



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.05.2009
SEC(2009) 616

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Documento di accompagnamento della
proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti per le
misure di sicurezza dell'aviazione**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

**{COM(2009) 217 definitivo}
{SEC(2009) 615}**

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti per le misure di sicurezza dell'aviazione

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

**{COM(2009) 217 definitivo}
{SEC(2009) 615}**

DG capofila: TREN

Altri servizi coinvolti: DG CCR

Programmazione in agenda o riferimento al programma di lavoro: 2009/TREN/020

Sintesi

Il costo della sicurezza dell'aviazione è aumentato negli ultimi anni. Secondo uno studio della Commissione, nel 2002 oltre il 90% di tale costo è stato coperto mediante l'applicazione di diritti (o tasse) per le misure di sicurezza ai passeggeri del trasporto aereo, alle compagnie aeree e agli spedizionieri. Nel 2007 tali diritti per le misure di sicurezza hanno generato un introito stimato a 1,6 miliardi di euro, che rappresenta all'incirca l'1% della tariffa aerea media.

Problema

L'aumento dei costi connessi alla sicurezza dell'aviazione non è passato inosservato nel settore. Le compagnie aeree cercano pertanto di ridurre al minimo i propri costi della sicurezza tentando di influenzare la struttura dei diritti. Esse quindi cercano spesso di negoziare una riduzione del diritto per le misure di sicurezza per passeggero. Solo le compagnie aeree più grandi possono tuttavia sfruttare la loro posizione sul mercato a tale fine. La relazione non ha stabilito se questo rischio esiste in tutti gli Stati membri.

Giustificazione dell'azione dell'UE

Poiché la sicurezza dell'aviazione costituisce una delle responsabilità fondamentali dello Stato, i diritti per le misure di sicurezza non dovrebbero essere oggetto di decisioni commerciali fra un aeroporto e una compagnia aerea. Le strutture esistenti che prevedono una differenziazione dei diritti per le misure di sicurezza vanno soprattutto a vantaggio delle compagnie aeree nazionali più importanti che operano a partire da aeroporti situati nel proprio Stato membro. Le compagnie aeree di altri Stati membri beneficiano in misura minore della differenziazione dei diritti per le misure di sicurezza.

Obiettivi

L'obiettivo principale è, in primo luogo, garantire che i diritti per le misure di sicurezza nell'UE non varino indebitamente fra compagnie aeree, fra passeggeri del trasporto aereo o fra spedizionieri. In secondo luogo, i diritti per le misure di sicurezza non devono generare profitti o essere utilizzati per sovvenzioni incrociate tra compagnie aeree. Le entrate generate dai diritti per le misure di sicurezza devono pertanto essere utilizzate unicamente per coprire i costi connessi ai servizi di sicurezza.

Opzioni

La presente valutazione d'impatto esamina quattro opzioni diverse.

L'opzione 1 analizza le conseguenze di un'assenza di intervento da parte dell'UE. Se l'UE non agisce, è molto probabile che persistano le discriminazioni fra le compagnie aeree e fra i passeggeri dovute ai diritti per le misure di sicurezza.

L'opzione 2 verte sull'autoregolamentazione del settore sulla base di alcuni principi internazionali già approvati dagli Stati membri nell'ambito dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO). Essi sono: la non discriminazione, la consultazione delle compagnie aeree, la trasparenza dei costi della sicurezza e l'utilizzo degli introiti generati dai diritti per le misure di sicurezza solo per coprire i costi connessi alla sicurezza¹.

L'opzione 3 rende giuridicamente vincolanti i principi dell'ICAO indicati nell'opzione 2 mediante una direttiva dell'UE e offre alle compagnie aeree la possibilità di fare ricorso contro le decisioni prese dagli aeroporti. Questo aumenta l'efficacia dell'obbligo di trasparenza e dovrebbe ridurre del 10% i diritti per le misure di sicurezza dell'aviazione.

L'opzione 4 prevede che gli Stati membri finanzino integralmente i costi della sicurezza aeroportuale. Questa opzione elimina la ragion d'essere dei diritti per le misure di sicurezza. Essa tuttavia non favorisce una maggiore efficienza dei servizi di sicurezza dell'aviazione in quanto i prestatori di servizi di sicurezza non sono incentivati a tenere i costi sotto controllo. È inoltre improbabile che tale opzione sia accettata dal Consiglio in quanto gli Stati membri vi si oppongono fermamente.

