



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 1.8.2006
KOM(2006) 431 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

o bezpečnosti a financování dopravy

1. ÚVOD A CÍL

Zvyšování bezpečnosti se stalo prioritou Komise bezprostředně po útocích dne 11. září 2001. Obecná stanoviska vyjádřila Komise ve svém Sdělení Evropskému parlamentu a Radě „O dopadu teroristických útoků ve Spojených státech na odvětví letecké dopravy“¹. Toto sdělení Komise následně doplnila nařízeními, jež stanovila obecná pravidla pro leteckou a námořní bezpečnost. Komise mimoto zahájila i Evropský program na ochranu kritické infrastruktury².

Vzhledem k důležitosti financování bezpečnostních opatření a nutnosti zabránit vnitřnímu i vnějšímu narušení hospodářské soutěže byly obě směrnice doprovázeny požadavky ze strany Evropského parlamentu a Rady na provedení studií³. Tyto studie by se měly zabývat zejména způsoby společného financování bezpečnostních opatření veřejnými orgány v členských státech a provozovateli, aniž je dotčeno rozdělení pravomocí mezi členské státy a Evropské společenství. Komise byla požádána, aby Evropskému parlamentu a Radě předložila výsledky jejích studií spolu s případnými návrhy.

Během přípravy této zprávy požádala Komise Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů o jejich stanovisko k otázce bezpečnosti a financování dopravy⁴.

2. VÝSLEDKY STUDIÍ

2.1. Letecká bezpečnost

Po zveřejnění interinstitucionálního prohlášení, které tvoří přílohu nařízení (ES) č. 2320/2002, zahájila Komise studii Financování bezpečnosti evropského civilního letectví⁵.

Studie, která zahrnovala 15 členských států, ale i Norsko, Island a Švýcarsko, analyzovala výdaje vynaložené na bezpečnost letectví, mechanismy financování a související otázky hospodářské soutěže. Co se týče výdajů na bezpečnost, studie odhalila, že v roce 2002, před vstupem evropských nařízení v platnost, celkové výdaje 18 států vynaložené na bezpečnost se pohybovaly v rozmezí 2,5 až 3,5 miliard EUR. Tyto výdaje tvoří 0,65 miliard EUR vynaložených jednotlivými státy, 1,32 miliard EUR vynaložených letišti a 0,52 až 1,66 miliard EUR vynaložených leteckými přepravci. Ačkoli lze namítat, že tyto náklady jsou značné, studie prokázala, že například u cestování uvnitř Evropy kombinace bezpečnostních tax a letištních poplatků tvoří 1 % až 2 % průměrné ceny letenky.

¹ KOM(2001) 574 v konečném znění ze dne 10.10.2001.

² Program „Prevence, připravenost a zvládání následků teroristických útoků a jiných rizik souvisejících s bezpečností a ochranou“ na roky 2007–2013, přijatý Radou dne 2.6.2006.

³ Interinstitucionální prohlášení doprovázející nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2320/2002 ze dne 16. prosince 2002, kterým se stanoví společná pravidla v oblasti bezpečnosti civilního letectví (Úř. věst. L 355, 30.12.2002, s. 12) a bod odůvodnění 15 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 725/2004 ze dne 31. března 2004 o zvýšení bezpečnosti lodí a přístavních zařízení (Úř. věst. L 129, 29.04.2004, s. 6).

⁴ TEN/217 - CESE 1488/2005 ze dne 14.12.2005 a COTER-040 - CdR 209/2005 v konečném znění ze dne 17.11.2005.

⁵ http://europa.eu.int/comm/transport/air/safety/studies_fr.htm.

