



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 1.8.2006
COM(2006) 431 galīgā redakcija

KOMISIJAS ZIŅOJUMS PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM

par transporta drošību un tās finansēšanu

1. IEVADS UN MĒRĶIS

Drošības veicināšana ir bijusi Komisijas prioritāte uzreiz pēc 2001. gada 11. septembra uzbrukumiem. Komisijas vispārējie viedokļi tika izklāstīti tās paziņojumā Eiropas Parlamentam un Padomei par teroristu uzbrukumu Amerikas Savienotajās Valstīs ietekmi uz gaisa transporta nozari¹. Turpinājumā Komisija sagatavoja regulas, ar ko izveidoja vispārējos noteikumus par gaisa un jūras satiksmes drošību. Turklāt Komisija uzsāka Eiropas programmu par svarīgās infrastruktūras aizsardzību².

Nemot vērā drošības pasākumu finansēšanas nozīmi un nepieciešamību izvairīties no iekšējiem un ārējiem konkurences kropļojumiem, abas regulas papildināja Eiropas Parlamenta un Padomes lūgumi veikt pētījumus³. Ar šiem pētījumiem ir īpaši jānoskaidro, kā sadalīt drošības pasākumu finansēšanu starp dalībvalstu valsts iestādēm un operatoriem, nekaitējot kompetences sadalījumam dalībvalstu un Eiropas Kopienas vidū. Komisija tika lūgta iesniegt Eiropas Parlamentam un Padomei sava pētījuma rezultātus un sniegt ierosinājumus, ja tādi ir.

Gatavojot šo ziņojumu, Komisija lūdza Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteju un Reģionu komiteju izteikt savu atzinumu par drošību transporta jomā un finansējumu⁴.

2. PĒTĪJUMU REZULTĀTI

2.1. Aviācijas drošība

Pēc iestāžu deklarācijas, kas ir pievienota regulai (EK) Nr. 2320/2002, Komisija uzsāka pētījumu par Eiropas civilās aviācijas drošības finansēšanu⁵.

Pētījumā, kas aptvēra 15 dalībvalstis un Norvēģiju, Islandi un Šveici, tika analizēti aviācijas drošības izdevumi, finansēšanas mehānismi un saistītie konkurences jautājumi. Attiecībā uz drošības izdevumiem pētījumā tika atklāts, ka 2002. gadā, pirms stājās spēkā Eiropas regulas, kopējie ar drošību saistītie izdevumi 18 valstīs bija no 2,5 līdz 3,6 miljardiem euro. Tos veido valstu 0,65 miljardi euro, lidostu 1,32 miljardi euro un pārvadātāju 0,52 līdz 1,66 miljardi euro. Lai gan varētu iebilst, ka šīs izmaksas ir būtiskas, pētījums parādīja, ka, piemēram, Eiropas iekšzemes lidojumiem drošības nodokļi un lidostu nodevas kopā dod no 1% līdz 2% no vidējās lidojuma maksas.

Attiecībā uz finansēšanas mehānismiem pētījumā tika secināts, ka Eiropā ir divi pamata finansēšanas modeļi:

¹ 2001. gada 10. oktobra COM(2001) 574, galīgā redakcija.

² Padomes 2006. gada 2. jūnijā pieņemtā programma "Terorisma novēršana, sagatavotība un seku vadība un citi ar drošumu un drošību saistītie riski" 2007.-2013. gada periodā.

³ Iestāžu deklarācija, kas pievienota Eiropas Padomes un Padomes 2002. gada 16. decembra Regulai (EK) Nr. 2320/2002 par kopīgiem noteikumiem civilās aviācijas drošības jomā (OV L 355 30.12.2002., 12. lpp.) un Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta Regulas (EK) Nr. 725/2004 par kuģu un ostas iekārtu drošības pastiprināšanu 15. apsvērums (OV L 129 29.04.2004., 6. lpp.).

⁴ 14.12.2005. TEN/217 - CESE 1488/2005 14.12.2005 un 17.11.2005. COTER-040 - CdR 209/2005 galīgā redakcija.

