



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 1.8.2006
KOM(2006) 431 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

o bezpečnosti dopravy a jej financovaní

1. ÚVOD A CIEĽ

Zlepšovanie bezpečnosti je prioritou Komisie ako priamy dôsledok útokov z 11. septembra 2001. Všeobecné názory Komisie boli uvedené v jej oznámení Európskemu parlamentu a Rade o „Vplyvoch teroristických útokov v Spojených štátoch na odvetvie leteckej dopravy“¹. Vzápätí Komisia vydala nariadenia, ktorými sa ustanovujú spoločné pravidlá bezpečnosti leteckej a námornej dopravy. Okrem toho začala Komisia realizovať európsky program na ochranu najdôležitejšej infraštruktúry².

Vzhľadom na význam financovania bezpečnostných opatrení a potrebu vyhnúť sa vnútorným a vonkajším narušeniam hospodárskej súťaže obidve nariadenia sprevádzali žiadosti Európskeho parlamentu a Rady o vypracovanie štúdií³. Tieto štúdie by sa mali zaoberať predovšetkým spôsobom, akým sa verejné orgány a prevádzkovatelia podieľajú na financovaní bezpečnostných opatrení bez toho, aby bolo dotknuté rozdelenie právomocí medzi členské štáty a Európske spoločenstvo. Komisia bola požiadaná, aby Európskemu parlamentu a Rade predložila výsledky svojich štúdií a v príslušných prípadoch aj návrhy.

Pri vypracúvaní tejto správy Komisia požiadala Európsky hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov o stanovisko k otázke bezpečnosti dopravy a jej financovania⁴.

2. VÝSLEDKY ŠTÚDIÍ

2.1. Bezpečnosť letectva

Na základe medziinštitucionálnej deklarácie priloženej k nariadeniu (ES) č. 2320/2002 Komisia začala so štúdiou o financovaní bezpečnosti európskeho civilného letectva⁵.

V štúdiu, ktorá sa týka 15 členských štátov a Nórska, Islandu a Švajčiarska, sa hodnotia výdavky na bezpečnosť letectva, mechanizmy financovania a súvisiace otázky hospodárskej súťaže. Pokiaľ ide o výdavky na bezpečnosť, štúdiou sa zistilo, že v roku 2002, pred nadobudnutím účinnosti európskych nariadení, dosiahli celkové výdavky 18 štátov na bezpečnosť výšku od 2,5 do 3,6 miliardy EUR. Z toho 0,65 miliárd EUR vynaložili štáty, 1,32 miliárd EUR letiská a 0,52 až 1,66 miliárd EUR leteckí dopravcovia. Hoci sa zdá, že tieto výdavky sú značné, štúdia ukázala, že napríklad pri vnútroeurópskych cestách predstavovala kombinácia poplatkov za bezpečnosť a letiskových poplatkov 1 % až 2 % priemerného cestovného.

¹ KOM(2001)574, konečné znenie z 10.10.2001.

² Program „Prevencia, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu a ďalších rizík súvisiacich s bezpečnosťou a jej zabezpečením na roky 2007 – 2013“, ktorý prijala Rada 2. 6. 2006.

³ Medziinštitucionálna deklarácia priložená k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2320/2002 zo 16. decembra 2002 o ustanovení spoločných pravidiel v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva (Ú. v. ES L 355, 30.12.2002, s. 12) a odôvodnenie č. 15 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 725/2004 z 31. marca 2004 o zvýšení bezpečnosti lodí a prístavných zariadení (Ú. v. EÚ L 129, 29.4.2004, s. 6).

⁴ TEN/217 - CESE 1488/2005 zo 14.12.2005 a COTER-040 - CdR 209/2005, konečné znenie zo 17.11.2005.

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

Pokiaľ ide o mechanizmy financovania, štúdiou sa dospelo k záveru, že v Európe sú dva základné modely financovania:

- centralizovaný model, kde za zabezpečenie hlavných činností bezpečnosti zodpovedá v prvom rade štát prostredníctvom vládneho orgánu (orgán civilného letectva, ministerstvo dopravy, polícia atď.)⁶
- decentralizovaný model, kde hlavné činnosti bezpečnosti zabezpečujú letiskové orgány pod dohľadom príslušného orgánu (orgán civilného letectva, príslušné ministerstvo atď.). Tieto činnosti môže zabezpečovať priamo letisko alebo ich možno objednať u tretej strany⁷.

