



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.8.2006
KOM(2006) 431 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om transportsikkerheden og dens finansiering

1. INDLEDNING OG FORMÅL

Kommissionen har som direkte følge af angrebet den 11. september 2001 lagt vægt på at øge sikkerheden. Den har gjort rede for sine generelle synspunkter i meddelelsen til Europa-Parlamentet og Rådet om følgerne for luftfarten af attentaterne i USA¹. Kommissionen fulgte denne meddelelse op med sine forordninger om fælles sikkerhedsregler inden for luft- og søfart. Desuden har Kommissionen iværksat et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur².

Da sikkerhedsforanstaltningernes finansiering er vigtig, og da det er nødvendigt at undgå både interne og eksterne konkurrenceforvridninger, blev begge forordninger ledsaget af en anmodning fra Europa-Parlamentet og Rådet om at foretage undersøgelser³. Disse undersøgelser skulle især dreje sig om, hvordan sikkerhedsforanstaltningernes finansiering fordeles mellem medlemsstaternes offentlige myndigheder og transportselskaberne, men uden at gribe ind i kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Det Europæiske Fællesskab. Kommissionen blev bedt om at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet resultatet af undersøgelserne og fremsætte forslag, hvis det var påkrævet.

Da Kommissionen udarbejdede denne rapport, bad den Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om at udtale sig om transportsikkerheden og dens finansiering⁴.

2. UNDERSØGELSENS RESULTATER

2.1. Luftfartssikkerhed

Efter den interinstitutionelle erklæring til forordning (EF) nr. 2320/2002 iværksatte Kommissionen en undersøgelse af Den Europæiske Luftfarts Sikkerhedsfinansiering⁵.

Undersøgelsen, der omfattede 15 medlemsstater plus Norge, Island og Schweiz, gennemgik luftfartssikkerhedens udgifter og finansieringsordninger og de dertil knyttede konkurrencespørgsmål. Hvad sikkerhedsudgifterne angår, viste undersøgelsen, at de samlede sikkerhedsudgifter i 2002, dvs. før de europæiske forordninger trådte i kraft, i de 18 stater lå mellem 2,5 og 3,6 mia. EUR. Det svarer til 0,65 mia. EUR pr. stat, 1,32 mia. EUR pr. lufthavn og mellem 0,52 og 1,66 mia. EUR pr. luftfartsselskab. Selv om disse udgifter nok kan siges at være betydelige, viste undersøgelsen, at sikkerheds- og lufthavnsafgifter på f.eks. rejser i Europa udgør mellem 1 % og 2 % af den gennemsnitlige pris.

¹ KOM(2001) 574 endelig af 10.10.2001.

² Programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrisici" gælder for perioden 2007-2013 og blev vedtaget af Rådet den 2.6.2006.

³ Interinstitutionel erklæring til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2320/2002 af 16. december 2002 om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart (EFT L 355 af 30.12.2002, s. 12) og betragtning 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 725/2004 af 31. marts 2004 om bedre sikring af skibe og havnefaciliteter (EUT L 129 af 29.4.2004, s. 6).

⁴ TEN/217 - CESE 1488/2005 af 14.12.2005 og COTER-040 - CdR 209/2005 endelig af 17.11.2005.

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

Med hensyn til finansieringsordningerne kom undersøgelsen til den konklusion, at der findes to grundlæggende finansieringsmodeller i Europa:

- en centraliseret model, hvor det fortrinsvis påhviler staten gennem et regeringsorgan (luftfartsmyndigheden, transportministeriet, politiet osv.) at sørge for de vigtigste sikkerhedsaktiviteter⁶
- en decentraliseret model, hvor de vigtigste sikkerhedsopgaver udføres af lufthavnsmyndighederne under de relevante myndigheders (luftfartsmyndigheden, det relevante ministerium osv.) opsyn. Disse opgaver kan enten udføres direkte af lufthavnen eller udliciteres til andre⁷.

Undersøgelsen konkluderede, at begge modeller gennem statslige sikkerhedsafgifter, luftfartsselskabernes sikkerhedsafgifter på billetterne og/eller lufthavnsafgifterne i sidste instans gjorde passagererne til sikkerhedens vigtigste finansieringskilde. Den konkluderede imidlertid også, at passagererne i 2002 uanset den anvendte model i de fleste af landene ikke udgjorde et tilstrækkeligt finansieringsgrundlag til at dække alle sikkerhedsudgifter. Dette skal ses i sammenhæng med, at passagerafgifter i forbindelse med sikkerhed på nuværende tidspunkt også kan indgå i de almindelige luftfartsafgifter i en række lufthavne, og denne mangel på gennemsigtighed giver et fordrejet billede af, hvorfra indtægterne til finansiering af sikkerheden i Europas lufthavne faktisk kommer. Forskellene viser sig i forbindelse med finansieringen af driftsunderskud, hvor 6 af de 18 stater delvis dækker sådanne underskud ved hjælp af de almindelige afgifter, mens de øvrige stater overlader finansieringen af disse underskud til lufthavnene.