Co se týče mechanismů financování, studie dospěla k závěru, že v rámci Evropy existují dva základní modely financování:

- centralizovaný model, v němž za zajišťování hlavních bezpečnostních činností v první řadě zodpovídá stát, a to prostřednictvím vládního orgánu (úřadu pro civilní letectví, ministerstva dopravy, policie atd.)⁶
- decentralizovaný model, v němž hlavní bezpečnostní činnosti zajišťují správy letišť pod dohledem příslušného orgánu (úřadu pro civilní letectví, příslušného ministerstva atd.). Tyto aktivity mohou být zajišťovány přímo letišťem, nebo mohou být zajišťovány třetí osobou na základě dodavatelské smlouvy⁷.

Studie dospěla k závěru, že u obou těchto modelů je hlavním financovatelem bezpečnosti nakonec cestující, a to prostřednictvím státních bezpečnostních daní, bezpečnostních poplatků leteckých společností účtovaných u letenek a/nebo letištních poplatků. Rovněž však došla k závěru, že bez ohledu na uplatněný model bylo ve většině zemí financování ze strany cestujících v roce 2002 nedostačující k tomu, aby pokrylo veškeré náklady na bezpečnost. Na toto je třeba nahlížet z jisté perspektivy, neboť skutečné poplatky cestujících, které souvisejí s bezpečností, mohou být u řady letišť také součástí obecných leteckých poplatků a tento nedostatek transparentnosti zkresluje celkové vnímání příjmů skutečně generovaných na financování bezpečnosti letišť v celé Evropě. Rozdíly se objevily v souvislosti s financováním existujících provozních deficitů, kdy 6 z 18 států tyto deficity částečně pokrývá z obecných daní a zbývající státy ponechávají břemeno financování těchto deficitů na samotných letištích.

Co se týče rizika vnějšího narušení hospodářské soutěže, studie ukázala významné rozdíly v přístupu k financování bezpečnostních opatření mezi EU a Spojenými státy. V období bezprostředně následujícím po 11. září 2001 úřady USA poskytly významnou finanční pomoc svému těžce zasaženému leteckému průmyslu a zajistily celonárodní zavedení řady zásadních bezpečnostních opatření. V letech 2002 až 2004 například letecký průmysl USA získal pod hlavičkou bezpečnosti dopravy finanční podporu z veřejných zdrojů ve výši téměř 32 000 milionů EUR. Je zřejmé, že natolik rozsáhlé veřejné financování může zapříčinit narušení hospodářské soutěže mezi evropskými a americkými leteckými přepravci.

2.2. Námořní bezpečnost

Bod odůvodnění 15 nařízení (ES) č. 725/2004 stanovuje, že Komise by měla vypracovat studii, která by se měla zabývat zejména způsoby společného financování veřejnými orgány a provozovateli. V souladu s bodem odůvodnění 13 směrnice č. 2005/65/ES by se tato studie rovněž měla zabývat financováním dodatečných bezpečnostních opatření na zabezpečení přístavů.

Studie je v současné době dokončována. Předběžné výsledky naznačují, že obdobně jako v případě letectví náklady na bezpečnost vynaložené v námořní dopravě představují poměrně malou část celkových investic a provozních nákladů.

⁶ Nejblíže tomuto modelu je přístup Rakouska, Finska, Německa, Islandu, Itálie, Lucemburska, Norska, Portugalska, Španělska, Švédska a Švýcarska.

⁷ Nejblíže tomuto modelu je přístup Belgie, Dánska, Francie, Řecka, Irsko, Nizozemska a Spojeného království.

V Evropské unii je více než 1 200 námořních přístavů a přibližně 4 000 přístavních zařízení. Průměrné náklady na bezpečnost činí u investičních nákladů 464 000 EUR a 234 000 EUR u ročních provozních nákladů. Flotilu plující pod vlajkami členských států EU tvoří přibližně 9 000 plavidel a provozovatelé jsou nuceni nést průměrné investiční náklady v přibližné výši 100 000 EUR na plavidlo a provozní náklady ve výši 25 000 EUR ročně. Investuje se především do vybavení a potvrzení o shodě, přičemž více než 50 % provozních nákladů představují náklady na specializované pracovníky.

