



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 1.8.2006
KOM(2006) 431 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET
om transportsäkerhet och dess finansiering

1. INLEDNING OCH SYFTE

Att öka säkerheten har varit en prioritet för kommissionen omedelbart efter attackerna den 11 september 2001. Kommissionens allmänna synpunkter fastställdes i dess meddelande till Europaparlamentet och rådet ”Konsekvenserna för trafikflyget av attentaten i USA”¹. Kommissionen följde upp dessa synpunkter med förordningar om gemensamma bestämmelser om luft- och sjöfartsskyddet. Dessutom lanserade kommissionen ett europeiskt program för skydd av kritisk infrastruktur².

Mot bakgrund av betydelsen av att finansiera säkerhetsåtgärder och nödvändigheten att undvika interna och externa snedvridningar av konkurrensen åtföljdes båda förordningarna av Europaparlamentets och rådets krav på undersökningar³. Dessa undersökningar bör särskilt ta upp hur finansieringen av säkerhetsåtgärder delas mellan de offentliga myndigheterna i medlemsstaterna och operatörerna, utan att det påverkar fördelningen av behörigheter mellan medlemsstaterna och Europeiska gemenskapen. Kommissionen uppmanades att skicka resultaten av sina undersökningar till Europaparlamentet och till rådet och att lägga fram förslag om så är lämpligt.

Då denna rapport förbereddes bad kommissionen Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om deras synpunkter i frågan om transportsäkerhet och finansiering⁴.

2. RESULTATET AV UNDERSÖKNINGARNA

2.1. Luftfartsskydd

Efter den interinstitutionella deklaration som bifogats förordning (EG) nr 2320/2002 har kommissionen inlett en undersökning om finansieringen av det europeiska civila luftfartsskyddet⁵.

I undersökningen som omfattade 15 medlemsstater samt Norge, Island och Schweiz analyserades utgifter för luftfartsskydd, finansieringsmekanismer och åtföljande konkurrensfrågor. När det gäller säkerhetsutgifterna visade undersökningen att de totala säkerhetsrelaterade utgifterna för de 18 staterna under 2002, innan de europeiska förordningarna trätt i kraft, uppgick till mellan 2,5 och 3,6 miljarder euro. Dessa utgifter fördelar sig på följande sätt: 0,65 miljarder euro för staterna, 1,32 miljarder euro för flygplatser och mellan 0,52 och 1,66 miljarder euro för flygbolag. Även om dessa kostnader är avsevärda visade undersökningen att för exempelvis resor inom Europa, utgör

¹ KOM(2001) 574 slutlig, 10.10.2001.

² Programmet ”Terrorism – förebyggande, beredskap och konsekvenshantering och andra säkerhetsrelaterade risker” för perioden 2007-2013 antogs av rådet den 2.6.2006.

³ Interinstitutionell deklaration som medföljer Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten (EGT L 355, 30.12.2002, s. 12) och skäl 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (EUT L 129, 29.4.2004, s. 6).

⁴ TEN/217 - CESE 1488/2005 av den 14.12.2005 och COTER-040 - CdR 209/2005 slutlig av den 17.11.2005.

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

kombinationen av säkerhetsskatter och flygavgifter mellan 1 och 2 % av det genomsnittliga biljettpriset.

När det gäller finansieringsmekanismer kom man i undersökningen fram till att det i Europa finns två grundläggande modeller för finansiering:

- En centraliserad modell där ansvaret för de viktigaste säkerhetsaktiviteterna huvudsakligen ligger på staten via ett regeringsorgan (civila luftfartsmyndigheten, transportministeriet, polisen, etc.)⁶.
- En decentraliserad modell, där den viktigaste säkerhetsverksamheten bedrivs av flygplatsmyndigheterna under överinseende av den berörda myndigheten (civila luftfartsmyndigheten, det berörda ministeriet etc.). Denna verksamhet kan antingen bedrivas direkt av flygplatsen eller läggas ut på en tredje part⁷.