Med hensyn til risikoen for ekstern konkurrenceforvridning viste undersøgelsen, at der er stor forskel på, hvordan sikkerhedsforanstaltningerne finansieres i EU og i USA. Efter den 11. september 2001 gav de amerikanske myndigheder den hårdt ramte luftfartsindustri betydelig økonomisk støtte og sørgede for, at en række vigtige sikkerhedsforanstaltninger blev indført i hele landet. Således modtog den amerikanske luftfartsindustri fra 2002-2004 en offentlig støtte på næsten 32 000 mio. EUR, som var øremærket til transportsikkerhed. Det er klart, at en så massiv offentlig finansiering kan skabe konkurrenceforvridninger mellem de europæiske og amerikanske luftfartsselskaber.

2.2. Søfartssikkerhed

I betragtning 15 i forordning (EF) nr. 725/2004 hedder det, at Kommissionen bør foretage undersøgelser for navnlig at se på, hvordan finansieringen fordeles mellem de offentlige myndigheder og virksomhederne. Ifølge betragtning 13 i direktiv 2005/65/EF bør denne undersøgelse også omfatte finansieringen af ekstra sikkerhedsforanstaltninger i havnene.

Undersøgelsen er netop ved at blive færdiggjort. De foreløbige resultater viser, at sikkerhedsudgifterne i søfartssektoren på samme måde som i luftfartssektoren udgør en forholdsvis lille del af de samlede investeringer og driftsomkostninger.

⁶ I Østrig, Finland, Tyskland, Island, Italien, Luxembourg, Norge, Portugal, Spanien, Sverige og Schweiz ligger fremgangsmåden tættest på denne model.

⁷ I Belgien, Danmark, Frankrig, Grækenland, Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige ligger fremgangsmåden tættest på denne model.

Den Europæiske Union har mere end 1 200 havnebyer og omkring 4 000 havneanlæg. De gennemsnitlige sikkerhedsudgifter er på 464 000 EUR i investeringsomkostninger og 234 000 EUR i årlige driftsomkostninger. Den flåde, der fører EU-landenes flag, tæller ca. 9 000 fartøjer, og rederierne skal afholde en gennemsnitlig investeringsudgift på ca. 100 000 EUR pr. fartøj og 25 000 EUR i driftsudgifter om året. Investeringerne går fortrinsvis til udstyr og overensstemmelsesattestering, mens over 50 % af driftsudgifterne udgøres af udgifter til uddannet personale.

Disse gennemsnitstal skal ses i forhold til de samlede omkostninger, søfartsaktiviteter er forbundet med. Skønt der kræves en investering i sikkerhedsudgifter på gennemsnitligt 100 000 EUR pr. fartøj, udgør den kun 0,0015 % af den samlede pris på et nybygget 8 000 TEU containerskib og 0,0006 % af prisen på et 110 000 BT LNG-tankskib. Selv om undersøgelsen ikke kunne fastslå tilsvarende procentdele for havneanlæg, viser den, at der er store forskelle mellem de forskellige typer havneanlæg, idet de ligger mellem 798 000 EUR for universelle havneanlæg og 79 000 EUR for containeranlæg. Det kan hovedsagelig forklares med, at nogle typer havneanlæg på grund af deres særlige aktiviteter allerede havde udstyr og ordninger på plads, fordi sikkerhedsforanstaltninger for at imødegå tyveri også kan benyttes til andre sikkerhedsformål.

Ifølge undersøgelsen finansieres udgifterne fortrinsvis af havnemyndighederne og virksomhederne selv – enten direkte eller indirekte. For havneanlæggenes vedkommende har sikkerhedsudgifterne i det store og hele følgende finansieringskilder: takstforhøjelse 19 %, særlige sikkerhedsafgifter 55 % og støtte 23 %. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne var ret tilbageholdende med oplysninger om, hvilke midler der afsættes til søfartssikkerhed.

EU's ordning for søfartssikkerhed er imidlertid endnu ikke trådt helt i kraft – fuld gennemførelse i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i både forordning 725/2004 og direktiv 2005/65 skal ske inden 1. juli 2007. Det kan betyde, at der for at nå en høj overholdelsesgrad er brug for ekstra midler. Konkurrenceforvridning kan forekomme, så længe en ensartet overholdelsesgrad ikke er nået.