Tato průměrná čísla je třeba vnímat v porovnání s globálními náklady, jimž jsou lodní aktivity nuceny čelit. Ačkoli investice v průměrné výši 100 000 EUR je u každého plavidla z hlediska bezpečnosti nezbytná, představuje pouhých 0,0015 % z celkové ceny nově postavené kontejnerové lodě s kapacitou 8 000 TEU a 0,0006 % z ceny tankeru LNG (zkapalněný zemní plyn) s hrubou prostorností 110 000 GT. Přestože studie nebyla schopna určit ekvivalentní procentuální hodnoty ve vztahu k přístavním zařízením, ukázala obrovské rozdíly mezi jednotlivými typy přístavních zařízení, které se pohybovaly v rozsahu od 798 000 EUR u víceúčelových zařízení až po 79 000 EUR u kontejnerových zařízení. V prvé řadě to lze vysvětlit skutečností, že v závislosti na vlastních konkrétních činnostech některé typy zařízení již měly potřebné vybavení a měly zavedená opatření díky požadavkům na bezpečnost nebo z důvodu zabránění krádežím, která lze rovněž použít k bezpečnostním účelům.

Podle studie jsou náklady v zásadě financovány přímo či nepřímo správami přístavů a samotnými provozovateli. Co se týče přístavních zařízení, zdroje umořování nákladů na bezpečnostní opatření vypadají v průměru následovně: zvýšení sazeb 19 %, samostatný bezpečnostní poplatek 55 % a dotace 23 %. Kompetentní orgány v členských státech byly v souvislosti se zdroji, které věnují námořní bezpečnosti, poměrně diskrétní.

Režim námořní bezpečnosti EU však dosud nevstoupil plně v platnost – jeho úplné provedení v souladu s příslušnými ustanoveními nařízení č. 725/2004 a směrnice č. 2005/65 je vyžadováno k 1. červenci 2007. Může to znamenat, že k dosažení vysokého stupně shody mohou být zapotřebí další zdroje. K narušení hospodářské soutěže může docházet, dokud nebude dosažen jednotný vysoký stupeň shody.

Stejně jako v případě bezpečnosti letectví je zde také otázka externího narušení ze strany konkurence z třetích zemí, které mohou mít prospěch z dotací poskytovaných jejich vládami na pokrytí nákladů na námořní bezpečnost. Mohlo by to platit u přístavních zařízení, jež soupeří se sousedícími přístavy, které nejsou součástí EU, a v menším rozsahu i u lodí.

3. OTÁZKY KE ZVÁŽENÍ

3.1. Struktura nákladů

Lze identifikovat několik druhů nákladů, které souvisejí s bezpečností dopravy:

- náklady na správu spojené s bezpečnostními pravidly, včetně kontroly jejich dodržování,
- náklady vyplývající z uplatňování právních předpisů:
 - fixní náklady, jako např. kapitálové investice do bezpečnostního vybavení a výběr a úvodní zaškolení bezpečnostních pracovníků;

- provozní náklady, jako např. údržba bezpečnostního vybavení (včetně modernizace technologie), mzdy bezpečnostních pracovníků, náklady na opakované školení;
- mimořádné náklady, jako např. náklady na dodatečná dočasná opatření za účelem zvýšení stupně zabezpečení během období zvýšeného rizika a

– náklady, jež jsou výsledkem teroristických útoků.

Tyto náklady souvisejí s dopravou pouze částečně a mohou zahrnovat náklady na nápravu škod, jež byly způsobeny samotnému cíli útoku, dodatečné náklady, jež jsou výsledkem narušení zapříčiněného útokem a nároky uplatněné oběťmi na náhradu škody, a to jak přímé, tak i nepřímé. Dokonce i v případě, kdy je dopravní prostředek (např. letadlo, loď, vlak) terčem teroristického útoku, ale není použit jako zbraň, mohou škody daleko přesáhnout sektor dopravy. Je těžké odhadnout objem takových nákladů, nicméně je dost dobře možné, že mohou být takového rozsahu, že žádný dopravce nemusí být schopen je financovat. Také výše škod může dalece přesáhnout částku, kterou lze pokrýt z pojištění, uzavřeného za přijatelnou cenu. Mimoto v závislosti na povaze teroristického útoku mohou jeho následky přesáhnout území jednoho členského státu a mohou být takového rozsahu, že dotčený členský stát, v němž k teroristickému útoku došlo, není schopen nést náklady.