La presente valutazione d'impatto giunge alla conclusione che l'opzione 3 è quella che propone le migliori soluzioni ai rischi individuati. L'onere amministrativo per gli Stati membri e l'aumento dei costi a carico delle imprese previsti da questa opzione sono trascurabili in quanto essa si basa sulle politiche esistenti negli Stati membri e sulle strutture attuate dalla direttiva sui diritti aeroportuali².

Monitoraggio e valutazione

La Commissione effettuerà un monitoraggio costante degli sviluppi nel settore della sicurezza dell'aviazione e in particolare valuterà periodicamente il numero di aeroporti che pubblicano dati dettagliati sui diritti per le misure di sicurezza da essi applicati.

Sezione 1: Aspetti procedurali e consultazione delle parti interessate

¹ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc. 9082/7), 2004, punto 29.

² Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali (GU L 70 del 14.3.2009, pag. 11).

Nella primavera del 2008 la DG TREN ha inviato un questionario agli Stati membri e alle organizzazioni rappresentative del settore e dei consumatori in cui chiedeva informazioni sul finanziamento dei costi della sicurezza dell'aviazione. A complemento dei questionari, il 17 luglio 2008 si è svolta una riunione di consultazione a cui hanno partecipato rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento europeo e del settore. Per tale valutazione d'impatto non si è fatto ricorso a una perizia esterna. Il Centro comune di ricerca (CCR) ha tuttavia stimato l'impatto di alcune misure. La relazione è stata discussa il 14 gennaio 2009 con il comitato per la valutazione d'impatto, che ha formulato i suoi pareri il 20 gennaio e il 24 febbraio 2009. Nei pareri il comitato ha espresso le seguenti raccomandazioni ai fini di un miglioramento:

- individuare con maggior precisione le distorsioni della concorrenza, e fornire le relative prove, e giustificare più efficacemente la necessità dell'intervento dell'UE. Dimostrare in modo più approfondito i vantaggi e gli svantaggi dell'opzione scelta;
- sviluppare il contenuto delle opzioni e ampliare la gamma di alternative possibili.

La valutazione d'impatto è stata riveduta tenendo conto di queste raccomandazioni.

- Le motivazioni economiche sono state rafforzate in tutta la relazione. I reclami concernenti costi di sicurezza discriminatori o eccessivi sono stati valutati. Non è stato possibile giustificare la necessità dell'intervento dell'UE per quanto riguarda le misure imposte dagli Stati membri più severe rispetto a quelle previste dalla normativa comunitaria in quanto i dati necessari non erano disponibili. La relazione pertanto non comprende più proposte di intervento dell'UE in relazione a tali misure.
- Le opzioni sono descritte in modo più circostanziato e indicano esplicitamente, ove appropriato, lo strumento giuridico prescelto. L'opzione che prevedeva l'obbligo di trasparenza senza possibilità di fare ricorso contro i diritti per le misure di sicurezza è stata sostituita da un'opzione che introduce una maggiore trasparenza tramite l'autoregolamentazione del settore. Questa nuova opzione comprende anche l'alternativa rappresentata da orientamenti non vincolanti della Commissione destinati a risolvere i problemi individuati.

Sezione 2: Definizione del problema

A causa del loro aumento, i costi connessi alla sicurezza dell'aviazione sono al centro dell'attenzione. Questa situazione ha incoraggiato le compagnie aeree a ridurre al minimo tali costi. Ove possibile, una compagnia aerea può pertanto utilizzare il proprio potere negoziale nei confronti di un aeroporto per modificare la struttura dei diritti per le misure di sicurezza. Talvolta una compagnia aerea è sufficientemente forte da far sì che la struttura dei diritti vada a proprio vantaggio. Questo avviene solitamente riducendo i diritti per le destinazioni verso le quali la compagnia aerea detiene la quota maggiore del traffico.

Per controbilanciare la differenziazione dei diritti per le misure di sicurezza fra destinazioni diverse è spesso necessaria una sovvenzione incrociata con le entrate generate da queste categorie. Nel caso in cui i contributi pubblici siano scarsi o nulli, la sovvenzione incrociata significa che alcune compagnie aeree dovranno pagare diritti più elevati per compensare le perdite generate da altre compagnie. Per le compagnie che pagano il sovraccosto i diritti per le misure di sicurezza sono pertanto eccessivi e discriminatori. La Commissione ha inoltre

riscontrato che diritti per le misure di sicurezza discriminatori ed eccessivi possono avere ripercussioni sotto il profilo degli aiuti di Stato³.

