



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 1.8.2006
COM(2006) 431 konč.

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o varnosti v prometu in njenem financiranju

1. UVOD IN CILJ

Krepitev varnosti je prednostna naloga Komisije od napadov 11. septembra 2001 dalje. Splošna stališča Komisije so bila določena v Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu „Posledice terorističnih napadov v Združenih državah Amerike za letalsko industrijo“¹. Neposredno po tem je Komisija sprejela uredbi o oblikovanju skupnih pravil o letalski in pomorski varnosti. Poleg tega je Komisija začela z evropskim programom za zaščito kritične infrastrukture².

Zaradi pomena financiranja varnostnih ukrepov in potrebe po preprečevanju notranjega in zunanega izkrivljanja konkurence, sta obema uredbama priloženi zahtevi Evropskega parlamenta in Sveta, da se izvedejo študije³. Te študije naj bi zlasti obravnavale način delitve financiranja varnostnih ukrepov med organi oblasti v državah članicah in izvajalci dejavnosti, brez poseganja v delitev pristojnosti med državami članicami in Evropsko skupnostjo. Komisija je bila naprošena, da Evropskemu parlamentu in Svetu predloži rezultate svojih študij in, če je to primerno, pripravi predloge.

Pri pripravi tega poročila je Komisija prosila Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij za mnenje o vprašanju varnosti v prometu in financiranja⁴.

2. REZULTATI ŠTUDIJ

2.1. Varnost letalstva

Po Medinstitucionalni izjavi, priloženi Uredbi (ES) št. 2320/2002, je Komisija pričela s študijo o Financiranju varnosti evropskega civilnega letalstva⁵.

V študiji, ki je zajela 15 držav članic ter Norveško, Islandijo in Švico, so bili analizirani izdatki za varnost letalstva, mehanizmi financiranja in s tem povezana vprašanja konkurence. Glede izdatkov za varnost je bilo v študiji ugotovljeno, da so bili leta 2002, pred začetkom veljavnosti evropskih uredb, skupni izdatki v zvezi z varnostjo v 18 državah med 2,5 in 3,6 milijarde EUR. Od tega so 0,65 milijarde EUR izdatkov imele države, 1,32 milijarde EUR letališča in med 0,52 in 1,66 milijarde EUR letalski prevozniki. Lahko bi trdili, da so ti stroški veliki, vendar je študija pokazala, da na primer za potovanja znotraj Evrope davki za varnost in letališke takse skupaj predstavljajo med 1 % in 2 % povprečne prevoznine.

Glede mehanizmov financiranja je bilo v študiji ugotovljeno, da v Evropi obstajata dva osnovna modela financiranja:

¹ COM(2001) 574 konč., 10.10.2001.

² Program „Preprečevanje, pripravljenost in upravljanje posledic terorizma in druga tveganja, povezana z varnostjo in zaščito“ za obdobje 2007–2013, ki ga je 2. 6. 2006 sprejel Svet.

³ Medinstitucionalna izjava, priložena Uredbi (ES) št. 2320/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2002 o določitvi skupnih pravil na področju varnosti civilnega letalstva (UL L 355, 30.12.2002, str. 12) in uvodna izjava 15 Uredbe (ES) št. 725/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o povečanju zaščite na ladjah in v pristaniščih (UL L 129, 29.4.2004, str. 6).

⁴ TEN/217 – CESE 1488/2005 z dne 14.12.2005 in COTER-040 – CdR 209/2005 konč., 17.11.2005.

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

- centraliziran model, v katerem je za opravljanje glavnih varnostnih dejavnosti odgovorna predvsem država prek vladnega organa (uprava za civilno letalstvo, ministrstvo za promet, policija itd.)⁶,
- decentraliziran model, v katerem glavne varnostne dejavnosti opravljajo upravljavci letališč pod nadzorom ustreznega organa (uprave za civilno letalstvo, ustreznega ministrstva itd.). Te dejavnosti lahko opravlja neposredno letališče ali pa za to najame zunanje izvajalce⁷.

Študija je ugotovila, da je bil v obeh modelih na koncu potnik glavni financer varnosti prek državnih davkov za varnost, taks letalskih prevoznikov za varnost na vozovnice in/ali letaliških taks. Ugotovljeno pa je bilo tudi, da v večini držav, ne glede na uporabljen model, financiranje s strani potnikov v letu 2002 ni zadostovalo za kritje vseh stroškov varnosti. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da so lahko na številnih letališčih dejanske potniške takse, povezane z varnostjo, že vsebovane v splošnih letalskih taksah in ta nepreglednost izkrivlja skupno razumevanje prihodka, ki se dejansko ustvari za financiranje varnosti na letališčih v Evropi. Pojavile so se razlike v zvezi s financiranjem obstoječega primanjkljaja iz rednega poslovanja, in sicer 6 od 18 držav take primanjkljaje deloma krije iz splošnih davkov, preostale države pa breme financiranja takega primanjkljaja prepuščajo letališčem.

