



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.8.2006
COM(2006) 431 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**betreffende de financieringsaspecten
van de beveiligingsmaatregelen in de vervoerssector**

1. INLEIDING EN DOELSTELLING

Na de aanslagen van 11 september 2001 heeft de Commissie van meer veiligheid een prioriteit gemaakt. De Commissie heeft haar algemene visie uiteengezet in een mededeling aan het Europees Parlement en de Raad over “de gevolgen voor de luchtvaart na de aanslagen in de Verenigde Staten”¹. Een volgende stap waren enkele verordeningen tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsregels voor de lucht- en scheepvaart. Voorts heeft de Commissie een Europees programma opgezet voor de bescherming van kritieke infrastructuur².

Gelet op de belangrijke financieringsaspecten die zijn verbonden aan de beveiligingsmaatregelen en de noodzaak om zowel interne als externe concurrentievervalsing te vermijden, hebben het Europees Parlement en de Raad de Commissie naar aanleiding van de twee verordeningen verzocht een aantal studies uit te voeren³. Deze studies zouden met name een antwoord moeten bieden op de vraag hoe, ongeacht de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschap, de financiering van de beveiligingsmaatregelen wordt verdeeld tussen de overheden van de lidstaten en de exploitanten. De Commissie werd verzocht de resultaten van de studies mee te delen aan het Europees Parlement en de Raad en eventuele voorstellen in te dienen.

Tijdens de voorbereiding van dit verslag heeft de Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's om advies gevraagd over de beveiliging van het vervoer alsmede de financieringsaspecten daarvan⁴.

2. RESULTATEN VAN DE STUDIES

2.1. Beveiliging van de luchtvaart

Naar aanleiding van de Interinstitutionele verklaring bij Verordening (EG) nr. 2320/2002 is de Commissie begonnen aan een studie over de financiering van de beveiligingsmaatregelen van de Europese burgerluchtvaart⁵.

In de studie, die betrekking had op 15 lidstaten plus Noorwegen, IJsland en Zwitserland, werden de uitgaven voor de beveiliging van de luchtvaart, de financieringsmechanismen en de daarmee samenhangende concurrentieaspecten onderzocht. Uit de studie is gebleken dat de totale veiligheidsuitgaven in 2002, vóór de inwerkingtreding van de Europese verordeningen, in de 18 staten tussen 2,5 en 3,6 miljard euro bedroegen: 0,65 miljard gefinancierd door de betrokken landen, 1,32 miljard door luchthavens en tussen 0,52 en 1,66 miljard door luchtvaartmaatschappijen. Hoewel het om aanzienlijke bedragen gaat, blijkt uit de studie

¹ COM(2001) 574 def. van 10.10.2001.

² Programma “Preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen van terrorisme en andere veiligheidsgeseguleerde risico's” voor de periode 2007-2013, door de Raad vastgesteld op 2.6.2006.

³ Interinstitutionele verklaring naar aanleiding van Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (PB L 355 van 30.12.2002) en overweging 15 van Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PB L 129 van 29.4.2004, blz. 6).

⁴ TEN/217 - CESE 1488/2005 van 14.12.2005 en COTER-040 - CdR 209/2005 def. van 17.11.2005.

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

bijvoorbeeld dat de combinatie van veiligheidsheffingen en luchthavengelden bij intracommunautaire vluchten slechts 1 à 2% van de gemiddelde ticketprijs vertegenwoordigt.

In de studie werd een onderscheid gemaakt tussen twee financieringsmodellen die in Europa bestaan:

- een gecentraliseerd model waarbij de belangrijkste beveiligingsmaatregelen in de eerste plaats een taak zijn voor de overheid, via een overheidsinstantie (burgerluchtvaartautoriteit, Ministerie van Vervoer, politie, enz.)⁶;
- een gedecentraliseerd model, waarbij de beveiliging in de eerste plaats wordt verzorgd door de luchthavenautoriteiten, onder toezicht van de betrokken overheidsinstantie (burgerluchtvaartautoriteit, betrokken ministerie, enz.). Deze activiteiten worden hetzij door de luchthaven zelf ontplooid, hetzij uitbesteed aan een derde partij⁷.