I undersökningen drog man slutsatsen att det i båda modellerna var passagerarna som slutligen var den viktigaste säkerhetsfinansiären genom statliga säkerhetsskatter, avgifter på biljetterna för flygbolagssäkerhet och/eller flygplatsavgifter. Man drog emellertid också slutsatsen att, oberoende av vilken modell som tillämpas, så var i de flesta länder finansieringen från passagerarna under år 2002 inte tillräcklig för att täcka alla säkerhetskostnader. Detta måste ses i sitt rätta perspektiv, eftersom de faktiska passageraravgifter som avser säkerheten också kan ingå i de allmänna luftfartsavgifterna vid ett antal flygplatser och denna brist på öppenhet ger en felaktig bild av vilka intäkter som faktiskt genereras för att finansiera säkerheten vid flygplatser i hela Europa. Det visade sig att det fanns skillnader vad gäller finansieringen av de existerande driftunderskotten. Av de 18 staterna täcker 6 stater delvis underskotten med hjälp av de allmänna skatterna medan de återstående staterna lägger ansvaret för att finansiera sådana underskott på flygplatserna.

Vad gäller risken för extern snedvridning av konkurrensen visade undersökningen att det fanns betydande skillnader i tillvägagångssättet för att finansiera säkerhetsåtgärderna mellan EU och USA. Efter den 11 september 2001 beviljade de amerikanska myndigheterna betydande ekonomiskt stöd till sin hårt drabbade luftfartsindustri och säkerställde en riksomfattande tillämpning av flera viktiga säkerhetsåtgärder. Som ett exempel kan nämnas att den amerikanska luftfartsindustrin, under rubriken transportsäkerhet, fick offentligt stöd som uppgick till nästan 32 000 miljoner euro mellan 2002 och 2004. Det är tydligt att en sådan kraftig offentlig finansiering kan skapa snedvridningar av konkurrensen mellan europeiska och amerikanska bolag.

2.2. Sjöfartsskydd

I skäl 15 i förordning (EG) 725/2004 fastställs att kommissionen bör inleda en undersökning som särskilt behandlar det sätt på vilket finansieringen delas mellan de offentliga myndigheterna och operatörerna. I enlighet med skäl 13 i direktiv 2005/65/EG bör denna undersökning också beakta finansieringen av extra säkerhetsåtgärder för hamnsäkerheten.

⁶ Det tillvägagångssätt som används i Österrike, Finland, Tyskland, Island, Italien, Luxemburg, Norge, Portugal, Spanien, Sverige och Schweiz ligger närmast denna modell.

⁷ Det tillvägagångssätt som används i Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Irland, Nederländerna och Storbritannien ligger närmast denna modell.

Denna undersökning håller för närvarande på att slutföras. De preliminära resultaten visar att, på samma sätt som är fallet med luftfarten, utgör sjöfartstransportens säkerhetskostnader en relativt låg andel av de totala investerings- och driftskostnaderna.

Europeiska unionen har över 1 200 hamnar och ca 4 000 hamnanläggningar. Den genomsnittliga kostnaden för säkerhet uppgår till 464 000 euro i investeringskostnader och 234 000 euro i årliga löpande kostnader. EU-medlemsstaternas flotta utgörs av ca 9 000 fartyg och operatörerna måste stå för en genomsnittlig investeringskostnad om ca 100 000 euro per fartyg och 25 000 euro i löpande kostnader per år. Investeringarna utgörs huvudsakligen av utrustning och certifiering av överensstämmelse medan över 50 % av de löpande kostnaderna utgörs av kostnader för specialiserad personal.