Štúdia ukázala, že v konečnom dôsledku je v oboch modeloch hlavným financovateľom bezpečnosti cestujúci prostredníctvom štátnych poplatkov za bezpečnosť, poplatkov aerolínií za bezpečnosť účtovaných k letenkám a/alebo letiskových poplatkov. Dospelo sa však aj k takému záveru, že vo väčšine krajín bolo financovanie zo strany cestujúcich v roku 2002 nedostatočné na pokrytie všetkých nákladov na bezpečnosť bez ohľadu na použitý model. Toto treba posudzovať z takej perspektívy, že vlastné poplatky za bezpečnosť cestujúcich môžu byť na viacerých letiskách zahrnuté aj do všeobecných letových poplatkov a táto nedostatočná transparentnosť skresľuje celkové chápanie skutočne produkovaných príjmov na financovanie bezpečnosti letísk v celej Európe. Rozdiely sa objavili v súvislosti s financovaním existujúcich prevádzkových deficitov, lebo 6 z 18 štátov pokrýva tieto deficity čiastočne zo všeobecných poplatkov a ostatné štáty ponechávajú bremeno financovania týchto deficitov na letiskách.

Pokiaľ ide o riziko vonkajšieho narušenia hospodárskej súťaže, štúdia ukázala výrazné rozdiely v prístupe k financovaniu bezpečnostných opatrení medzi EÚ a USA. V dôsledku udalostí z 11. septembra 2001 poskytli orgány USA výraznú finančnú pomoc svojmu ťažko skúšanému leteckému priemyslu a v celých Spojených štátoch zabezpečili uplatňovanie niekoľkých základných bezpečnostných opatrení. Napríklad v rokoch 2002 až 2004 dostal americký letecký priemysel pod hlavičkou bezpečnosti dopravy štátnu pomoc vo výške takmer 32 000 miliónov EUR. Je jasné, že takéto rozsiahle verejné financovanie môže spôsobiť narušenie hospodárskej súťaže medzi európskymi a americkými dopravcami.

2.2. Bezpečnosť námorníctva

V odôvodnení č. 15 nariadenia (ES) 725/2004 sa uvádza, že Komisia by mala uskutočniť štúdiu, ktorá by sa zaoberala najmä spôsobmi zdieľania financovania verejnými orgánmi a prevádzkovateľmi. Podľa odôvodnenia č. 13 smernice 2005/65/ES by táto štúdia mala posúdiť aj financovanie mimoriadnych opatrení na bezpečnosť prístavov.

Táto štúdia sa teraz finalizuje. Predbežné výsledky naznačujú, že podobne ako v prípade letectva, aj v námornej doprave predstavujú poplatky za bezpečnosť relatívne malú časť celkových investičných a prevádzkových nákladov.

⁶ K tomuto modelu je najbližší prístup Rakúska, Fínska, Nemecka, Islandu, Talianska, Luxemburska, Nórska, Portugalska, Španielska, Švédska a Švajčiarska.

⁷ K tomuto modelu je najbližší prístup Belgicka, Dánska, Francúzska, Grécka, Írska, Holandska a Spojeného kráľovstva.

Európska únia má viac ako 1 200 námorných prístavov a približne 4 000 prístavných zariadení. Priemerné náklady na bezpečnosť tvoria investičné náklady vo výške 464 000 EUR a prevádzkové náklady vo výške 234 000 EUR ročne. Flotila pod vlajkami členských štátov EÚ má asi 9 000 plavidiel a prevádzkovatelia musia znášať priemerné investičné náklady vo výške asi 100 000 EUR na jedno plavidlo a prevádzkové náklady vo výške 25 000 EUR ročne. Investujú prevažne do vybavenia a certifikácie zhody, pričom viac ako 50 % prevádzkových nákladov predstavujú náklady na odborný personál.