Volgens de studie worden de beveiligingsmaatregelen uiteindelijk voornamelijk door de passagier betaald via door de overheid ingestelde veiligheidsheffingen, een veiligheidstoeslag op tickets en/of luchthavengelden. Voorts bleek dat in de meeste landen, ongeacht het gehanteerde model, de door passagiers gegeneerde middelen in 2002 ontoereikend waren om alle beveiligingskosten te dekken. Dit moet in een breder perspectief worden geplaatst: de eigenlijke veiligheidsheffingen zijn op heel wat luchthavens inbegrepen in de algemene luchthavengelden en het gebrek aan transparantie maakt het moeilijk inzicht te verwerven in de herkomst van de middelen voor de beveiliging van de Europese luchthavens. Er bleken ook verschillen te bestaan wat de financiering van eventuele exploitatietekorten betreft: 6 van de 18 staten dekken die tekorten deels uit algemene belastingen, in de overige landen worden de financieringslasten gedragen door de luchthavens.

Wat het risico op concurrentievervalsing betreft, toonde de studie aan dat de manier waarop veiligheidsmaatregelen worden gefinancierd in de EU en de VS sterk verschilt. Na 11 september 2001 hebben de Amerikaanse autoriteiten aanzienlijke financiële bijstand verleend aan de zwaar getroffen luchtvaartsector en ervoor gezorgd dat een aantal belangrijke veiligheidsmaatregelen in de hele VS worden toegepast. Zo heeft de Amerikaanse luchtvaartsector van 2002 tot 2004 bijna 32 000 miljoen euro overheidssteun ontvangen voor de beveiliging van vervoer. Het is duidelijk dat die omvangrijke overheidssubsidies de concurrentie tussen Europese en Amerikaanse maatschappijen kunnen verstoren.

2.2. Beveiliging van de scheepvaart

In overweging 15 van Verordening (EG) nr. 725/2004 wordt gesteld dat de Commissie onverwijld een aanvang dient te maken met een studie naar met name de verdeling van de financiering tussen de overheid en de exploitanten. Volgens overweging 13 van Richtlijn 2005/65/EG dient in de studie ook aandacht te worden besteed aan de financiering van veiligheidsmaatregelen in havens.

⁶ Het beleid in Oostenrijk, Finland, Duitsland, IJsland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland leunt het dichtst aan bij dit model.

⁷ De aanpak in België, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk sluit het meest aan bij dit model.

Deze studie wordt momenteel afgerond. Uit de eerste resultaten blijkt dat, naar analogie met de luchtvaart, de veiligheidskosten in de scheepvaart een relatief klein aandeel uitmaken van de totale investerings- en exploitatiekosten.

De Europese Unie telt meer dan 1200 zeehavens en ongeveer 400 haveninstallaties. Gemiddeld bedragen de beveiligingskosten 464 000 euro voor investeringen en 234 000 euro voor de jaarlijkse exploitatie. 9000 vaartuigen varen onder de vlag van een EU-lidstaat. Per schip bedragen de gemiddelde investeringskosten voor de exploitanten 100 000 euro, plus 25 000 euro jaarlijkse exploitatiekosten. De investeringen omvatten vooral uitrustings- en certificeringskosten, terwijl meer dan 50% van de exploitatiekosten bestaan uit kosten voor gespecialiseerd personeel.