Glede tveganja zunanjega izkrivljanja konkurence je študija pokazala velike razlike med pristopom k financiranju varnostnih ukrepov v EU in v ZDA. Po 11. septembru 2001 so organi ZDA svoji zelo prizadeti letalski industriji odobrili znatno finančno podporo in zagotovili uporabo številnih pomembnih varnostnih ukrepov po vsej državi. Letalska industrija ZDA je na primer v obdobju od 2002 do 2004 iz naslova varnosti v prometu dobila državno podporo, ki je znašala skoraj 32 000 milijonov EUR. Jasno je, da tako obsežno javno financiranje lahko povzroči izkrivljanje konkurence med evropskimi in ameriški prevozniki.

2.2. Pomorska varnost

Uvodna izjava 15 Uredbe (ES) 725/2004 določa, da se mora Komisija lotiti študije, ki se ukvarja predvsem z načinom delitve financiranja med organi oblasti in izvajalci dejavnosti. V skladu z uvodno izjavo 13 Direktive 2005/65/ES mora študija obravnavati tudi financiranje dodatnih zaščitnih ukrepov za varnost v pristaniščih.

Ta študija se trenutno dokončuje. Predhodni rezultati kažejo, da, podobno kot v letalstvu, stroški varnosti v pomorskem prometu predstavljajo relativno majhen delež skupnih investicijskih stroškov in stroškov poslovanja.

Evropska unija ima več kot 1 200 morskih pristanišč in približno 4 000 pristaniških zmogljivosti. Povprečen strošek varnosti je 464 000 EUR za investicijske stroške in 234 000 EUR za letne obratovalne stroške. Floto pod zastavami držav članic EU sestavlja približno 9 000 plovil in izvajalci dejavnosti morajo kriti povprečne investicijske stroške v višini približno 100 000 EUR na plovilo in 25 000 EUR obratovalnih stroškov na leto. Gre

⁶ Pristop v Avstriji, na Finskem, v Nemčiji, na Islandiji, v Italiji, Luksemburgu, na Norveškem, Portugalskem, v Španiji, na Švedskem in v Švici je najbližji temu modelu.

⁷ Pristop v Belgiji, na Danskem, v Franciji, Grčiji, na Irskem, Nizozemskem in v Združenem kraljestvu je najbližji temu modelu.

predvsem za naložbe v opremo in certificiranje skladnosti, več kot 50 % obratovalnih stroškov pa so stroški specializiranega osebja.

Na te povprečne številke je treba gledati v primerjavi z globalnimi stroški, s katerimi se soočajo pomorske prevozne dejavnosti. Za varnost plovila je potrebna povprečna naložba v višini 100 000 EUR, vendar je to le 0,0015 % skupne cene novozgrajene ladje za prevoz 8 000 kontejnerjev TEU in 0,0006 % skupne cene 110 000 bruto tonskega tankerja za prevoz utekočinjenega zemeljskega plina. Čeprav v študiji ni bilo mogoče določiti enakovrednih odstotkov glede pristaniških zmogljivosti, pa je pokazala ogromne razlike med pristaniškimi zmogljivostmi in sicer od 798 000 EUR za večnamenske zmogljivosti do 79 000 EUR za kontejnerske zmogljivosti. To lahko razložimo predvsem z dejstvom, da imajo nekatere vrste zmogljivosti, glede na svoje posebne dejavnosti, že opremo in ukrepe zaradi varnostnih zahtev ali proti kraji, ki se lahko uporabljajo tudi za varnostne namene.

Glede na študijo stroške v bistvu neposredno ali posredno financirajo pristaniške oblasti ali izvajalci dejavnosti sami. Glede pristaniških zmogljivosti pa se zdi, da so viri kritja stroškov varnostnih ukrepov v povprečju naslednji: povišanje tarif 19 %, ločene takse za varnost 55 % in subvencije 23 %. Pristojni organi v državah članicah so bili precej molčečni o virih, ki jih namenijo pomorski varnosti.

Vendar ureditev pomorske varnosti EU še ni v celoti začela veljati – popolno izvajanje v skladu z ustreznimi določbami tako Uredbe 725/2004 kot Direktive 2005/65 se zahteva do 1. julija 2007. To lahko pomeni, da bi bili lahko za doseganje visoke ravni skladnosti potrebni dodatni viri. Izkrivljanje konkurence lahko obstaja dokler se ne doseže enotna visoka raven skladnosti.