Tieto priemerné ukazovatele treba posudzovať v porovnaní s globálnymi nákladmi, ktorým musia čeliť lodiarske činnosti. Hoci bezpečnosť jedného plavidla si vyžaduje investíciu v priemere 100 000 EUR, táto investícia predstavuje len 0,0015 % celkovej ceny novo postavenej kontajnerovej lode 8 000 TEU a 0,0006 % ceny tankera kvapalného zemného plynu 110 000 GT. Hoci v štúdiu sa nedokázali stanoviť ekvivalentné percentá pre prístavné zariadenia, vykazujú sa v nej obrovské rozdiely medzi jednotlivými druhmi prístavných zariadení, ktoré sa pohybujú od 798 000 EUR za multifunkčné zariadenia po 79 000 EUR za kontajnerové zariadenia. To sa dá vysvetliť v prvom rade skutočnosťou, že niektoré druhy zariadení, v závislosti od ich osobitných činností, už majú potrebné vybavenie a zavedené opatrenia zodpovedajúce bezpečnostným požiadavkám alebo proti krádeži, ktoré možno využívať aj na účely bezpečnosti.

Podľa štúdie náklady v podstate priamo alebo nepriamo financujú prístavné orgány a samotní prevádzkovatelia. Pokiaľ ide o prístavné zariadenia, zdroje pokrývania nákladov na bezpečnostné opatrenia sú v priemere takéto: 19 % - zvyšovanie taríf, 55 % - osobitný poplatok za bezpečnosť a 23 % - dotácie. Príslušné orgány v členských štátoch sa pomerne diskretné vyjadrujú o prostriedkoch, ktoré venujú na bezpečnosť námorníctva.

Režim bezpečnosti námorníctva EÚ však nie je ešte úplne účinný – jeho úplné sprevádzkovanie v súlade s príslušnými ustanoveniami nariadenia 725/2004 a smernice 2005/65 sa vyžaduje k 1. júlu 2007. To môže znamenať, že na dosiahnutie vysokej úrovne zhody môžu byť potrebné ďalšie prostriedky. Hospodárska súťaž sa môže narúšať dovtedy, kým sa nedosiahne vysoká úroveň zhody.

Podobne ako v prípade bezpečnosti letectva, aj tu je otázkou vonkajšie narušenie súťaže konkurentmi z tretích krajín, ktorí môžu na pokrytie nákladov na bezpečnosť námorníctva dostávať dotácie od svojich vlád. To môže byť prípad prístavných zariadení konkurujúcich susedným prístavom, ktoré nie sú súčasťou EÚ, a do menšej miery aj lodí.

3. OTÁZKY, KTORÉ TREBA ZVÁŽIŤ

3.1. Štruktúra nákladov

Možno identifikovať niekoľko druhov nákladov súvisiacich s bezpečnosťou dopravy:

- náklady na správu pravidiel bezpečnosti vrátane monitorovania ich dodržiavania;
- náklady vyplývajúce z uplatňovania právnych predpisov:
 - fixné náklady, ako napr. kapitálové investície do zariadení bezpečnosti a výber a úvodné školenie zamestnancov bezpečnostnej ochrany;

- prevádzkové náklady, ako napr. náklady na údržbu zariadení bezpečnostnej ochrany (vrátane zvyšovania verzií technológií), platy zamestnancov služby bezpečnostnej ochrany, náklady na preškolenie;
- výnimočné náklady, ako napr. náklady na dodatočné dočasné opatrenia na zvýšenie úrovne bezpečnosti v časoch zvýšeného rizika;

– náklady vyplývajúce z teroristických útokov.

Tieto náklady len sčasti súvisia s dopravou a môžu obsahovať aj náklady na opravu škôd samotného cieľa, dodatočné náklady vyplývajúce z prerušenia prevádzky spôsobenej útokom a priamymi a nepriamymi nárokmi obetí na odškodnenie. Škoda môže ďaleko presiahnuť sektor dopravy dokonca aj v prípade, ak je dopravný prostriedok (napr. lietadlo, loď, vlak) cieľom teroristických útokov, a nie zbraňou. Výška týchto škôd sa odhaduje ťažko, ale je celkom možné, že môže mať taký rozsah, ktorý žiadny dopravca nie je schopný financovať sám. Aj náklady na odškodnenie môžu výrazne presiahnuť poistné krytie za rozumnú cenu. Okrem toho dôsledky teroristického útoku môžu, v závislosti od jeho povahy, presiahnuť aj územie jedného členského štátu a môžu dosiahnuť také rozmery, že dokonca ani štát, v ktorom k teroristickému útoku došlo, nie je schopný znášať náklady.