Dessa genomsnittliga siffror måste ses i jämförelse med de totala kostnader som sjöfarten står inför. Det krävs investeringar på i genomsnitt 100 000 euro per fartyg vad gäller säkerheten, men detta motsvarar endast 0,0015 % av det totala priset för ett nybyggt containerfartyg på 8 000 TEU och 0,0006 % för ett LNG-tankfartyg på 110 000 GT. Även om man i undersökningen inte kunde fastställa motsvarande procentsatser för hamnanläggningar, visar den att det finns enorma skillnader mellan olika typer av hamnanläggningar med kostnader som sträcker sig mellan 798 000 euro för anläggningar som har flera användningsområden till 79 000 euro för containeranläggningar. Detta förklaras huvudsakligen av det faktum att, beroende på deras specifika verksamhet hade vissa typer av anläggningar redan utrustning och åtgärder på plats (p.g.a. säkerhetskrav eller för att förhindra stölder) som även kan användas för säkerhetssyften.

Enligt undersökningen finansieras kostnaderna huvudsakligen direkt eller indirekt av hamnmyndigheterna och operatörerna själva. Vad gäller hamnanläggningarna är källorna för kostnadstäckning av säkerhetsåtgärderna i genomsnitt följande: ökning av taxorna 19 %, separat säkerhetsavgift 55 % och bidrag 23 %. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna var ganska försiktiga med att lämna uppgifter om de resurser de lägger ner på sjöfartssäkerhet.

EU:s sjöfartssäkerhetsordning har ännu inte trätt i kraft fullt ut – i både förordning 725/2004 och direktiv 2005/65 krävs det ett fullständigt genomförande i enlighet med de relevanta bestämmelserna senast den 1 juli 2007. Detta kan innebära att det kommer att krävas ytterligare resurser för att uppnå en hög nivå för överensstämmelse. Så länge som man inte har nått en enhetligt hög nivå för överensstämmelse kan det förekomma snedvridningar av konkurrensen.

På samma sätt som för luftfartsskydd är det också ett problem med extern snedvridning från konkurrenter från tredje länder som kan dra fördel av stöd från sina regeringar för att täcka kostnader för sjöfartsskydd. Detta kan vara fallet för hamnanläggningar som konkurrerar med närliggande hamnar utanför EU och i mindre utsträckning för fartyg.

3. FRÅGOR SOM SKALL BEHANDLAS

3.1. Kostnadernas struktur

Flera typer av kostnader som avser transportsäkerhet kan identifieras:

- Kostnader för att administrera säkerhetsreglerna, inbegripet övervakning av överensstämmelse.

- Kostnader till följd av lagstiftningens tillämpning.
 - Fasta kostnader, t.ex. kapitalinvesteringar i säkerhetsutrustning och urval av och inledande utbildning av säkerhetspersonal.
 - Driftskostnader, t.ex. underhåll av säkerhetsutrustning (inbegripet teknikuppggraderingar), löner för säkerhetspersonalen, kostnader för vidareutbildning.
 - Extraordinära kostnader, t.ex. kostnader för ytterligare tillfälliga åtgärder för att öka säkerhetsnivåerna under perioder med högre risk.
- Kostnader till följd av terroristattacker.

Dessa kostnader hänför sig endast delvis till transporter och kan inkludera kostnaderna för att reparera skador på själva målet, extrakostnader till följd av avbrott efter attacken och skadeanmälningar (både direkta och indirekta) från dem som drabbats. Även då transportmedlet (t.ex. flygplan, fartyg, tåg) är föremål för en terroristattack och inte används som vapen kan omfattningarna av skadan sträcka sig längre än till transportsektorn. Det är svårt att uppskatta omfattningen av sådana kostnader, men det är rätt troligt att de kan vara så omfattande att ingen enskild transportoperatör skulle kunna finansiera dem. Kostnaderna för skadorna kan också vara betydligt högre än vad som täcks av försäkringar till ett rimligt pris. Dessutom kan följderna av en terroristattack, beroende på dess karaktär, sprida sig långt över en enda medlemsstats territorium och ha sådan omfattning att inte ens den medlemsstat där attacken ägde rum kan täcka kostnaderna.