Sezione 3: Obiettivi

Poiché la sicurezza dell'aviazione costituisce una delle responsabilità fondamentali dello Stato, è opportuno che tali misure non creino discriminazioni fra i cittadini e che i metodi di finanziamento delle misure e la fissazione dei diritti per le misure di sicurezza non siano influenzati dalle relazioni commerciali fra aeroporti e compagnie aeree. L'obiettivo principale è, in primo luogo, garantire che i diritti per le misure di sicurezza nell'UE non varino indebitamente fra compagnie aeree, fra passeggeri del trasporto aereo o fra spedizionieri. In secondo luogo, i diritti per le misure di sicurezza non devono generare profitti o essere utilizzati per sovvenzioni incrociate tra compagnie aeree. Le entrate generate dai diritti per le misure di sicurezza devono essere utilizzate unicamente per coprire i costi connessi ai servizi di sicurezza. Ai fini della presente valutazione d'impatto i diritti per le misure di sicurezza che generano entrate superiori ai costi connessi alla sicurezza sono considerati eccessivi.

Sezione 4: Opzioni strategiche

La presente valutazione d'impatto esamina quattro opzioni diverse.

L'opzione 1 analizza le tendenze attuali ed esamina le conseguenze di un'assenza di intervento da parte dell'UE.

L'opzione 2 valuta se l'autoregolamentazione del settore può garantire gli interessi dei consumatori e promuovere servizi di sicurezza dell'aviazione più efficienti. Tale autoregolamentazione potrebbe basarsi su alcuni principi internazionali già approvati dall'ICAO. Essi sono:

- non discriminazione,
- consultazione delle compagnie aeree,
- trasparenza dei costi della sicurezza e
- utilizzo degli introiti generati dai diritti per le misure di sicurezza solo per coprire i costi connessi alla sicurezza.

L'obiettivo della consultazione è incoraggiare il dialogo fra compagnie aeree e aeroporti al fine di individuare modi più efficaci di rispettare i requisiti di sicurezza.

L'opzione 3 è analoga all'opzione 2, ma rende i principi giuridicamente vincolanti mediante una direttiva dell'UE. Essa istituisce inoltre un'autorità di vigilanza indipendente in ciascuno Stato membro che le compagnie aeree possono adire in merito a decisioni sui diritti per le misure di sicurezza.

L'opzione 4 prevede che gli Stati membri finanzino integralmente i costi della sicurezza aeroportuale mediante una modifica al regolamento quadro sulla sicurezza dell'aviazione⁴.

³ Aiuto di Stato — Germania — Aiuto di Stato C 29/08 (ex NN 54/07) — Germania — Flughafen Frankfurt Hahn & Ryanair — Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE (GU C 12 del 17.1.2009).

L'obiettivo è sopprimere tutti i diritti per le misure di sicurezza e, di conseguenza, gli aspetti discriminatori.

Sezione 5: Analisi degli impatti

Opzione 1. Se l'UE non agisce, è molto probabile che persistano le discriminazioni fra le compagnie aeree e fra i passeggeri dovute ai diritti per le misure di sicurezza in quanto la direttiva sui diritti aeroportuali disciplina diritti di altra natura. I rischi individuati nell'opzione 2 dovrebbero aumentare.

Opzione 2. Questa opzione si fonda su principi pubblicati nel 1981, ma che tuttora non sono sempre rispettati. È quindi improbabile che l'autoregolamentazione del settore possa funzionare ora. Gli effetti dell'opzione 2 sono pertanto analoghi a quelli dell'opzione 1.

Questa opzione non aumenta l'onere a carico delle imprese o degli Stati membri. Non è necessario che il settore elabori degli orientamenti in quanto le raccomandazioni dell'ICAO sono già sufficientemente dettagliate.

Opzione 3. Questa opzione aumenta l'efficacia dell'obbligo di consultazione e di trasparenza e dovrebbe ridurre del 10% i costi globali della sicurezza dell'aviazione.

