3. Acest lucru arată că, în ceea ce privește eficacitatea, nu poate fi stabilită nicio prioritate clară. Cu toate acestea, opțiunea de politică 3 pare să fie cea mai echilibrată, deoarece oferă cea mai potrivită paletă de acțiuni pentru a îndeplini obiectivele definite.

22. În ceea ce privește obiectivul referitor la normele privind AMMC, eficacitatea opțiunilor politice preconizate depinde de nivelul lor de ambiție în materie de performanțe acustice ale aeronavei. În această privință, opțiunea de politică 2 este de așteptat să primească cel mai bun punctaj, deoarece definiția AMMC este cea mai strictă în acest caz, mai exact AMMC va cuprinde aeronavele situate cu -12 EPNdB sub standardul din capitolul 3, fiind, prin urmare, apropiată de aeronavele din capitolul 4. În mod corespunzător, opțiunea de politică 4 prezintă eficacitatea cea mai redusă, fiind cea mai puțin ambițioasă în ceea ce privește performanțele acustice ale aeronavei, în timp ce opțiunea de politică 2 obține un punctaj mai bun decât opțiunea de politică 3.

23. În ceea ce privește obiectivul privitor la introducerea într-o manieră consecventă a restricțiilor de operare pe aeroporturile din UE, eficacitatea opțiunilor politice avute în vedere depinde de gradul controlului de calitate realizat. Opțiunea 4 oferă cele mai bune posibilități în acest sens. Opțiunea are de câștigat în urma accentului mult mai puternic pus pe cadrul procedural, în special prin rolul proeminent al Comisiei în controlul procesului de evaluare. Într-adevăr, Comisia va fi responsabilă cu controlul obligatoriu și cu autorizarea prealabilă obligatorie a oricăror restricții de operare avute în vedere pe aeroporturile din UE. În comparație cu opțiunea de politică 4, opțiunea de politică 3 este mai puțin eficace, deoarece controlul calității nu va fi sistematic. Cu toate acestea, opțiunea 3 va permite Comisiei să concentreze controlul calității asupra restricțiilor de operare celor mai problematice. Se preconizează că opțiunea de politică 2 ar fi de departe cea mai puțin eficace, deoarece controlul calității procesului de evaluare va fi realizat *ex post*, prin intermediul procedurilor în constatarea încălcării obligațiilor.

Tabelul 3: Eficacitatea opțiunilor politice avute în vedere, în lumina obiectivelor de politică specifice

<i>Obiective de politică specifice</i>	<i>Opțiunea de politică 1</i>	<i>Opțiunea de politică 2</i>	<i>Opțiunea de politică 3</i>	<i>Opțiunea de politică 4</i>
Eficientizarea normelor specifice privind AMMC, prin: revizuirea definiției caduce a AMMC alegerea unei perioade aferente de scoatere treptată din uz adecvate	neutru	ridicat	mediu	reduc
Garantarea tratării uniforme a restricțiilor de operare similare în aeroporturile cu probleme de zgomot comparabile, prin: clarificarea și precizarea modului de efectuare a unui proces de evaluare a zgomotului consolidarea cadrului procedural care conduce la introducerea unor restricții de operare	neutru	reduc	mediu - ridicat	ridicat

6.3. Eficiență

24. Având în vedere faptul că inițiativa propusă este de natură procedurală, costul total al opțiunilor de politică avute în vedere include costurile administrative și costurile pentru bugetul UE.
25. Având în vedere estimările detaliate mai sus, opțiunea de politică 2 pare să fie cea mai eficientă, întrucât ar genera cea mai mică creștere a costurilor administrative. Cu toate acestea, evaluarea nu ține seama de costurile potențiale ale unui diferend internațional, având în vedere caracterul extrem de globalizat al pieței aviatice, care ar putea eventual avea un efect negativ asupra operatorilor de aeronave din UE.

6.4. Concluzie

26. În lumina celor de mai sus, este preferată opțiunea strategică 3. Aceasta pare, în special din punctul de vedere al consecvenței, cea mai adecvată opțiune de politică pentru atingerea obiectivelor descrise în secțiunea 3.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

27. Comisia va examina și evalua în mod corespunzător regulamentul la cinci ani după adoptarea acestuia. Pe lângă elementele apărute în cadrul unui control sau al unei proceduri de recurs în anumite cazuri, Comisia va monitoriza în mod constant un set de indicatori principali, care va fi actualizat pentru a urmări eficacitatea regulamentulului.

Tabelul 4: Indicatori de monitorizare

<i>Indicatori-cheie</i>	<i>Definiție</i>	<i>Relevanță</i>
<i>Monitorizarea performanțelor acustice ale aeronavei și a calității politicilor de gestionare a zgomotului</i>		
<i>Certificare de zgomot</i>	Acest indicator arată performanțele acustice ale aeronavelor noi.	Acest indicator monitorizează progresele în materie de performanțe acustice ale aeronavelor noi.
<i>Numărului de mișcări de AMMC</i>	Acest indicator arată numărul de zboruri ale AMMC efectuate în regiunea ECAC (valorile pot fi defalcate pe aeroporturi și companii aeriene).	Acest indicator arată tendințele privind utilizarea AMMC.
<i>Prezentare generală a restricțiilor de operare și a setului de măsuri de atenuare a zgomotului</i>	Acest nou indicator ar culege și combina informații din planurile de acțiune privind zgomotul și din planurile de performanță, referitoare la calitatea măsurilor de atenuare a zgomotului.	Acest indicator ar dezvălui calitatea procesului de evaluare a zgomotului.