Som det er tilfældet med luftfartssikkerheden, er der også et problem med ekstern konkurrenceforvridning, der skyldes konkurrenter fra tredjelande, som kan få statsstøtte til dækning af søfartens sikkerhedsudgifter. Det kan også gælde for havneanlæg, der konkurrerer med nabohavne uden for EU, og i mindre grad for skibe.

3. SPØRGSMÅL, SOM SKAL TAGES I BETRAGTNING

3.1. Udgiftsstruktur

Der kan påvises flere udgiftstyper i forbindelse med transportsikkerhed:

- Udgifter til administration af sikkerhedsbestemmelserne, herunder overvågning af overholdelsen
- Udgifter i forbindelse med udførelse af lovgivningen
 - Faste udgifter, f.eks. investering i sikkerhedsudstyr og udvælgelse og grundlæggende uddannelse af sikkerhedspersonale

- Driftsudgifter, f.eks. vedligeholdelse af sikkerhedsudstyr (herunder tekniske forbedringer), løn til sikkerhedspersonale og tilbagevendende uddannelsesudgifter
- Ekstraordinære udgifter, f.eks. udgifter i forbindelse med midlertidige særforanstaltninger for at hæve sikkerhedsniveauet i perioder med større risiko.

– Udgifter, som skyldes terrorangreb.

Disse udgifter er kun delvis forbundet med selve transporten og kan omfatte udgifter til reparation af skader på selve målet, supplerende udgifter, som skyldes driftsforstyrrelser på grund af angrebet, og erstatningskrav fra ofrene, både direkte og indirekte. Selv når det er transportmidlet (flyvemaskinen, skibet, toget), der er genstand for terrorangreb og ikke benyttes som våben, kan skaderne række langt ud over transportsektoren. Det er vanskeligt at afgøre omfanget af sådanne udgifter, men det er i højeste grad muligt, at de kan være af en sådan størrelse, at et enkelt transportselskab ikke er i stand til at finansiere dem. Desuden kan erstatningsomkostningerne nå langt over, hvad forsikringen kan dække til en rimelig pris. Endvidere kan terrorangrebets følger alt efter dets art række langt ud over en enkelt medlemsstats territorium og være af et sådant omfang, at selv den medlemsstat, hvori terrorangrebet fandt sted, ikke er i stand til at afholde udgifterne.

3.2. Finansiering

3.2.1. Finansiering af sikkerhedsbestemmelsernes administrering, herunder overvågning af overholdelsen

Omsætning af fællesskabets lovgivning til national lovgivning og dens anvendelse på de nationale overvågningsaktiviteter er typisk opgaver, som påhviler de offentlige myndigheder.

Det gælder også inspektion for at kontrollere, at sikkerhedsbestemmelserne anvendes korrekt i luftfarts-, søfarts- og landtransportsektoren. Selv om Kommissionen også kan foretage sådanne inspektioner, fjerner de på ingen måde medlemsstaternes forpligtelse til at gennemføre effektive kvalitetskontrolprogrammer på nationalt plan.

Sådanne opgaver hører hjemme i offentlig regi og finansieres derfor i princippet fuldt ud af medlemsstaterne. De udgør ikke statsstøtte, selv om medlemsstaterne benytter private virksomheder til deres udførelse, forudsat (i sidstnævnte tilfælde) finansieringen begrænses til godtgørelse af de afholdte udgifter og en rimelig fortjeneste og ikke indebærer nogen overkompensation.

På grundlag af sine inspektionsresultater opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at stille tilstrækkelige midler til rådighed til at sikre, at sikkerhedsbestemmelserne anvendes fuldt ud, og at sikkerhedslovgivningens gennemførelse kontrolleres.

3.2.2. Finansiering af sikkerhedsforanstaltningernes iværksættelse

Medlemsstaternes finansiering af transportsikkerhedsforanstaltningernes iværksættelse rejser det spørgsmål, om den udgør statsstøtte i den betydning, der anvendes i EF-traktatens artikel 87, stk. 1, og i bekræftende fald, under hvilke omstændigheder den kan erklæres for forenelig med fællesmarkedet.

De Europæiske Fællesskabers Domstol og Retten i Første Instans har ved flere lejligheder givet udtryk for, at der må skelnes mellem tre typer aktiviteter, der finansieres af staten: de

offentlige myndigheders aktiviteter, økonomiske aktiviteter og aktiviteter, som ikke er af økonomisk karakter. Kun økonomiske aktiviteter omfattes af den europæiske konkurrencelovgivning, hvorimod offentlige myndigheders aktiviteter og aktiviteter, der ikke er af økonomisk karakter, ligger uden for dens anvendelsesområde.