3.2. Financovanie

3.2.1. Financovanie správy bezpečnostných pravidiel vrátane monitorovania ich dodržiavania

Transpozícia právnych predpisov Spoločenstva do vnútroštátnych právnych predpisov a ich uplatňovanie na vnútroštátne monitorovacie činnosti sú typické úlohy verejného orgánu.

To platí aj o inšpekciách, ktorými sa overuje správne uplatňovanie bezpečnostných opatrení v sektore leteckej, námornej a pozemnej dopravy. Hoci takéto inšpekcie môže vykonávať aj Komisia, v žiadnom prípade nenahrádzajú povinnosti členských štátov efektívne realizovať programy kontroly kvality na vnútroštátnej úrovni.

Tieto činnosti patria do pôsobnosti verejnej politiky a ako také ich v podstate úplne financujú členské štáty. Nemajú nárok na štátnu pomoc ani vtedy, ak sa členské štáty spoliehajú na pomoc súkromných podnikov za predpokladu (v druhom prípade), že financovanie sa obmedzuje na kompenzáciu vzniknutých nákladov a primeraný zisk a nevyvoláva žiadnu nadmernú kompenzáciu.

Na základe výsledkov svojej inšpekcie Komisia vyzýva členské štáty, aby sprístupnili dostatok prostriedkov na zabezpečenie úplného uplatňovania pravidiel bezpečnosti a kontroly uplatňovania právnych predpisov týkajúcich sa bezpečnosti.

3.2.2. Financovanie realizácie bezpečnostných opatrení

Financovanie realizácie opatrení týkajúcich sa bezpečnosti dopravy členskými štátmi naskladá otázku, či ide o štátnu pomoc v zmysle článku 87 ods. 1 Zmluvy o ES, a ak áno, za akých podmienok sa môže považovať za zlučiteľnú so spoločným trhom.

Európsky súdny dvor a Súd prvého stupňa sa pri niekoľkých príležitostiach vyjadrili, že existujú tri odlišné kategórie činností financovaných štátom: činnosti verejného orgánu, hospodárske činnosti a nehospodárske činnosti. Európskym právnym predpisom

o hospodárskej súťaži podliehajú len hospodárske činnosti, zatiaľ čo činnosti verejného orgánu a nehospodárske činnosti sú z ich pôsobnosti vyňaté.

V prípade *Eurocontrolu*⁸ súd vyjadril právny názor, že *činnosti Eurocontrolu svojím charakterom, cieľom a pravidlami, ktorým podliehajú, sú spojené s vykonávaním právomocí súvisiacich s riadením a sledovaním vzdušného priestoru, ktoré zvyčajne prináležia verejnému orgánu.*⁹ *Nemajú teda hospodársky charakter, ktorý by opodstatňoval uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže uvedených v zmluve.*

V prípade *Porto di Genova* súd vyjadril právny názor, že „*sledovanie znečistenia, za ktoré v ropnom prístave Janov zodpovedá SEPG, je úloha vo verejnom záujme, ktorá je súčasťou základných funkcií štátu týkajúcich sa ochrany životného prostredia v námorných oblastiach. Takéto sledovanie je vďaka svojmu charakteru, cieľu a pravidlám, ktorým podlieha, spojené s vykonávaním právomocí súvisiacich s ochranou životného prostredia, ktoré zvyčajne prináležia verejnému orgánu. Nemá hospodársky charakter, ktorý by opodstatňoval uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže uvedených v zmluve*“¹⁰.