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

- centralizētais, kur par galveno drošības pasākumu nodrošināšanu pamatā atbild valsts, ko pārstāv valdības iestāde (Civīlās aviācijas iestāde, Transporta ministrija, policija utt.)⁶
- decentralizētais, kur galvenos drošības pasākumus nodrošina lidostu iestādes attiecīgās iestādes (Civīlās aviācijas iestādes, attiecīgās ministrijas utt.) uzraudzībā. Šos pasākumus varētu nodrošināt vai nu tieši lidosta, vai kāda trešā puse⁷.

Pētījumā tika secināts, ka abos modeļos galu galā pasažieris bija galvenais drošības finansētājs, maksājot valsts apdrošināšanas nodokļus, gaisa drošības nodevu par biļetēm un/vai lidostu nodevas. Tomēr ir arī secināts, ka vairumā valstu un neatkarīgi no pielietotā modeļa ar finansējumu no pasažieriem 2002. gadā nepietika, lai nosegtu visas drošības izmaksas. Tas ir jāredz perspektīvā, jo faktiskie pasažieru izdevumi par drošību var būt arī iekļauti vispārējos aeronautikas izdevumos vairākās lidostās, un šāda veida pārredzamības trūkums kropļo vispārējo izpratni par faktiski iegūtajiem ienākumiem, lai finansētu drošību visās Eiropas lidostās. Atšķirības parādījās attiecībā uz esošo darbību finansējuma deficītu, kur 6 valstis no 18 nosedz šādu deficītu daļēji no vispārējiem nodokļiem un pārējās valstis liek šādu deficītu finansēt lidostām.

Attiecībā uz ārējās konkurences kropļojuma risku pētījums parādīja būtiskas atšķirības, kā drošības pasākumus finansē ES un ASV. Pēc 2001. gada 11. septembra ASV iestādes piešķirā būtisku finansiālu palīdzību valsts krietni cietušajai aviācijas nozarei un nodrošināja vairāku lielāku drošības pasākumu piemērošanu visā valstī. Piemēram, ASV aviācijas nozare no 2002. gada līdz 2004. gadam saņēma valsts palīdzību gandrīz 32000 miljonu euro apmērā transporta drošības pastiprināšanai. Ir skaidrs, ka šāds milzīgs valsts finansējums var radīt konkurences kropļojumus Eiropas un Amerikas pārvadātāju vidū.

2.2. Jūras satiksmes drošība

Regulas (EK) Nr. 725/2004 15. apsvērums paredz, ka Komisijai ir jāveic pētījums, lai jo īpaši noskaidrotu, kā sadalīt finansējumu starp valsts iestādēm un operatoriem. Saskaņā ar Direktīvas Nr. 2005/65/EK 13. apsvērumu šajā pētījumā ir arī jāaplūko papildu ostu aizsardzības drošības pasākumu finansēšana.

Šis pētījums pašreiz tiek pabeigts. Iepriekšēji rezultāti rāda, ka, līdzīgi kā aviācijas jomā, jūras satiksmes drošības izmaksas veido relatīvi mazu daļu vispārējo investīciju un darbības izmaksu klāstā.

Eiropas Savienībā ir vairāk nekā 1200 jūras ostas un aptuveni 4000 ostu iekārtas. Vidējās drošības izmaksas ir 464000 euro investīciju izmaksas un 234000 euro gada darbības izmaksas. Floti ar ES dalībvalstu karogiem veido aptuveni 9000 kuģi, un operatoru vidējās investīciju izmaksas ir aptuveni 100000 euro par kuģi un 25000 euro gada darbības izmaksas. Investīcijas pamatā tiek ieguldītas iekārtās un atbilstības sertifikātos, bet vairāk nekā 50% no darbības izmaksām veido specializētā personāla izmaksas.

⁶ Pieeja Austrijā, Islandē, Itālijā, Luksemburgā, Norvēģijā, Portugālē, Somijā, Spānijā, Šveicē, Vācijā un Zviedrijā šim modelim ir vistuvākā.

⁷ Pieeja Apvienotajā Karalistē, Beļģijā, Dānijā, Francijā, Grieķijā, Īrijā, Nīderlandē šim modelim ir vistuvākā.