La trasparenza consente alle compagnie aeree di esaminare le componenti dei costi che servono da base per determinare l'ammontare dei diritti per le misure di sicurezza e di verificare se esistono discriminazioni fra gli utenti riconducibili a tali diritti. Le compagnie aeree possono quindi esprimere il loro parere in merito all'utilizzo delle entrate generate dai diritti aeroportuali. Mediante la discussione sulle misure di sicurezza e sui costi correlati si possono trovare soluzioni migliori e più vantaggiose economicamente. La trasparenza consentirà inoltre alle compagnie aeree di scoprire se la base dei costi utilizzata per determinare i diritti per le misure di sicurezza comprende costi diversi da quelli connessi alla sicurezza dell'aviazione. Le discussioni permetteranno anche di tener conto delle previsioni di traffico delle compagnie aeree, in quanto la gestione delle misure di sicurezza dipende in larga misura dal numero dei passeggeri e dalle loro destinazioni.

L'introduzione dell'obbligo di trasparenza dei costi della sicurezza dovrebbe ridurre mediamente di oltre il 10% i diritti per le misure di sicurezza. Questa riduzione verrebbe quindi trasferita ai passeggeri mediante la pressione competitiva del mercato e si tradurrebbe in una diminuzione della tariffa aerea finale per i passeggeri. Dal momento che i costi della sicurezza costituiscono l'1% della tariffa aerea, quest'ultima dovrebbe ridursi di un importo pari al 10% di 1%, ossia dello 0,1%. Questo calo della tariffa aerea media farebbe aumentare la domanda di trasporto aereo e, secondo le stime dell'analisi quantitativa, tale aumento della domanda riguarderebbe principalmente le brevi distanze (500-1000 km) e i viaggi non di affari. Gli aeroporti regionali e i piccoli aeroporti, che servono rotte più brevi, dovrebbero beneficiare di questo aumento della domanda più di quelli grandi. Analogamente, le compagnie aeree che servono questi aeroporti, principalmente compagnie a basso costo e compagnie regionali, ne beneficerebbero in misura maggiore delle altre. Si prevede che gli effetti saranno distribuiti abbastanza uniformemente fra i 27 Stati membri dell'UE. Le

⁴ Regolamento (CE) n. 300/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il regolamento (CE) n. 2320/2002 (GU L 97 del 9.4.2008, pag. 72).

compagnie aeree a basso costo e quelle regionali trarranno maggior vantaggio da questa misura rispetto alle compagnie più grandi.

L'onere amministrativo a carico degli Stati membri aumenterebbe a motivo dell'istituzione dell'autorità di vigilanza nazionale. La direttiva sui diritti aeroportuali, tuttavia, obbliga già gli Stati membri a istituire una tale autorità. Il compito aggiuntivo di valutare i reclami concernenti i diritti per le misure di sicurezza dovrebbe essere trascurabile e in ogni caso non superare il costo di un funzionario a tempo pieno per Stato membro.

Sarebbe necessario stabilire meccanismi di consultazione negli aeroporti a cui non si applica la direttiva sui diritti aeroportuali. Il costo di una riunione annuale fra aeroporti, compagnie aeree e prestatori dei servizi di sicurezza è tuttavia estremamente basso e impossibile da determinare. Se gli aeroporti più piccoli fossero esclusi da questa opzione, i passeggeri che utilizzano tali aeroporti non beneficerebbero delle riduzioni di costi previste, soprattutto perché tali riduzioni dovrebbero essere proporzionalmente più elevate negli aeroporti più piccoli e in quelli regionali rispetto agli aeroporti più grandi. Non ne beneficerebbero nemmeno le compagnie aeree a basso costo e quelle regionali che operano a partire dagli aeroporti più piccoli.

L'opzione 4 risolve efficacemente il problema dei diritti per le misure di sicurezza discriminatori ed eccessivi. L'obbligo per gli Stati membri di coprire integralmente i costi connessi alla sicurezza elimina tutti i diritti per le misure di sicurezza. Questa opzione, tuttavia, non favorisce una maggiore efficienza dei servizi di sicurezza dell'aviazione in quanto i prestatori di servizi di sicurezza non sono incentivati a tenere i costi sotto controllo.

I costi per gli Stati membri aumenterebbero di un importo corrispondente alle entrate generate dai diritti per le misure di sicurezza, ossia di circa 1,6 miliardi di euro all'anno. Gli Stati membri dovrebbero finanziare tale aumento con altre fonti di reddito. Aumenterebbe anche l'onere amministrativo a carico degli Stati membri, in quanto occorrerebbe gestire il pagamento dei costi della sicurezza. Tale aumento dell'onere amministrativo dovrebbe tuttavia essere trascurabile.