Tako kot pri letalski varnosti, obstaja vprašanje zunanjega izkrivljanja s strani konkurentov iz tretjih držav, ki lahko od svojih vlad dobivajo subvencije za kritje stroškov pomorske varnosti. To bi lahko veljalo za pristaniške zmogljivosti pri konkurenci s sosednjimi pristanišči, ki niso v EU, in v manjšem obsegu za ladje.

3. VPRAŠANJA, KI JIH JE TREBA PREUČITI

3.1. Struktura stroškov

Obstaja več vrst stroškov, ki se nanašajo na varnost v prometu:

- stroški upravljanja varnostnih pravil, vključno s spremljanjem skladnosti
- stroški, ki so posledica uporabe zakonodaje
 - fiksni stroški, kot so kapitalske naložbe v varnostno opremo, ter izbira in začetno usposabljanje varnostnega osebja;
 - stroški poslovanja, kot je vzdrževanje varnostne opreme (vključno s posodabljanjem tehnologije), plače varnostnega osebja, ponavljajoči se stroški usposabljanja;
 - izredni stroški, kot so stroški dodatnih začasnih ukrepov za povečanje varnosti v obdobjih večjega tveganja.

– stroški, ki so posledica terorističnih napadov

Ti stroški so le deloma povezani s prometom in lahko vključujejo stroške popravila škode cilja samega, druge to zadevne stroške, ki so posledica prekinitve, ki jo je povzročil napad ter odškodninske zahtevke neposrednih in posrednih žrtev. Tudi v primeru, ko je prometno sredstvo (npr. zrakoplov, ladja, vlak) cilj terorističnega napada in se ne uporabi kot orožje, škoda lahko znatno presega transportni sektor. Čeprav je težko oceniti obseg takih stroškov, je zelo možno, da so tako visoki, da jih noben posamezen prevoznik ne bi mogel sam financirati. Prav tako lahko škoda znatno presega tisto, kar lahko krije zavarovanje po razumni ceni. Poleg tega lahko, odvisno od vrste, posledice terorističnega napada segajo preko ozemlja ene same države članice in njihov obseg je lahko takšen, da niti država članica, kjer je prišlo do terorističnega napada, ne more sama kriti stroškov.

3.2. Financiranje

3.2.1. Financiranje stroškov upravljanja varnostnih pravil, vključno s spremljanjem skladnosti

Prenos zakonodaje Skupnosti v nacionalno zakonodajo in njena uporaba pri nacionalnih dejavnostih spremljanja so praviloma naloge organov oblasti.

To velja tudi za inšpekcijske preglede za preverjanje pravilne uporabe varnostnih ukrepov v letalskem in pomorskem sektorju ter v sektorju kopenskega prometa. Čeprav tudi Komisija lahko opravlja take inšpekcijske preglede, to nikakor ne nadomešča obveznosti držav članic izvajati učinkovite programe obvladovanja kakovosti na nacionalni ravni.

Take dejavnosti so v pristojnosti javne politike in kot take jih načeloma v celoti financirajo države članice. Niso predmet državne pomoči, tudi če se države članice za pomoč opirajo na zasebna podjetja, pod pogojem, da je (v drugem primeru) financiranje omejeno na nadomestilo stroškov, ki nastanejo, in razumnega dobička ter ne povzročijo prekomernega nadomestila.

Na podlagi rezultatov inšpekcijskega pregleda Komisija pozove države članice, da dajo na voljo dovolj sredstev, da se zagotovita polna uporaba varnostnih pravil in nadzor izvajanja zakonodaje na področju varnosti.

3.2.2. Financiranje izvajanja varnostnih ukrepov

Financiranje izvajanja prometnih varnostnih ukrepov s strani držav članic zastavlja vprašanje, ali je to državna pomoč v smislu člena 87(1) Pogodbe ES in če da, pod kakšnimi pogoji je lahko združljiva s skupnim trgov.

Sodišče Evropskih skupnosti in Sodišče prve stopnje sta že večkrat odločili, da je treba razlikovati tri vrste dejavnosti, ki jih financira država: dejavnosti organa oblasti, gospodarske dejavnosti in negospodarske dejavnosti. Evropska zakonodaja o konkurenci se uporablja samo za gospodarske dejavnosti, dejavnosti organa oblasti in negospodarske dejavnosti pa so izključene iz njenega področja uporabe.