De gemiddelde cijfers moeten worden vergeleken met de totale kosten die verbonden zijn aan de scheepvaart. Een gemiddelde veiligheidsinvestering van 100 000 euro per vaartuig vertegenwoordigt slechts 0,0015% van de totale kostprijs van een nieuw 8000 TEU containerschip en 0,0006% van een 110 000 GT LNG tanker. Hoewel in de studie geen equivalente percentages konden worden vastgesteld voor haveninstallaties, bleken er grote verschillen te bestaan tussen diverse soorten faciliteiten gaande van 798 000 voor multifunctionele faciliteiten tot 79 000 voor containerinstallaties. Dit wordt in de eerste plaats verklaard door het feit dat, naar gelang van de specifieke activiteit, bij een aantal installaties reeds werd voorzien in uitrusting en maatregelen om te voldoen aan bepaalde veiligheidsvoorschriften of om diefstal tegen te gaan, die ook ter wille van de beveiliging kan worden gebruikt.

Volgens de studie worden de kosten hoofdzakelijk direct of indirect door de havenautoriteiten en de exploitanten zelf gedragen. Wat havenfaciliteiten betreft, worden de beveiligingskosten als volgt gecompenseerd: stijging van de tarieven 19%, aparte veiligheidsheffing 55% en subsidies 23%. De bevoegde instanties in de lidstaten wensten discreet te blijven over de middelen die zij besteden aan beveiliging van de scheepvaart.

De Europese maatregelen voor de beveiliging van de scheepvaart zijn nog niet volledig in werking getreden. De betrokken bepalingen van Verordening (EG) nr. 725/2004 en Richtlijn 2005/65/EG treden op 1 juli 2007 in werking. Misschien zullen extra middelen nodig zijn om volledig aan de regelgeving te voldoen. Zolang niet overal in dezelfde mate aan de regelgeving wordt voldaan kan er concurrentievervalsing bestaan.

Net als bij de beveiliging van de luchtvaart is er ook de eventuele externe vervalsing door concurrenten uit derde landen die eventueel overheidssubsidies genieten om de kosten voor de beveiliging van de scheepvaart te dekken. Dit zou het geval kunnen zijn bij havenfaciliteiten die concurreren met naburige havens buiten de EU en in mindere mate ook bij schepen.

3. TE BEHANDELEN KWESTIES

3.1. Kostenstructuur

De kosten voor de beveiliging van vervoer kunnen worden opgesplitst in:

- kosten voor het administratief beheer van veiligheidsregels, met inbegrip van monitoring
- kosten door de toepassing van de regelgeving:

- vaste kosten, zoals kapitaalinvesteringen in veiligheidsuitrusting en selectie- en opleidingskosten voor beveiligingspersoneel;
 - exploitatiekosten, zoals onderhoudskosten (waaronder technologische evolutie), de lonen van beveiligingspersoneel, recurrente opleidingskosten;
 - uitzonderlijke kosten, zoals de kosten voor extra tijdelijke maatregelen om de beveiliging te verhogen tijdens risicoperiodes;
- kosten door terreuraanslagen

Deze kosten zijn slechts gedeeltelijk gekoppeld aan vervoer en kunnen ook de kosten voor de herstelling van schade aan het doelwit zelf omvatten, alsmede indirecte kosten door de hinder die de aanslag heeft veroorzaakt en direct of indirecte schadeclaims van slachtoffers. Zelfs wanneer het vervoermiddel (bv. vliegtuig, schip, trein) het doelwit is van een terroristische aanslag en niet als wapen wordt gebruikt, kan de schade immers veel verder reiken dan de vervoerssector. De omvang van dergelijke kosten is moeilijk te ramen, maar zou dermate hoog kunnen liggen dat geen enkele vervoersexploitant ze kan dragen. Ook de kosten door schade kunnen aanzienlijk hoger liggen dan het bedrag dat een verzekering tegen een redelijke prijs kan dekken. Bovendien kunnen de gevolgen van een terreuraanslag, naar gelang van de aard ervan, verder reiken dan het grondgebied van één lidstaat en zelfs zo hoog liggen dat zelfs de lidstaat waar de aanslag is gepleegd, de kosten niet alleen kan dragen.