3.2. Financování

3.2.1. Financování správy spojené s bezpečnostními pravidly, včetně kontroly jejich dodržování

Provádění právních předpisů Společenství do vnitrostátního právního řádu a jejich uplatnění ve vnitrostátních monitorovacích činnostech jsou úkoly, které obvykle náležejí veřejnému orgánu.

Totéž platí i pro kontroly, jejichž cílem je ověření správného uplatňování bezpečnostních opatření v odvětví letecké, námořní a pozemní dopravy. Přestože takové kontroly může provádět i Komise, v žádném případě tím nezbavuje členské státy povinností zavést účinné programy kontroly kvality na vnitrostátní úrovni.

Tyto činnosti spadají do rámce veřejné politiky a jako takové jsou v zásadě plně financovány členskými státy. Nezakládají nárok na státní podporu, i když členské státy spoléhají na pomoc soukromých podniků, za předpokladu (v druhém případě), že financování je omezeno na náhradu vynaložených nákladů a přiměřený zisk a současně z něho nevyplývá nárok na jakoukoli nadměrnou kompenzaci. .

Na základě výsledků kontrol vyzve Komise členské státy, aby zabezpečily dostatečné zdroje k zajištění úplného uplatnění bezpečnostních pravidel a kontroly provádění bezpečnostních právních předpisů.

3.2.2. Financování provádění bezpečnostních opatření

Financování provádění opatření na zajištění bezpečnosti v dopravě ze strany členských států vyvolává otázku, zda představuje státní podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, a pokud ano, za jakých podmínek může být označeno za slučitelné se společným trhem.

Evropský soudní dvůr a Soud prvního stupně dospěly při několika příležitostech k rozhodnutí, že existují tři odlišné kategorie činností, jež jsou financovány státem: činnosti veřejných orgánů, hospodářské činnosti a činnosti jiné než hospodářské. Evropskému právu hospodářské soutěže podléhají pouze hospodářské činnosti, zatímco činnosti veřejných orgánů a činnosti jiné než hospodářské jsou z jeho působnosti vyloučeny.

V případě organizace *Eurocontro*⁸ l soud shledal, že *činnosti organizace Eurocontrol jsou svou povahou, záměrem i pravidlům, jimž podléhají, spojeny s výkonem pravomocí, které souvisejí s řízením vzdušného prostoru a dohledem nad ním a které obvykle přísluší veřejnému orgánu*⁹. Tudiž nejsou ekonomické povahy, jež by odůvodňovala uplatnění pravidel Smlouvy upravujících hospodářskou soutěž.

V případě *Porto di Genova* soud shledal, že „*dohled nad ochranou před znečištěním, za jehož provádění v ropném přístavu Janova zodpovídá organizace SEPG, je úkolem ve veřejném zájmu a je tedy součástí základních funkcí státu z hlediska ochrany životního prostředí v mořských oblastech. Takovýto dohled je svou povahou, záměrem i pravidly, jimž podléhá, spojen s výkonem pravomocí, které souvisejí s ochranou životního prostředí a které obvykle přísluší veřejnému orgánu. Není tudíž ekonomické povahy, jež by odůvodňovala uplatnění pravidel Smlouvy upravujících hospodářskou soutěž*“¹⁰.

V případě *Aéroport de Paris (ADP)* Soud první instance shledal, že „*je nezbytné rozlišovat čistě správní činnosti ADP na straně jedné, zejména pak činnosti související s dohledem, a na druhé straně řízení a provozování pařížských letišť, které jsou hrazeny z komerčních poplatků lišících se v závislosti na obratu*“¹¹.