V zadevi *Eurocontrol*⁸ je Sodišče ugotovilo, da so dejavnosti Eurocontrola pa svoji naravi, cilju in pravilih, ki veljajo zanje, povezane z izvajanjem pooblastil, ki se nanašajo na obvladovanje in nadzor zračnega prostora, ki so praviloma pooblastila organa oblasti.⁹ Skladno s tem nimajo gospodarske narave, ki bi utemeljevala uporabo pravil konkurence iz Pogodbe.

V zadevi *Porto di Genova* je Sodišče ugotovilo, da je „nadzor zračnega onesnaženja, za katero je bil v naftnem pristanišču v Genovi odgovoren SEPG, naloga v javnem interesu, ki je del bistvenih funkcij države glede varstva okolja na morskih območjih. Takšen nadzor je po svoji naravi, cilju ter pravilih, ki se zanj uporabljajo, povezan z izvajanjem pooblastil, ki se nanašajo na varstvo okolja, in so praviloma pooblastila organa oblasti. Nima gospodarske narave, ki bi utemeljevala uporabo pravil konkurence iz Pogodbe“¹⁰.

V zadevi *Aéroport de Paris* je Sodišče prve stopnje ugotovilo, da je „treba razlikovati po eni strani med čisto upravnimi dejavnostmi ADP, kot so dejavnosti nadzora, in po drugi strani dejavnostmi upravljanja in izkoriščanja pariških letališč, ki se plačajo s poslovnimi pristojbinami, ki so odvisne od opravljenega prometa.“¹¹

Iz te sodne prakse je razvidno, da financiranje ukrepov varnosti v prometu, ki predstavlja del bistvene funkcije države in je povezano z izvajanjem pooblastil, ki so praviloma pooblastila organa oblasti, ne predstavlja državne pomoči v smislu člena 87(1) Pogodbe ES.

Komisija je to potrdila v svoji odločbi „N 309/2002 Francija, Letalska varnost – nadomestilo stroškov po napadih 11. septembra 2001“. V tej odločbi Komisija analizira varnostne ukrepe, ki jih je francoska vlada uvedla po napadih 11. septembra. V točkah 22 in 23 odločbe Komisija ugotavlja:

Zgoraj opisane varnostne naloge ustrezajo nalogam, ki jih običajno izvajajo izvršni organi ali upravitelji letališča po navodilu javne uprave. Naloge izhajajo iz zakona ali pravnih aktov. Njihovo izvrševanje subjektom, ki jih izvajajo, ne dopušča manevrskega prostora.

Te varnostne naloge, naložene subjektom, ne omogočajo, da bi ti subjekti od potnikov prejeli kakršne koli prihodke. Francoski organi so zato določili, da lahko ta letališča še naprej razpolagajo z letališkimi taksami, ki jih plačujejo potniki, in jih delno uporabljajo za kritje varnostnih stroškov teh letališč. Tako lahko načeloma velja, da te naloge torej ostajajo v javni pristojnosti.“

Iz navedenega se lahko sklepa, da je financiranje ukrepov varnosti v prometu, ki so določeni z zakoni in povezani z izvajanjem pooblastil, ki so običajno pooblastila organa oblasti, ne predstavlja gospodarskih dejavnosti. To stališče je bilo nedavno ponovno potrjeno v smernicah Komisije za državno pomoč regionalnim letališčem.¹² Financiranje teh ukrepov

⁸ Eurocontrol je mednarodna organizacija, odgovorna za oblikovanje in pobiranje dajatev, ki se zaračunavajo uporabnikom navigacijskih storitev zračnega prometa.

⁹ Sodba z dne 19. 1. 1994, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (ZOdl. 1994, str. I-43), točka 30.

¹⁰ Sodba z dne 18. 3. 1997, Calì & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova (ZOdl. 1997, str. I-1547), točka 22.

¹¹ Sodba z dne 12. 12. 2000, Aéroports de Paris / Commission (ZOdl. 2000, str. II-3929), točka 112.

¹² Uradni list C 312, 9.12.2005, str. 1.

mora biti zato strogo omejeno na nadomestilo stroškov, ki jih povzročijo in se ne sme uporabljati za financiranje drugih gospodarskih dejavnosti.¹³

Država lahko prenese izvajanje teh pooblastil na zasebna podjetja; tako je bilo na primer v zadevi *Porto di Genova*. Država lahko odloči tudi, da morajo uporabniki nekaterih zmogljivosti vsaj deloma kriti stroške teh varnostnih ukrepov, kot je bilo v zadevi *Porto di Genova*, *Eurocontrol* in navedenih varnostnih ukrepih na francoskih letališčih. V teh okoliščinah pa bo Komisija zelo natančno kontrolirala, ali zasebna podjetja ne prejemajo prekomernega nadomestila za svojo pomoč državi in ali so obračunane dajatve strogo omejene na tisto, kar je potrebno za financiranje varnostnega ukrepa. Če država izvajanje svojih pooblastil prenese na zasebna podjetja, mora zagotoviti tudi polno spoštovanje pravil javnih naročil ES in prepovedi razlikovanja, kolikor se uporabljajo, ter zagotoviti, da ni razlikovanja.