3.2. Financiering

3.2.1. Financiering van het administratief beheer van veiligheidsregels, met inbegrip van monitoring

De omzetting in nationale wetgeving van de communautaire regelgeving en de toepassing daarvan in het kader van nationale monitoringactiviteiten zijn bij uitstek taken voor een overheidsinstantie.

Dit is evenzeer het geval voor inspecties om toe te zien op de correcte toepassing van de veiligheidsmaatregelen in de luchtvaart, de scheepvaart en het vervoer over land. Hoewel ook de Commissie dergelijke inspecties kan verrichten, vervangen die inspecties geenszins de verplichtingen van de lidstaten om efficiënte kwaliteitscontroleprogramma's in te stellen op nationaal niveau.

Deze activiteiten behoren tot de opdracht van de overheid en worden in principe volledig door de lidstaten gefinancierd. Dit vormt geen staatssteun, zelf niet wanneer de lidstaten een beroep doen op ondersteuning door een private onderneming, voorzover (in het laatste geval) de financiering beperkt wordt tot de gemaakte kosten en een redelijke winst en er geen sprake is van overcompensatie.

Op basis van haar inspectieresultaten roept de Commissie de lidstaten op voldoende middelen ter beschikking te stellen om de volledige toepassing van de veiligheidsmaatregelen alsmede de controle op de toepassing van de veiligheidswetgeving te waarborgen.

3.2.2. Financiering van de tenuitvoerlegging van de veiligheidsmaatregelen

De financiering van de tenuitvoerlegging van veiligheidsmaatregelen in het vervoer door de lidstaten roept de vraag op of het hier gaat om staatssteun als bedoeld in artikel 87, lid 1, van

het EG-Verdrag en, zo ja, onder welke voorwaarden deze steun verenigbaar is met de interne markt.

Het Europees Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg hebben reeds verschillende malen gesteld dat er drie verschillende categorieën van activiteiten zijn die door de overheid kunnen worden gefinancierd: overheidsopdrachten, economische activiteiten en niet-economische activiteiten. De Europese mededingingsregels zijn enkel van toepassing op economische activiteiten en niet op overheidsopdrachten en niet-economische activiteiten.

In de zaak *Eurocontrol*⁸, oordeelde het Hof dat “*de activiteiten van Eurocontrol in hun geheel beschouwd, wegens hun aard en hun doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, neerkomen op het uitoefenen van prerogatieven inzake de controle en de politie van het luchtruim, die typisch overheidsprerogatieven zijn*”⁹. Zij hebben geen economisch karakter dat de toepassing van de mededingingsregels van het EEG-Verdrag zou kunnen rechtvaardigen.”

In de zaak *Porto di Genova*, stelde het Hof dat “*de milieu-inspectie in de petroleumhaven van Genua waarmee SEPG is belast, een taak is van algemeen belang die behoort tot de kerntaken van de staat op het gebied van de bescherming van het mariene milieu. Wegens hun aard en doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, komen dergelijke inspectiewerkzaamheden dan ook neer op het uitoefenen van prerogatieven inzake de bescherming van het milieu, die typisch overheidsprerogatieven zijn. Zij hebben geen economisch karakter dat de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen*”¹⁰.

In de zaak *Aéroports de Paris* oordeelde het Gerecht van eerste aanleg dat “*er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de zuiver administratieve activiteiten van ADP, met name de bestuursopdrachten, en anderzijds de betrokken activiteiten inzake beheer en exploitatie van de Parijse luchthavens, waarvoor commerciële vergoedingen worden betaald die variëren naargelang de behaalde omzet*”¹¹.

Uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat de financiering van veiligheidsmaatregelen in het vervoer die deel uitmaken van essentiële overheidstaken en die gekoppeld zijn aan de uitoefening van traditionele overheidsbevoegdheden, niet moeten worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

De Commissie heeft dit bevestigd in haar “Besluit betreffende steunmaatregel N 309/2002 Frankrijk, Veiligheid van de luchtvaart — schadeloosstelling als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001”. In dit besluit analyseert de Commissie de veiligheidsmaatregelen die de Franse regering had genomen na de aanslagen van 11 september. In de punten 22 en 23 van het besluit, komt de Commissie tot de volgende conclusies:

De hiervoor omschreven veiligheidstaken worden normaal gezien uitgevoerd door de politie of de luchthavenbeheerder overeenkomstig de richtsnoeren van de publieke autoriteiten, die

⁸ Eurocontrol is een internationale organisatie die belast is met de vaststelling en inning van heffingen van gebruikers van luchtvaartdiensten.

⁹ Arrest van 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (Jurispr. 1994, blz. I-43), punt 30.

¹⁰ Arrest van 18.3.1997, Calì & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova (Jurispr. 1997, blz. I-1547), punt 22.

¹¹ Arrest van 12.12.2000, Aéroports de Paris / Commissie (Jurispr. 2000, blz. II-3929), punt 112.

zijn opgenomen in wetten en regels. De instanties die belast zijn met de tenuitvoerlegging daarvan beschikken niet over een discretionaire bevoegdheid.

De instanties die verantwoordelijk zijn voor deze veiligheidstaken ontvangen geen enkele vorm van inkomsten van de passagiers. De Franse autoriteiten hebben immers verklaard dat de door de passagiers betaalde luchthavengelden bestemd zijn voor de luchthavens en gedeeltelijk worden gebruikt om de veiligheidskosten van de luchthavens te dekken. Deze taken kunnen derhalve in principe als overheidsopdrachten worden beschouwd.

Als algemene regel kan worden gesteld dat de financiering van bij wet opgelegde veiligheidsmaatregelen in het vervoer die verbonden zijn aan bevoegdheden welke tot de traditionele overheidstaken behoren, geen economische activiteiten zijn. Dit standpunt werd onlangs bevestigd in de communautaire richtsnoeren voor steun aan regionale luchthavens.¹² De financiering van de maatregelen moet echter strikt beperkt blijven tot compensatie van de kosten die ze veroorzaken en mag niet worden aangewend voor de financiering van andere economische activiteiten.¹³

De overheid kan voor de uitoefening van deze bevoegdheden een beroep doen op private ondernemingen, naar het voorbeeld van *Porto di Genova*. De staat kan eveneens beslissen dat de gebruikers van een faciliteit, ten minste een deel, van de kosten voor de veiligheidsmaatregelen dienen te dragen, zoals gebeurde bij *Porto di Genova*, *Eurocontrol* en de voornoemde veiligheidsmaatregelen op de Franse luchthavens. In deze gevallen zal de Commissie echter minutieus onderzoeken of de private onderneming geen overcompensatie ontvangt voor haar dienstverlening aan de overheid en of de geïnde heffingen precies overeenstemmen met het bedrag dat nodig is voor de financiering van de beveiliging. Indien de overheid de uitoefening van haar bevoegdheden toevertrouwt aan een private onderneming, dient zij erop toe te zien dat de Europese regels inzake openbare aanbestedingen en de non-discriminatiebepalingen, voor zover van toepassing, volledig worden nageleefd en te garanderen dat er niet wordt gediscrimineerd.

3.3. Transparantie bij de inning van veiligheidsheffingen en -toeslagen

Uit de studies betreffende de financiering van de beveiliging van het vervoer is gebleken dat er weinig transparantie bestaat over het geld dat ten behoeve van beveiliging wordt geïnd, de omvang van de ingestelde heffingen of toeslagen en de eigenlijke besteding van dat geld.