I *Eurocontrol-sagen*⁸ fandt Domstolen, at *Eurocontrols virksomhed som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet, er knyttet til udøvelsen af beføjelser vedrørende kontrollen af og de politimæssige opgaver i luftrum, som er typiske beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed*⁹. Følgelig er der ikke tale om økonomisk virksomhed, som kan begrunde anvendelsen af traktatens konkurrenceregler.

I *Porto di Genova-sagen* fandt Domstolen, at *"det miljøovervågningsarbejde, SEPG har fået overdraget at udføre i oliehavnen i Genova, er en opgave af almindelig interesse, der henhører under statens væsentlige opgaver med hensyn til beskyttelse af havnemiljøet. Et sådant overvågningsarbejde er som følge af sin art, sit formål og de regler, det er undergivet, således knyttet til udøvelsen af beføjelser vedrørende miljøbeskyttelse, som typisk er beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed. Der er ikke tale om økonomisk virksomhed, som kan begrunde anvendelsen af traktatens konkurrenceregler"*¹⁰.

I *Aéroport de Paris-sagen* fandt Retten i Første Instans, at *"der skal sondres mellem på den ene side ADP's rent administrative opgaver, herunder politiarbejde, og på den anden side den omtvistede virksomhed med forvaltning og drift af de parisiske lufthavne, for hvilken der betales afgifter, der opgøres på grundlag af omsætningen."*¹¹.

Det fremgår af denne retspraksis, at finansiering af transportsikkerhedsforanstaltninger, som indgår blandt statens væsentlige opgaver, og som er forbundet med udøvelsen af beføjelser, der typisk hører under en offentlig myndighed, ikke udgør statsstøtte i den betydning, der bruges i EF-traktatens artikel 87, stk. 1.

Kommissionen har bekræftet dette i sin beslutning "N 309/2002 France, Sûreté aérienne – compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001". I denne beslutning gennemgår Kommissionen de sikkerhedsforanstaltninger, den franske regering indførte efter terrorangrebene den 11. september. I beslutningens punkt 22 og 23 kommer Kommissionen til følgende konklusioner:

De sikkerhedsopgaver, som er beskrevet i det foregående, svarer til opgaver, der normalt varetages af ordensmagten eller lufthavnens ledelse efter myndighedernes anvisning. De bygger på lovgivning eller retsfor skrifter. Deres udførelse giver ikke organerne noget spillerum.

De sikkerhedsopgaver, som påhviler organerne, giver ikke anledning til nogen form for indtægt af passagererne. De franske myndigheder har understreget, at de lufthavnsafgifter, passagererne betaler, står til de pågældende lufthavnes rådighed og alene skal benyttes til delvis dækning af sikkerhedsudgifterne i disse lufthavne. I princippet kan disse opgaver derfor betragtes som hørende under de offentlige myndigheder.

⁸ Eurocontrol er en international organisation, som beskæftiger sig med fastsættelse og opkrævning af afgifter, der pålægges luftfartstjenesternes brugere.

⁹ Dom af 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (Sml.1994 I, s. 43), præmis 30.

¹⁰ Dom af 18.3.1997, Cali & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova (Sml.1997 I, s. 1547), præmis 22.

¹¹ Dom af 12.12.2000, Aéroports de Paris / Kommissionen (Sml. 2000 II, s. 3929), præmis 112.

Det kan i almindelighed konkluderes, at finansiering af transportsikkerhedsforanstaltninger, som påbydes ved lov, og som er forbundet med udøvelse af beføjelser, der typisk henhører under en offentlig myndighed, ikke udgør aktiviteter af økonomisk karakter. Denne opfattelse er for nylig blevet bekræftet i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til regionale lufthavne¹². Finansieringen af disse foranstaltninger skal imidlertid begrænses strengt til godtgørelse af de udgifter, de giver anledning til, og kan ikke benyttes til finansiering af andre økonomiske aktiviteter¹³.

Staten kan uddelegere udøvelsen af disse beføjelser til private foretagender. Det var f.eks. tilfældet i *Porto di Genova*. Staten kan også bestemme, at brugerne af et bestemt anlæg i hvert fald delvis skal afholde udgifterne til disse sikkerhedsforanstaltninger, således som det var tilfældet med *Porto di Genova*, *Eurocontrol* og sikkerhedsforanstaltningerne i de franske lufthavne. I så fald vil Kommissionen imidlertid omhyggeligt undersøge, om de private foretagender får overkompensation for at yde staten deres tjeneste, og om de opkrævede afgifter er strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at finansiere sikkerhedsforanstaltningerne. Hvis staten uddelegerer udøvelsen af sine beføjelser til private foretagender, skal den også sikre, at EU's bestemmelser om offentlige indkøb og forskelsbehandling overholdes i det omfang, de finder anvendelse, og sørge for, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted.