Šie vidējie rādītāji ir jāsalīdzina ar globālajām izmaksām, ar ko saskaras kuģniecība. Ja vidēji ir nepieciešamas investīcijas 100000 euro par kuģi drošības ziņā, tas veido tikai 0,0015% no kopējās cenas par jaunu 8000 TEU konteinerkuģi un 0,0006% par 110000 bruto tonnāžas sašķidrinātās dabas gāzes tankkuģi. Lai gan pētījumā nespēja noteikt līdzvērtīgus procentus attiecībā uz ostu iekārtām, tas parāda milzīgas atšķirības ostu iekārtu veidos, svārstoties no 798000 euro par universālu iekārtu līdz 79000 euro par konteineriem. To var pamatā izskaidrot ar faktu, ka atkarībā no īpašajām darbībām daži iekārtu veidi un pasākumi jau bija nodrošināti uz vietas drošības prasību vai zādzību novēršanas dēļ, ko var izmantot arī drošības mērķiem.

Saskaņā ar pētījumu izmaksas būtībā sedz tieši vai netieši ostu iestādes un paši operatori. Runājot par ostu iekārtām, drošības pasākumu izmaksu atgūšanas avoti vidēji ir šādi: tarifu pieaugums 19%, atsevišķa drošības maksa 55% un subsīdijas 23%. Dalībvalstu kompetentās iestādes bija diezgan atturīgas, minot resursus, ko tās tērē jūras satiksmes drošībai.

Tomēr ES jūras satiksmes drošības režīms vēl nav pilnībā stājies spēkā – pilna ieviešana saskaņā ar attiecīgajiem nosacījumiem gan Regulā Nr. 725/2004, gan Direktīvā Nr. 2005/65 ir jānodrošina līdz 2007. gada 1. jūlijam. Tas var nozīmēt to, ka būs nepieciešami papildu resursi, lai sasniegtu augstu atbilstības līmeni. Kamēr nav sasniegts vienādi augsts atbilstības līmenis, var sastapties ar konkurences kropļojumiem.

Tāpat kā ar aviācijas drošību, ārējo kropļošanu izraisa trešo valstu konkurenti, kas var gūt labumu no savu valdību subsīdijām, lai segtu jūras satiksmes drošības izdevumus. Tas attiecas uz ostām, kas konkurē ar kaimiņvalstu ostām ārpus ES, un mazākā mērā kuģiem.

3. APLŪKOJAMIE JAUTĀJUMI

3.1. Izdevumu struktūra

Var noteikt vairākus izdevumu veidus attiecībā uz transporta drošību:

- drošības noteikumu administrēšanas izdevumi, ieskaitot atbilstības uzraudzību
- izdevumi, kas rodas, piemērojot tiesību aktus
 - fiksētie izdevumi, piemēram, kapitālieguldījumi drošības iekārtās un drošības darbinieku atlase un sākotnējās mācības;
 - darbības izmaksas, piemēram, drošības iekārtu uzturēšana (ieskaitot tehnoloģiju modernizāciju), drošības dienesta darbinieku algas, atkārtotu mācību izmaksas;
 - ārkārtas izdevumi, piemēram, par papildu īslaicīgiem pasākumiem, lai paaugstinātu drošības līmeņus augstāka riska periodos.
- izdevumi, kas rodas pēc teroristu uzbrukumiem

Šie izdevumi ir tikai daļēji saistīti ar transportu un var ietvert paša mērķa bojājumu novēršanas izmaksas, palīgizmaksas, kas rodas no uzbrukuma izraisītajiem pārrāvumiem un upuru pieteikumiem gan par radītajiem tiešajiem, gan netiešajiem bojājumiem. Patiešām pat gadījumā, ja transporta līdzeklis (piemēram, gaisa kuģis, kuģis, vilciens) ir teroristu uzbrukumu objekts un to neizmanto kā ieroci, bojājumi var skart ne tikai transporta sektoru. Ir

grūti novērtēt šādu izmaksu mērogu, bet ir diezgan iespējams, ka to mērogs var būt tāds, ka neviens atsevišķs transporta operators tos finansēt nevarēs. Arī bojājumu izdevumi var būt ievērojami lielāki nekā tie, ko par saprātīgu cenu spētu nosegt apdrošināšana. Pie tam atkarībā no īpatnībām teroristu uzbrukuma sekas var skart ne tikai vienas atsevišķas dalībvalsts teritoriju un var būt tādā mērogā, ka pat tā dalībvalsts, kurā teroristu uzbrukums notika, izdevumus segt nevar.