Een grotere transparantie over de veiligheidsheffingen en -toeslagen is wenselijk, bijvoorbeeld door regels in te voeren betreffende doelheffingen of de vastlegging van de fondsen zodat wordt gewaarborgd dat ze uitsluitend worden aangewend voor beveiliging. Een tweede optie bestaat erin passagiers expliciet te informeren over de veiligheidsheffingen en -toeslagen en de tarieven uit te splitsen om gebruikers te informeren waarvoor zij betalen. Dit zou met name zinvol zijn voor luchtvaartpassagiers waar de beveiligingskosten worden geïntegreerd in een veel hoger cijfer dat alle heffingen en lasten omvat.

3.4. Mogelijke concurrentievervalsing

De Commissie is van oordeel dat het streven naar voldoende gelijke concurrentievoorwaarden op het gebied van toegang tot overheidsmiddelen een terecht punt van zorg is voor de

¹² Publicatieblad C 312 van 9.12.2005, blz.1.

¹³ Zaak C-343/95, *Cali* (Jurispr. 1997, blz. I-1547) (“*Porto di Genova*”)

betrokken actoren, zowel binnen de interne markt als ten aanzien van belangrijke externe markten.

De studies hebben aangetoond dat binnen de EU verschillende modellen worden gehanteerd voor de betrokkenheid van de overheid bij de financiering van de veiligheidsmaatregelen, die de verschillende visies van de lidstaten op de rol van de overheid op dit gebied weerspiegelen. De uiteenlopende modellen en het gebrek aan transparantie over de herkomst van de middelen die volledig voor de financiering van beveiligingsmaatregelen, kan tot een zekere concurrentieverstoring leiden. Dit is met name het geval wanneer lidstaten extra, strengere maatregelen eisen dan deze waarin de communautaire regelgeving voorziet.

Ook op wereldschaal kan concurrentieverstoring ontstaan door de verschillende financieringstechnieken van veiligheidsmaatregelen in de wereld. Dit probleem moet worden aangepakt om de Europese vervoerssector niet te benadelen ten aanzien van concurrenten van buiten de Unie en negatieve gevolgen voor de economische groei in de EU te vermijden.

Daarom zou moeten worden gewaarborgd dat door de verantwoordelijke regeringen vergelijkbare principes worden gehanteerd ten aanzien van concurrenten van de Europese vervoerders in derde landen, bijvoorbeeld via overeenkomsten in internationale fora zoals de ICAO en het IMO of, bij gebrek daaraan, bilaterale overeenkomsten tussen de Europese Unie en de regeringen van de staten waar de belangrijkste concurrenten zijn gevestigd.

4. CONCLUSIES

- Uit studies inzake de beveiliging van de lucht- en scheepvaart blijkt dat de beveiligingskosten aanzienlijk kunnen zijn en momenteel vooral door de gebruikers worden gedragen.
- Door een grotere transparantie op het gebied van veiligheidsheffingen en –toeslagen zouden gebruikers van vervoersdiensten beter worden geïnformeerd en krijgt men een beter zicht op mogelijke effecten op de mededinging. Het huidige gebrek aan transparantie maakt het moeilijker mogelijke concurrentieverstoringen te detecteren.
- De uiteenlopende technieken voor de financiering van de tenuitvoerlegging van de veiligheidsmaatregelen kan tot een zekere verstoring van de concurrentie leiden. Dit is met name het geval wanneer lidstaten extra, strengere maatregelen eisen dan deze waarin de communautaire regelgeving voorziet.
- De algemene visie die de Commissie heeft uiteengezet in haar een mededeling aan het Europees Parlement en de Raad over “de gevolgen voor de luchtvaart na de aanslagen in de Verenigde Staten” blijft van kracht. De Commissie is met name van oordeel dat, in het licht van het feit dat de bescherming van de Europese burgers tegen terrorisme in de eerste plaats een overheidsopdracht is, de financiering van maatregelen om dergelijke daden te voorkomen via de uitoefening van bevoegdheden die traditioneel tot de overheidstaken behoren, niet als staatssteun moet worden beschouwd.