Z této judikatury je patrné, že financování opatření na zajištění bezpečnosti dopravy, jež jsou součástí základních funkcí státu a jež souvisejí s výkonem pravomocí, které obvykle přísluší veřejnému orgánu, nepředstavuje státní podporu ve smyslu článku čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Komise toto stanovisko potvrdila ve svém rozhodnutí „N 309/2002 France, Sûreté aérienne – compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001“. V tomto rozhodnutí Komise analyzuje bezpečnostní opatření, která francouzská vláda zavedla po útocích dne 11. září. V bodě 22 a 23 rozhodnutí dospěla Komise k následujícím závěrům:

Shora uvedené bezpečnostní úkoly jsou činnosti, které obvykle vykonává policie nebo řízení letiště v souladu s pokyny veřejných orgánů. Tyto pokyny jsou uvedeny v zákonech nebo nařízeních. Subjekty, které je vykonávají, nemají v tomto směru žádnou volnost.

Orgány zodpovědné za plnění těchto bezpečnostních úkolů nedostávají žádnou úhradu od cestujících. Francouzské orgány dokonce naznačily, že letištní poplatky, které platí cestující, zůstávají k dispozici letišťům a jsou částečně použity k pokrytí bezpečnostních nákladů těchto letišť. Tyto činnosti lze tudíž v zásadě považovat za odpovědnost veřejných orgánů.

⁸ Eurocontrol je mezinárodní organizace, která zodpovídá za zavádění a vybírání poplatků ukládaných uživatelům leteckých navigačních služeb.

⁹ Arrêt du 19/01/1994, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (Rec.1994, s. I-43), bod 30.

¹⁰ Arrêt du 18/03/1997, Calé & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova (Rec.1997, s. I-1547), bod 22.

¹¹ Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris / Commission (Rec.2000, s. II-3929), bod 112.

Obecně lze vyvodit závěr, že financování opatření zajišťujících bezpečnost dopravy, jež ukládá zákon a jež souvisejí s výkonem pravomocí, které obvykle přísluší veřejnému orgánu, nepředstavují ekonomické aktivity. Tento názor byl nedávno znovu potvrzen v pokynech Společenství pro státní podporu regionálním letištím¹². Financování těchto opatření však musí být striktně omezeno na náhradu takto vzniklých nákladů a nesmí být použito pro financování dalších ekonomických aktivit¹³.

Stát je oprávněn delegovat výkon těchto pravomocí na soukromý podnik; to byl ku příkladu i případ *Porto di Genova*. Stát se může rovněž rozhodnout, že uživatelé určitého zařízení jsou povinni nést náklady na bezpečnostní opatření, byť alespoň zčásti, obdobně jako v případech *Porto di Genova*, *Eurocontrol* a výše uvedených bezpečnostních opatření na francouzských letištích. V takovýchto situacích však Komise podrobně prozkoumá, zda soukromému podniku není poskytována nadměrná kompenzace za jeho pomoc státu a zda uložené poplatky jsou v přísném souladu s tím, co je nezbytné pro financování bezpečnostních opatření. Jestliže stát deleguje výkon svých pravomocí na soukromý podnik, musí současně zabezpečit, aby byla plně respektována pravidla ES týkající se zadávání veřejných zakázek a nediskriminace, a to v mezích jejich platnosti, a zajistit, aby nedocházelo k diskriminaci.

3.3. Transparentnost při ukládání bezpečnostních daní a poplatků

Studie zabývající se financováním bezpečnosti v dopravě odhalily, že existuje jen malá transparentnost z hlediska toho, jaké peněžní prostředky byly obstarány pro účely bezpečnosti, výše uložených poplatků nebo daní a toho, jakým způsobem jsou peněžní prostředky skutečně utraceny.