V prípade *Aéroport de Paris* Súd prvého stupňa vyjadril právny názor, že „*treba robiť rozdiel medzi čisto administratívnymi, najmä dozornými činnosťami ADP na jednej strane a na druhej strane, riadením a prevádzkovaním parížskych letísk, ktoré je kompenzované komerčnými poplatkami, ktorých výška sa odvíja od obratu.*“¹¹

Z tejto judikatúry vidno, že financovanie opatrení týkajúcich sa bezpečnosti dopravy, ktoré sú súčasťou základných funkcií štátu, a ktoré sú spojené s vykonávaním právomocí, ktoré zvyčajne prináležia verejnému orgánu, nepredstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 87 ods. 1 Zmluvy o ES.

Toto potvrdila aj Komisia vo svojom rozhodnutí „N 309/2002 Francúzsko, Bezpečnostná ochrana letectva – kompenzácia nákladov v dôsledku útokov z 11. septembra 2001“. V tomto rozhodnutí Komisia analyzuje bezpečnostné opatrenia, ktoré francúzska vláda zaviedla po útokoch z 11. septembra. V bodoch 22 a 23 rozhodnutia Komisia prišla k týmto záverom:

Bezpečnostné úlohy, ktoré sa uvádzajú vyššie, zodpovedajú funkciám, ktoré zvyčajne zabezpečuje polícia alebo správa letiska v súlade s pokynmi verejných orgánov. Vyplývajú zo zákonov alebo iných právnych predpisov. Pri ich výkone nemajú príslušné subjekty žiadny priestor na voľné konanie.

Subjekty zodpovedné za tieto bezpečnostné úlohy nemajú od cestujúcich príjmy žiadneho druhu. Francúzske orgány uviedli, že letiskové poplatky, ktoré platia cestujúci, zostávajú letiskám k dispozícii a čiastočne sa využívajú na pokrytie nákladov na bezpečnostnú ochranu samotných letísk. V zásade teda možno konštatovať, že za tieto úlohy zodpovedajú verejné orgány.

Všeobecne možno uzavrieť, že financovanie opatrení týkajúcich sa bezpečnosti dopravy, ktoré ukladá zákon, a ktoré sú spojené s vykonávaním právomocí, ktoré zvyčajne prináležia

⁸ Eurocontrol je medzinárodná organizácia, ktorá zodpovedá za určovanie a vyberanie poplatkov uložených používateľom leteckých navigačných služieb.

⁹ Rozsudok z 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (1994, Zb. s. I-43), bod 30.

¹⁰ Rozsudok z 18.3.1997, Calì & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova (1997, Zb. s. I-1547), bod 22.

¹¹ Rozsudok z 12.12.2000, Aéroports de Paris / Commission (2000, Zb. s. II-3929), bod 112.

verejnému orgánu, nepredstavuje hospodársku činnosť. Táto pozícia bola nedávno opäť potvrdená v usmerneniach Spoločenstva o štátnej pomoci regionálnym letiskám.¹² Financovanie týchto opatrení sa však musí striktne obmedziť na kompenzáciu vzniknutých nákladov a nesmie sa použiť na financovanie iných hospodárskych činností.¹³

Štát môže vykonávanie týchto právomocí delegovať na súkromné podniky; ako napríklad v prípade *Porto di Genova*. Štát môže ďalej rozhodnúť, že používatelia určitého zariadenia musia aspoň čiastočne znášať náklady na tieto bezpečnostné opatrenia, ako v prípade *Porto di Genova*, *Eurocontrol*, a v uvedenom prípade opatrení bezpečnosti na francúzskych letiskách. V takýchto situáciách však Komisia veľmi pozorne skúma, či súkromné podniky nedostávajú za svoju pomoc štátu nadmernú kompenzáciu, a či sú uložené poplatky striktne obmedzené na výšku nevyhnutnú na financovanie bezpečnostného opatrenia. Ak štát deleguje vykonávanie svojich právomocí na súkromné podniky, musí zabezpečiť aj plné rešpektovanie pravidiel ES pre verejné obstarávanie a nediskrimináciu, pokiaľ sa na daný prípad vzťahujú, a zabrániť diskriminácii.

3.3. Transparentnosť ukladania bezpečnostných poplatkov

Štúdiami o financovaní bezpečnosti dopravy sa zistilo, že je len málo transparentné, z akých peňazí sa bezpečnosť financuje, aká je výška uložených poplatkov a na čo sa peniaze skutočne vynakladajú.