3.2. Finansēšana

3.2.1. Drošības noteikumu administrēšanas finansēšana, ieskaitot atbilstības uzraudzību

Kopienas tiesību aktu pārņemšana valsts likumdošanā un tās piemērošana valsts uzraudzības pasākumos ir tipiski valsts iestādes uzdevumi.

Tas attiecas arī uz pārbaudēm par drošības pasākumu pareizu piemērošanu aviācijas, jūras satiksmes un sauszemes transporta sektorā. Lai gan arī Komisija drīkst veikt šādas pārbaudes, tas nekādā gadījumā neaizstāj dalībvalstu saistības valsts līmenī ieviest kvalitātes kontroles programmas.

Šādi pasākumi ietilpst valsts politikas pienākumos un tos principā pilnībā finansē dalībvalstis. Tie nav valsts atbalsts, pat ja dalībvalstis izmanto privātuzņēmumu palīdzību, ar noteikumu (pēdējā gadījumā), ka finansējums attiecas tikai uz radušos izmaksu kompensāciju un saprātīgu peļņu un nedod tiesības uz pārmērīgas kompensācijas saņemšanu.

Pamatojoties uz pārbaudes rezultātiem, Komisija aicina dalībvalstis piešķirt pietiekamus resursus, lai nodrošinātu pilnīgu drošības noteikumu piemērošanu un drošības tiesību aktu ieviešanas kontroli.

3.2.2. Drošības pasākumu īstenošanas finansēšana

Dalībvalstu transporta drošības pasākumu īstenošanas finansēšana rada jautājumu, vai tā ietver valsts atbalstu Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 87. panta 1. punkta nozīmē un, ja tā ir, tad kādos apstākļos to var uzskatīt par savietojamu ar kopējo tirgu.

Eiropas tiesa un pirmās instances tiesa ir vairākos gadījumos izdalījušas trīs atsevišķas darbību kategorijas, ko finansē valsts: valsts iestādes darbības, ekonomiskās darbības un ar ekonomiku nesaistītās darbības. Eiropas konkurences noteikumi attiecas tikai uz ekonomiskajām darbībām, turpretī valsts iestādes darbības un ar ekonomiku nesaistītās darbības no tā darbības jomas ir izslēgtas.

*Eurocontrol*⁸ lietā tiesa atklāja, ka *Eurocontrol* darbības pēc savas dabas, mērķa un noteikumiem, kuriem tā pakļaujas, ir saistītas ar pilnvaru īstenošanu attiecībā uz gaisa telpas kontroli un uzraudzību, kas ir tipiskas valsts iestādes darbības.⁹ Attiecīgi tām nav ekonomiska rakstura, kas attaisno Līgumā paredzēto konkurences noteikumu piemērošanu.

⁸ Eurocontrol ir starptautiska organizācija, kas atbild par gaisa navigācijas pakalpojumu lietotāju nodevu noteikšanu un iekasēšanu.

⁹ 1994. gada 19. janvāra spriedums, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (Rec.1994, I-43. lpp.), 30. punkts.

Porto di Genova lietā tiesa atklāja, ka “piesārņojošas darbības uzraudzība, par ko atbildīga Dženovas ostā bija SEPG, ir valsts interešu uzdevums, kas ir valsts būtiska funkcija attiecībā uz vides aizsardzību jūras zonās. Šāda uzraudzība pēc tās rakstura, mērķa un noteikumiem, kuriem tā pakļaujas, ir saistīta ar pilnvaru īstenošanu attiecībā uz vides aizsardzību, kas ir tipiski valsts iestādes uzdevumi. Tai nav ekonomiska rakstura, kas attaisno Līgumā paredzēto konkurences noteikumu piemērošanu”¹⁰.