3.3. Gennemsigtig opkrævning af sikkerhedsafgifterne

Undersøgelserne af transportsikkerhedens finansiering har vist, at der er ringe gennemsigtighed, når det drejer sig om, hvad der rejses af penge til sikkerhed, hvor store afgifterne er, og hvor mange penge, der faktisk bruges.

Det ville være praktisk at opnå større gennemsigtighed, når det gælder sikkerhedsafgifterne. Det kan ske ved hjælp af bestemmelser om at forpligte eller øremærke de penge, der opkræves til transportsikkerhed, for at sikre, at de udelukkende bruges til sikkerhedsformål. En anden mulighed ville være, at sikkerhedsafgifterne udtrykkeligt angives i billetprisen, for at vise brugerne, hvad de opkræves til. Det ville især være relevant for luftfartspassagerer, idet sikkerhedsudgifterne indgår i et langt større tal, der omfatter samtlige afgifter.

3.4. Mulige konkurrenceforvridninger

Kommissionen mener, at tilstrækkeligt ensartede vilkår, når det drejer sig om adgang til offentlig finansiering, både på det indre marked og i forhold til de eksterne markeder, er et problem, som de interesserede parter har rejst med gyldig grund.

Som de forskellige undersøgelser har vist, sker medlemsstaternes deltagelse i finansieringen af sikkerhedsforanstaltningerne i EU under forskellige former, som afspejler medlemsstaternes forskellige opfattelse af statens rolle i dette spørgsmål. De forskelligartede fremgangsmåder og den manglende gennemsigtighed med hensyn til fremskaffelse af midler, der udelukkende anvendes til sikkerhedsforanstaltninger, betyder, at der er en vis mulighed for konkurrenceforvridning. Det er især relevant i de tilfælde, hvor medlemsstaterne kræver strengere foranstaltninger end dem, Fællesskabets lovgivning pålægger.

¹² EUT C 312 af 9.12.2005, s.1.

¹³ Sag C-343/95, Cali [1997] Sml. I, s. 1547 ("Porto di Genova").

Der kan imidlertid også opstå forvridninger på grund af de forskellige måder, hvorpå sikkerhedsforanstaltningerne finansieres rundt omkring i verden. Dette problem må nødvendigvis tages under behandling, så Fællesskabets transportindustri ikke stilles ufordelagtigt i forhold til sine konkurrenter uden for Den Europæiske Union med negative virkninger på EU's økonomiske vækst til følge.

Det bør derfor sikres, at de ansvarlige regeringer anvender tilsvarende principper på den europæiske transportindustris konkurrenter i tredjelande, helst ved hjælp af aftaler i internationale fora som ICAO eller IMO, eller, i mangel heraf, bilaterale aftaler mellem Den Europæiske Union og regeringerne i de lande, de vigtigste konkurrenter er hjemmehørende i.

4. KONKLUSIONER

- Ifølge undersøgelserne af luft- og søfartssikkerheden kan sikkerhedsudgifterne være betydelige, og de afholdes på nuværende tidspunkt stort set af brugerne.
- Øget gennemsigtighed for sikkerhedsafgifternes vedkommende ville give transporttjenesternes brugere bedre oplysninger og større indsigt i de mulige virkninger på konkurrencen. Den nuværende mangel på gennemsigtighed øger vanskeligheden ved at påvise mulige forvridninger.
- De forskelligartede fremgangsmåder, hvorefter indførelsen af sikkerhedsforanstaltninger finansieres, betyder, at der kan forekomme en vis konkurrenceforvridning. Det er især tilfældet, når medlemsstaterne kræver yderligere og strengere foranstaltninger end dem, Fællesskabets lovgivning pålægger.
- De generelle synspunkter, Kommissionen har fremsat i sin meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om følgerne for luftfarten af attentaterne i USA, er stadig gyldige. Kommissionen mener navnlig, at det fortrinsvis er en statsopgave at beskytte de europæiske borgere mod terrorangreb, og at offentlig finansiering af foranstaltninger, der skal forhindre sådanne angreb, er forbundet med udøvelsen af beføjelser, som typisk henhører under en offentlig myndighed, og derfor ikke udgør statsstøtte.