V oblasti bezpečnostných poplatkov treba dosiahnuť väčšiu transparentnosť. Tá môže mať formu pravidiel týkajúcich sa založenia alebo účelového viazania finančných prostriedkov vybraných na bezpečnostnú ochranu dopravy, aby bolo isté, že peniaze sa vynakladajú výlučne na bezpečnosť. Druhá možnosť je, že bezpečnostné poplatky sa cestujúcim jasne vysvetlia v rozpise ceny cestovného lístka, aby používatelia vedeli, za čo platia. To je osobitne relevantné pre cestujúcich v leteckej doprave, kde sú náklady na bezpečnosť súčasťou omnoho vyššieho ukazovateľa celkových poplatkov.

3.4. Potenciálne narušenia hospodárskej súťaže

Komisia zastáva názor, že zainteresované strany sa oprávnene obávajú o rovnosť podmienok v prístupe k verejnému financovaniu v rámci vnútorného trhu i v súvislosti s hlavnými vonkajšími trhmi.

Ako vyplýva z rôznych štúdií, v rámci EÚ jestvujú rôzne prístupy k účasti členských štátov na financovaní realizácie bezpečnostných opatrení, ktoré odrážajú rôzne názory členských štátov na úlohu štátu v tejto veci. Rozmanitosť prístupu a nedostatočná transparentnosť generovania príjmu, ktorý je plne určený na vykonávanie bezpečnostných opatrení, znamená, že hospodárska súťaž sa môže mierne narušiť. Osobitne relevantné je to v prípadoch, kde členské štáty požadujú dodatočné, prísnejšie opatrenia než tie, ktoré sa ukladajú v právnych predpisoch Spoločenstva.

K narušeniam však môže dôjsť aj na globálnej úrovni v dôsledku rôznych prístupov k financovaniu bezpečnostných opatrení vo svete. Otázkou sa treba zaoberať, aby odvetvie dopravy Spoločenstva nebolo v porovnaní s konkurenciou zvonka Európskej únie znevýhodnené s následným negatívnym účinkom na hospodársky rast EÚ.

¹² Ú. v. EÚ C 312, 9.12.2005, s.1.

¹³ Vec C-343/95, Calí [1997], Zb. s. I-1547 („Porto di Genova“).

Preto je potrebné zabezpečiť, aby na konkurentov európskeho odvetvia dopravy v tretích štátoch uplatňovali zodpovedné vlády podobné zásady, najlepšie vo forme dohôd na medzinárodných fórach ako ICAO alebo IMO, alebo, v prípade neúspechu, vo forme bilaterálnych dohôd medzi Európskou úniou a vládami štátov, v ktorých sídlia hlavní konkurenti.

4. ZÁVERY

- Podľa štúdií o bezpečnosti letectva a námorníctva môžu byť náklady na bezpečnosť značné a momentálne ich zväčša znášajú používatelia.
- Zvýšenie transparentnosti bezpečnostných poplatkov by používateľom dopravných služieb poskytlo lepšiu informovanosť a jasnejšie pochopenie možných účinkov na hospodársku súťaž. Súčasná nedostatočná transparentnosť zvyšuje problémy identifikácie potenciálnych narušení.
- Heterogénnosť prístupu k financovaniu realizácie bezpečnostných opatrení znamená, že existuje možnosť určitého narušenia hospodárskej súťaže. To je osobitne relevantné v prípadoch, keď členské štáty požadujú dodatočné, prísnejšie opatrenia než tie, ktoré ukladajú právne predpisy Spoločenstva.
- Nadalej platia všeobecné názory Komisie uvedené v jej oznámení Európskemu parlamentu a Rade o „Vplyve teroristických útokov v Spojených štátoch na odvetvie leteckej dopravy“. Komisia zastáva najmä názor, že vzhľadom na to, že ochrana európskych občanov proti teroristickým útokom je v zásade povinnosťou štátu, verejné financovanie akcií zameraných na zabránenie takýchto útokov a spojených s vykonávaním právomocí, ktoré zvyčajne prináležia verejnému orgánu, nepredstavuje štátnu pomo