Aéroport de Paris lietā pirmās instances tiesa atklāja, ka “no vienas puses, ir jānodala Parīzes lidostas tiešās administratīvās darbības, īpaši uzraudzību un, no otras puses, Parīzes lidostu darbību un vadību, kuras pelna no komercnodevām, kas ir atšķirīgas atkarībā no apgrozījuma.”¹¹

No šīs tiesu prakses ir redzams, ka transporta drošības pasākumu finansēšana, kas ir būtiska valsts funkcija un ir saistīta ar tipisku valsts iestāžu pilnvaru īstenošanu, nav valsts atbalsts Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 87. panta 1. punkta nozīmē.

Komisija to ir apstiprinājusi savā lēmumā Nr. 309/2002, Francija, Aviācijas drošība – izmaksu kompensācija pēc 2001. gada 11. septembra uzbrukumiem. Šajā lēmumā Komisija analizē drošības pasākumus, kādus Francijas valdība bija noteikusi pēc 11. septembra uzbrukumiem. Lēmuma 22. un 23. punktā Komisija nonāk pie šādiem secinājumiem:

Minētie drošības uzdevumi ir funkcijas, ko parasti pēc valsts iestāžu norādēm veic policija vai lidostas vadība. Tie izriet no likumiem vai citiem tiesību aktiem. Uzdevumu izpildē struktūrām netiek nodrošināta rīcības brīvība.

Par drošības uzdevumiem atbildīgās struktūras nesaņem nekāda veida ieņēmumus no pasažieriem. Faktiski Francijas iestādes ir noteikušas, ka pasažieru samaksātās lidostas nodevas paliek lidostu īpašumā un tās daļēji izmanto vienīgi šo lidostu drošības izdevumu segšanai. Tāpēc principā var uzskatīt, ka attiecīgās funkcijas ir valsts iestāžu kompetencē.

Parasti var secināt, ka transporta drošības pasākumu finansēšana, ko paredz tiesību akti un kas saistās ar tipisku valsts iestāžu pilnvaru īstenošanu, nav ekonomiska darbība. Šo nostāju nesen no jauna apstiprināja Kopienas pamatnostādnes par valsts palīdzību reģionālajām lidostām.¹² Šo pasākumu finansējumam tomēr ir jāattiecas tikai uz radušos izmaksu kompensēšanu un to nevar izmantot, lai finansētu citas ekonomiskās darbības.¹³

Valsts var deleģēt šo pilnvaru īstenošanu privātuzņēmumiem; tā bija, piemēram, lietā *Porto di Genova*. Valsts var arī izlemt, ka atsevišķas struktūras lietotājiem ir jāsedz vismaz daļēji šo drošības pasākumu izmaksas, kā tas bija lietā *Porto di Genova*, *Eurocontrol* un iepriekš minētajos drošības pasākumos Francijas lidostās. Šajās situācijās Komisija tomēr ļoti sīki pārbaudīs, vai privātuzņēmumi nesaņem pārmērīgu kompensāciju par savu palīdzību valstij un vai noteiktās nodevas attiecas uz to, kas ir nepieciešams drošības pasākuma finansēšanai. Ja valsts deleģē savu pilnvaru īstenošanu privātuzņēmumiem, tai ir arī jānodrošina, ka tiek

¹⁰ 1997. gada 18. marta spriedums, *Cali & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova* (Rec.1997, I-1547. lpp.), 22. punkts

¹¹ 2000. gada 12. decembra spriedums, *Aéroports de Paris / Commission* (Rec.2000, II-3929. lpp.), 112. punkts.

¹² Oficiālais Vēstnesis C 312 9.12.2005, 1. lpp.

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

pilnībā ievēroti ES publiskā iepirkuma un diskriminācijas novēršanas noteikumi, kamēr tie ir piemērojami, un jāgarantē, ka diskriminācijas nav.

3.3. Pārredzamība drošības nodokļu un nodevu noteikšanā

Pētījumi par transporta drošības finansēšanu ir parādījuši, ka trūkst pārredzamības par drošībai saņemto naudu, noteikto nodokļu vai nodevu līmeņiem un naudas faktisko izlietojumu.