La riduzione dei diritti per le misure di sicurezza comporta la diminuzione della tariffa aerea media, che a sua volta stimola la domanda di trasporto aereo. Questo effetto è quantificato e presentato nella tabella seguente. Come nell'opzione 3, le compagnie aeree a basso costo e quelle regionali, che servono gli aeroporti più piccoli e gli aeroporti regionali, dovrebbero beneficiare di questo aumento della domanda in misura maggiore delle compagnie e degli aeroporti più grandi.

L'opzione 4 non dovrebbe pertanto avere un impatto sulla concorrenza fra gli aeroporti o fra le compagnie aeree.

Sezione 6: Le opzioni a confronto

Le opzioni 1 e 2 non conseguono gli obiettivi, mentre le opzioni 3 e 4 rispondono efficacemente alle preoccupazioni concernenti il carattere discriminatorio o eccessivo dei diritti per le misure di sicurezza. L'opzione 4, tuttavia, non favorisce una maggiore efficienza dei servizi di sicurezza dell'aviazione in quanto i prestatori di servizi di sicurezza non sono incentivati a tenere i costi sotto controllo.

L'aumento dell'onere amministrativo previsto dall'opzione 3 è trascurabile in quanto si può impiegare la stessa autorità istituita dalla direttiva sui diritti aeroportuali.

L'opzione 3 offre di conseguenza la soluzione globale più efficace.

La scelta della direttiva, rispetto al regolamento, avrebbe il vantaggio di consentire agli Stati membri di recepire tali principi tenendo conto dei vari sistemi giuridici e amministrativi, minimizzando così l'onere amministrativo.

La tabella seguente riepiloga, su base annuale, gli impatti quantitativi delle opzioni esaminate.

Opzioni	1 Nessuna azione a livello dell'UE	2 Autoregolamentazione	3 Obbligo di trasparenza, aderenza ai costi e possibilità di ricorso	4 Finanziamento pubblico completo
Impatto sul traffico	0	0	Aumento del traffico dei passeggeri di 0,6 milioni l'anno	Aumento del traffico dei passeggeri di 6 milioni l'anno
Costi esterni	0	0	1 milione di EUR	10 milioni di EUR
Impatto finanziario sugli Stati membri	0	0	0	Aumento dei costi di 1,6 miliardi di EUR
Onere amministrativo a carico degli Stati membri	0	0	Impatto negativo trascurabile	Impatto negativo
Impatto finanziario sul settore e sui passeggeri	0	0	I passeggeri dovrebbero risparmiare 80 milioni di EUR e le entrate delle compagnie aeree dovrebbero aumentare di 60 milioni di EUR	Diminuzione dei costi di 1,6 miliardi di EUR

Opzioni	1	2	3	4
	Nessuna azione a livello dell'UE	Autoregolamentazione	Obbligo di trasparenza, aderenza ai costi e possibilità di ricorso	Finanziamento pubblico completo
Aumento degli oneri per le imprese del settore	0	Impatto negativo trascurabile sugli aeroporti con un traffico annuale inferiore a cinque milioni di passeggeri	Impatto negativo trascurabile sugli aeroporti con un traffico annuale inferiore a cinque milioni di passeggeri	0

Sezione 7: Monitoraggio e valutazione

La Commissione effettuerà un monitoraggio costante degli sviluppi nel settore della sicurezza dell'aviazione e valuterà periodicamente l'impatto della normativa proposta. Più in particolare, la Commissione osserverà l'evoluzione del mercato con riguardo ai seguenti aspetti:

- l'impatto sui consumatori e sull'industria dell'aviazione;
- il livello di trasparenza dei costi connessi alla sicurezza;
- il costo globale della sicurezza dell'aviazione in Europa.

Gli indicatori principali per valutare i progressi compiuti rispetto agli obiettivi stabiliti nell'ambito della presente iniziativa sono i seguenti:

- (1) il numero di aeroporti che pubblicano i loro diritti per le misure di sicurezza;
- (2) la riduzione, o l'assenza di riduzione, dell'ammontare dei diritti per le misure di sicurezza in Europa.

Le conclusioni della valutazione d'impatto sono basate sulla situazione attuale del mercato.