3.2. Finansiering

3.2.1. Finansiering av administrationen av säkerhetsreglerna, inbegripet övervakning av överensstämmelse

Införlivandet av gemenskapslagstiftningen i nationell lag och dess tillämpning för nationell övervakningsverksamhet är uppgifter som normalt sett utförs av en offentlig myndighet.

Detta gäller också inspektioner för att kontrollera den korrekta tillämpningen av säkerhetsåtgärder inom luftfarts-, sjöfarts- och landtransportsektorerna. Även om kommissionen också kan utföra sådana inspektioner innebär detta inte på något sätt att medlemsstaternas skyldigheter att genomföra effektiva program för kvalitetskontroll på nationell nivå ersätts.

Sådana aktiviteter faller inom ramen för den offentliga sektorns ansvarsområde och de skall som sådana finansieras fullt ut av medlemsstaterna. De utgör inte statligt stöd, även om medlemsstaterna är beroende av privata företag, under förutsättning (i det senare fallet) att finansieringen är begränsad till kompensation för de kostnader företagen har ådragit sig samt en rimlig vinst, och inte ger upphov till någon överkompensation.

På grundval av sina inspektionsresultat uppmanar kommissionen medlemsstaterna att göra tillräckligt stora resurser tillgängliga för att säkerställa att säkerhetsreglerna tillämpas fullt ut och att kontrollera att säkerhetslagstiftningen genomförs.

3.2.2. Finansiering av genomförandet av säkerhetsåtgärder

Medlemsstaternas finansiering av deras genomförande av transportsäkerhetsåtgärderna ger upphov till frågan om den utgör statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget och, om så är fallet, enligt vilka villkor den kan anses vara förenlig med den gemensamma marknaden.

Europeiska domstolen och förstainstansrätten har vid flera tillfällen ansett att det finns tre skilda verksamhetskategorier som finansieras av staten, nämligen verksamhet som hör till den offentliga myndigheten, ekonomisk verksamhet och icke-ekonomisk verksamhet. Endast ekonomisk verksamhet lyder under den europeiska konkurrenslagstiftningen, medan verksamhet som hör till den offentliga myndigheten och icke-ekonomisk verksamhet är undantagna från dess tillämpningsområde.

I målet med *Eurocontrol*⁸ ansåg domstolen att *Eurocontrols verksamhet, genom sin natur, sitt syfte och de regler som gäller för den, har anknytning till utövandet av befogenheter som rör kontrollen och övervakningen av luftrummet, vilka är typiska offentlighetsrättsliga maktbefogenheter*⁹. Den är inte av sådan ekonomisk natur som gör det berättigat att tillämpa konkurrensreglerna i fördraget.

I målet *Porto di Genova* ansåg domstolen att ”föroreningsövervakning som SEPG har fått i uppdrag att utföra i Genuas oljehamn utgör emellertid en uppgift som utförs för att tillgodose allmänintresset och som hör till statens grundläggande uppgifter i fråga om skydd för havsmiljön. En sådan övervakningstjänst är således genom sin art, sitt syfte och de regler den är underkastad nära förbunden med utövandet av befogenheter avseende miljöskydd vilka till sin karaktär typiskt sett utgör befogenheter för offentlig myndighetsutövning. Den är inte av sådan ekonomisk karaktär att det är motiverat att tillämpa fördragets konkurrensregler”¹⁰.

I målet *Aéroport de Paris* ansåg förstainstansrätten att ”det skall göras skillnad mellan å ena sidan ADP:s rent administrativa verksamhet, särskilt dess polisiära uppgifter, och å andra sidan den aktuella verksamheten som består av ledning och drift av Paris flygplatser och för vilken ADP erhåller omsättningsbaserade avgifter som varierar i storlek beroende på realiserad omsättning.”¹¹

Av denna rättspraxis kan man se att finansieringen av transportsäkerhetsåtgärder som utgör en del av statens väsentliga uppgifter och som är förbundna med utövandet av befogenheter som vanligtvis tillhör en offentlig myndighet inte utgör statligt stöd i enlighet med artikel 87.1 i EG-fördraget.