Attiecībā uz drošības nodevām un nodokļiem ir vēlams sasniegt lielāku pārredzamību. Tie varētu būt kā noteikumi par hipotēkas nodrošināšanu vai tās naudas iezīmēšanu, kas iegūta par transporta drošību, lai garantētu, ka tā ir iztērēta tikai un vienīgi drošībai. Otra iespēja būtu tāda, ka drošības nodevas un nodokļi pasažieriem ir skaidri norādīti biļetes cenas izklāsta pozīcijās. Tas būtu īpaši būtiski lidmašīnu pasažieriem, kur drošības izmaksas ir apvienotas daudz lielākā skaitlī, kas ietver vispārējos nodokļus un nodevas.

3.4. Iespējamie konkurences kropļojumi

Komisija uzskata, ka ieinteresēto personu bažas par līdztiesīgu pieeju valsts finansējumam ir pamatotas gan iekšējā tirgū, gan attiecībā uz lielākajiem ārējiem tirgiem.

Kā ir redzams dažādos pētījumos, ES ir atšķirīgas pieejas attiecībā uz dalībvalstu iesaistīšanos drošības pasākumu īstenošanas finansēšanā, atspoguļojot atšķirīgas dalībvalstu filozofijas par valsts lomu šajā jautājumā. Neviendabīgā pieeja un pārredzamības trūkums drošības pasākumu īstenošanas ienākumu iegūšanā nozīmē to, ka ir iespējami zināmi konkurences kropļojumi. Tas īpaši ir būtiski gadījumos, ja dalībvalstis pieprasa papildu, stingrākus pasākumus nekā Kopienas tiesību aktos noteiktos.

Atšķirīgu pieeju dēļ drošības pasākumu finansēšanai var rasties kropļojumi pasaules mērogā. Tie ir jārisina, lai Kopienas transporta nozari nenostādītu neizdevīgā stāvoklī salīdzinājumā ar tās konkurentiem ārpus Eiropas Savienības un novērstu izrietošo negatīvo ietekmi uz ES ekonomisko izaugsmi.

Tādēļ ir jāgarantē, ka atbildīgās valdības Eiropas transporta nozares konkurentiem no trešām valstīm piemēro līdzīgus principus, labāk nolīgumu veidā ar starptautiskajām organizācijām, piemēram, Starptautisko Civilās aviācijas organizāciju (ICAO) vai Starptautisko Jūrniecības organizāciju vai, ja tas neizdodas, kā divpusējos nolīgumus starp Eiropas Savienību un to valstu valdībām, kuras galvenie konkurenti pārstāv.

4. SECINĀJUMI

- Saskaņā ar pētījumiem par aviācijas un jūras satiksmes drošību drošības izmaksas var būt samērā lielas, un pašreiz tās pārsvarā sedz lietotāji.
- Palielināta pārredzamība saistībā ar drošības nodokļiem un nodevām transporta pakalpojumu lietotājiem sniegtu labāku informāciju un skaidrāku priekšstatu par iespējamo ietekmi uz konkurenci. Pašreizējais pārredzamības trūkums sarežģī potenciālo kropļojumu noteikšanu.
- Neviendabīgās pieejas drošības pasākumu ieviešanas finansēšanā nozīmē, ka ir iespējami konkurences kropļojumi. Tas ir īpaši būtiski gadījumos, ja dalībvalstis

pieprasa papildu, stingrākus pasākumus par tiem, kas ir noteikti Kopienas tiesību aktos.

- Komisijas vispārējie uzskati, kas ir izteikti tās paziņojumā Eiropas Parlamentam un Padomei par teroristu uzbrukumu Amerikas Savienotajās Valstīs ietekmi uz gaisa transporta nozari, paliek spēkā. Komisija īpaši uzskata, ka, ņemot vērā faktu, ka par Eiropas pilsoņu aizsardzību pret teroristu uzbrukumiem būtībā atbildīga ir valsts, šādu uzbrukumu novēršanas darbību finansēšana no valsts līdzekļiem ir saistīta ar tipisku valsts iestāžu pilnvaru īstenošanu un nav uzskatāma par valsts atbalstu.