3.3. Preglednost pri obračunavanju davkov in dajatev za varnost

Študije o financiranju varnosti v prometu so ugotovile, da je premalo preglednosti glede denarja, zbranega za varnost, ravni obračunanih dajatev ali davkov in kako je bil denar dejansko porabljen.

Zaželena je višja raven preglednosti glede davkov in dajatev za varnost. To bi bilo lahko v obliki pravil o namenskih sredstvih ali ločene obračunske enote denarja, zbranega za varnost v prometu, da se zagotovi, da se denar porabi izključno in v celoti za varnost. Druga možnost bi bila, da so davki in dajatve za varnost izrecno razloženi potnikom, da se vidi, kako so razdeljeni v prevoznini in da uporabniki vidijo, kaj jim je bilo zaračunano. To bi bilo zlasti primerno za letalske potnike, kjer so stroški za varnost vključeni v veliko višjo številko, ki zajema skupne davke in dajatve.

3.4. Možno izkrivljanje konkurence

Komisija meni, da je sledenje v zadostni meri primerljivim pogojem glede dostopa do javnega financiranja tehtna skrb, ki jo izražajo zainteresirane strani, tako na notranjem trgu kot v odnosu do večjih zunanjih trgov.

Kot so potrdile različne študije, obstajajo v EU različni pristopi k vključenosti držav članic v financiranje izvajanja varnostnih ukrepov, ki odražajo različne filozofije, ki jih morda imajo države članice o vlogi države v tej zadevi. Heterogenost pristopa in pomanjkljiva preglednost pri ustvarjanju prihodkov, ki so v celoti namenjeni izvajanju varnostnih ukrepov pomeni, da obstaja možnost izkrivljanja konkurence. To je zlasti pomembno v primerih, ko države članice zahtevajo dodatne, strožje ukrepe od ukrepov, ki jih določa zakonodaja Skupnosti.

Zaradi različnih pristopov do financiranja varnostnih ukrepov po svetu lahko pride tudi do izkrivljanja na svetovni ravni. Ta problem zunanjega izkrivljanja je treba obravnavati, da ne bi bila prometna gospodarska panoga v Skupnosti v bolj neugodnem položaju v primerjavi s konkurenti zunaj Evropske unije, kar bi posledično negativno vplivalo na gospodarsko rast EU.

Zato je treba zagotoviti, da za konkurente evropske prometne gospodarske panoge v tretjih državah vlade, ki so zanje odgovorne, uporabljajo podobna načela, po možnosti v obliki

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

sporazumov v mednarodnih forumih kot sta Mednarodna organizacija za civilno letalstvo ali Mednarodna pomorska organizacija, če pa tega ni, pa dvostranski sporazumi med Evropsko unijo in vladami držav, v katerih se nahajajo glavni konkurenti.

4. ZAKLJUČKI

- Glede na študije o varnosti letalstva in pomorske varnosti so lahko stroški za varnost visoki in jih trenutno krijejo večinoma uporabniki.
- Večja preglednost glede davkov in dajatev za varnost bi uporabnikom storitev prometa omogočila tudi boljšo obveščenost in zagotovila jasnejši vpogled v možne učinke konkurence. Zaradi trenutne pomanjkljive preglednosti je težko ugotoviti možno izkrivljanje.
- Heterogenost pristopa k financiranju izvajanja varnostnih ukrepov pomeni, da obstaja možnost izkrivljanja konkurence. To je zlasti pomembno v primerih, ko države članice zahtevajo dodatne, strožje ukrepe od ukrepov, ki jih določa zakonodaja Skupnosti.
- Splošna stališča Komisije, določena v Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu „Posledice terorističnih napadov v Združenih državah Amerike za letalsko industrijo“, ostajajo veljavna. Komisija zlasti meni, da zaradi dejstva, da je za zaščito evropskih državljanov pred terorističnimi napadi odgovorna predvsem država, javno financiranje dejavnosti za preprečevanje takih dejanj, ki so povezana z izvajanjem pooblastil, ki so praviloma pooblastila državnega organa, ne predstavlja državne pomoči.