Ve vztahu k bezpečnostním daním a poplatkům je žádoucí dosáhnout vyšší transparentnosti. Mohlo by se jednat o pravidla upravující zastavování nebo účelové vázání peněžních prostředků, které byly vybrány na bezpečnost dopravy, aby bylo zajištěno, že jsou použity výhradně a zcela na bezpečnost. Druhou možností by mohlo být výslovné objasnění bezpečnostních daní a poplatků v rozpisu ceny jízdenky, lodního lístku nebo letenky, aby uživatelé viděli, co je jim účtováno. Toto by bylo zejména důležité pro cestující letadlem, kde bezpečnostní náklady jsou zahrnuty do mnohem vyšší částky pokrývající celkové daně a poplatky.

3.4. Potenciální narušení hospodářské soutěže

Komise je toho názoru, že hledání dostatečně rovných podmínek přístupu k veřejným financím je odůvodněnou otázkou vznášenou zúčastněnými stranami, a to jak v rámci interního trhu, tak ve spojitosti s významnými externími trhy.

Jak naznačily různé studie, v rámci EU existují rozdílné přístupy pokud jde o účast členských států na financování provádění bezpečnostních opatření, jež odrážejí rozličný filosofický pohled členských států na úlohu státu v této věci. Různorodý přístup a nedostatečná transparentnost při generování výnosů, které jsou plně určeny na provádění bezpečnostních opatření, znamená, že je zde možnost jistého narušení hospodářské soutěže. Platí to zejména v případech, kdy členské státy vyžadují dodatečná, přísnější opatření než jsou ta ukládaná legislativou Společenství.

¹² Úř. věst. C 312, 9.12.2005, s. 1.

¹³ Případ C-343/95, *Cali* [1997] ECR I-1547 („Porto di Genova“)

K narušení však může dojít i v důsledku rozdílných přístupů k financování bezpečnostních opatření po celém světě. Otázkou narušení je třeba se zabývat, aby nedošlo ke znevýhodnění odvětví dopravy Společenství v porovnání s konkurencí mimo Evropskou unii s následným negativním dopadem na hospodářský růst EU.

Je proto nutné zabezpečit, aby u konkurentů evropského odvětví dopravy ve třetích zemích uplatňovaly vlády, které za ně zodpovídají, obdobné principy, nejlépe formou dohod uzavřených na mezinárodních fórech, jako např. Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) nebo Mezinárodní námořní organizace (IMO), anebo v případě že se to nepodaří, formou bilaterálních dohod mezi Evropskou unií a vládami států, v nichž největší konkurenti sídlí.

4. ZÁVĚRY

- Podle studií zabývajících se leteckou a námořní bezpečností mohou být náklady vynaložené na bezpečnost značné a v současné době jsou převážně hrazeny uživateli.
- Zvýšená transparentnost v souvislosti s bezpečnostními daněmi a poplatky by přinesla uživatelům dopravních služeb lepší informace a vedla k jasnějšímu pochopení možných dopadů na hospodářskou soutěž. Stávající neprůhlednost činí identifikaci možného narušení obtížnější.
- Různorodý přístup k financování provádění bezpečnostních opatření znamená, že existuje možnost jistého narušení hospodářské soutěže. Platí to zejména v případech, kdy členské státy vyžadují dodatečná, přísnější opatření než jsou ta ukládaná legislativou Společenství.
- Obecná stanoviska vyjádřená Komisí v jejím sdělení Evropskému parlamentu a Radě „O dopadu teroristických útoků ve Spojených státech na odvětví letecké dopravy“ zůstávají v platnosti. Komise má zejména za to, že vzhledem ke skutečnosti, že ochrana evropských občanů před teroristickými útoky je v zásadě odpovědností státu, veřejné financování činností, jejichž cílem je zabránit takovým činům a jež souvisejí s výkonem pravomocí, které obvykle přísluší veřejnému orgánu, nepředstavuje státní podporu.