Kommissionen har bekräftat detta i sitt beslut ”N 309/2002 Frankrike, Luftfartsskydd – Ersättning för kostnader till följd av attentaten av den 11 september 2001”. I detta beslut analyserar kommissionen de säkerhetsåtgärder som den franska regeringen hade vidtagit efter attackerna den 11 september. I punkt 22 och 23 i beslutet drar kommissionen följande slutsatser:

⁸ Eurocontrol är en internationell organisation som ansvarar för att inrätta och samla in de avgifter som tas ut för användare av trafikledningstjänster.

⁹ Dom av den 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (Reg. 1994, s.I-43), punkt 30.

¹⁰ Dom av den 18.3.1997, Cali & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova (Reg.1997, s. I-1547), punkt 22.

¹¹ Dom av den 12.12.2000, Aéroports de Paris mot Europeiska kommissionen (Reg. 2000, s. II-3929), punkt 112.

De säkerhetsuppgifter som beskrivs ovan motsvarar de uppgifter som vanligtvis säkerställs av polisen eller flygplatsförvaltaren på order av den offentliga förvaltningen. Uppgifterna fastställs i lagar eller förordningar. Enheterna har inget handlingsutrymme vad gäller genomförandet av dessa uppgifter.

De enheter som ansvarar för att genomföra dessa säkerhetsuppgifter erhåller inte någon som helst ersättning för detta från passagerarna. De franska myndigheterna har fastställt att de flygplatsskatter som passagerarna betalar skall förfogas av dessa flygplatser och de skall delvis användas för att täcka kostnaderna för säkerheten på endast dessa flygplatser. Man kan därför i princip anse att ansvaret för dessa uppgifter ligger på den offentliga förvaltningen.

Som allmän regel kan man dra slutsatsen att finansieringen av sådana transportsäkerhetsåtgärder som lagen ålägger och som är förbundna med utövandet av befogenheter som vanligtvis tillhör en offentlig myndighet inte utgör ekonomisk verksamhet. Detta ställningstagande har nyligen återigen bekräftats i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till regionala flygplatser¹². Finansieringen av dessa verksamheter skall begränsas till enbart en kompensation för de kostnader som verksamheterna i fråga medför, och den får inte beviljas för andra verksamheter av ekonomisk natur¹³.

Staten kan delegera utövandet av dessa befogenheter till privata företag. Detta var till exempel fallet i *Porto di Genova*. Staten kan också besluta att användare av en viss anläggning, åtminstone delvis själva måste stå för kostnaderna för dessa säkerhetsåtgärder, vilket var fallet i *Porto di Genova*, *Eurocontrol* och ovannämnda säkerhetsåtgärder vid de franska flygplatserna. I dessa fall kommer kommissionen emellertid noggrant att kontrollera att de privata företagen inte erhåller överkompensation för sin hjälp till staten och att de avgifter som tas ut är strängt begränsade till vad som är nödvändigt för att finansiera säkerhetsåtgärden. Om staten delegerar utövandet av sina befogenheter till privata företag måste den också säkerställa att EG:s regler om offentlig upphandling och icke-diskriminering, i den mån de är tillämpliga, respekteras fullt ut och säkerställa att det inte förekommer någon diskriminering.

3.3. Öppenhet vid uttagandet av säkerhetsskatter och avgifter

I undersökningarna om finansiering av transportsäkerhet har man sett att öppenheten är begränsad när det gäller vilka pengar som samlades in för säkerhet, nivåerna på de avgifter eller skatter som togs ut och hur pengarna faktiskt användes.

Det är önskvärt att uppnå en större öppenhet avseende säkerhetsskatter och -avgifter. Denna öppenhet kan anta formen av regler om belåningen eller öronmärkningen av pengar som samlas in för transportsäkerhet för att säkerställa att de endast och helt och hållet används till säkerhet. Ett andra alternativ skulle vara att säkerhetsskatterna och -avgifterna uttryckligen förklaras för passagerarna i de fall där biljettpiserna delas upp för att visa användarna vad de debiteras för. Detta skulle vara särskilt relevant för flygplanspassagerare där säkerhetskostnaderna buntas ihop till ett mycket högre belopp som omfattar de allmänna skatterna och avgifterna.

¹² EUT C 312, 9.12.2005, s. 1.

¹³ Mål C-343/95, Calì [1997] ECR I-1547 ("Porto di Genova").

3.4. Eventuella snedvridningar av konkurrensen

Kommissionen anser att strävan efter tillräckligt lika konkurrensvillkor vad gäller tillgång till offentlig finansiering, både inom den inre marknaden och i förhållande till viktiga externa marknader, är en fråga som intressenterna har goda skäl att ta upp.

De olika undersökningarna har visat att det finns olika tillvägagångssätt i EU när det gäller medlemsstaternas deltagande i finansieringen av genomförandet av säkerhetsåtgärder vilket speglar de olika filosofier som medlemsstaterna kan ha om statens roll i denna fråga. De olikartade tillvägagångssätten och bristen på öppenhet vid generering av intäkter som helt och hållet är avsedda för att finansiera genomförandet av säkerhetsåtgärder innebär att det finns risk för att det uppstår en viss snedvridning av konkurrensen. Detta är särskilt relevant i de fall där medlemsstaterna kräver ytterligare och strängare åtgärder än de som införts genom gemenskapslagstiftningen.

Snedvridningar kan emellertid även uppstå på global nivå på grund av olika tillvägagångssätt vad gäller finansieringen av säkerhetsåtgärder världen över. Denna fråga måste behandlas på ett sätt så att gemenskapens transportnäring inte missgynnas jämfört med dess konkurrenter utanför Europeiska unionen vilket skulle få en avsevärd negativ effekt på EU:s ekonomiska tillväxt.

Det bör därför säkerställas att de ansvariga regeringarna tillämpar liknande principer på den europeiska transportnäringens konkurrenter i tredje länder, helst i form av avtal i internationella fora såsom ICAO eller IMO, eller om detta inte är möjligt, bilaterala avtal mellan Europeiska unionen och regeringarna i de stater där de viktigaste konkurrenterna är baserade.

4. SLUTSATSER

- Enligt undersökningar om luftfarts- och sjöfartsskydd kan säkerhetskostnaderna vara betydande och för närvarande betalas de huvudsakligen av användarna.
- Ökad öppenhet vad gäller säkerhetsskatter och -avgifter skulle ge användarna av transporttjänster bättre information om och ge en tydligare insikt i de eventuella effekterna på konkurrensen. Den nuvarande bristande öppenheten ökar svårigheterna att identifiera eventuella snedvridningar.
- De olikartade tillvägagångssätten för att finansiera genomförandet av säkerhetsåtgärder innebär att det finns en risk för viss snedvridning av konkurrensen. Detta är särskilt relevant i de fall där medlemsstaterna kräver ytterligare och strängare åtgärder än de som införs genom gemenskapslagstiftningen.
- Kommissionens allmänna synpunkter som fastställdes i dess meddelande till Europaparlamentet och rådet ”Konsekvenserna för trafikflyget av attentaten i USA” är fortfarande giltiga. I synnerhet anser kommissionen att, med tanke på att skyddet av europeiska medborgare mot terroristattacker huvudsakligen är ett statligt ansvar, utgör offentlig finansiering av åtgärder för att förhindra sådana attacker som är förbundna med utövandet av befogenheter som vanligtvis tillhör en offentlig myndighet, inte statligt stöd.