



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.2.2009
KOM(2009) 30 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om finansiering af sikkerhedsforanstaltninger for luftfarten

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om finansiering af sikkerhedsforanstaltninger for luftfarten

INDLEDNING

1. Terrorangrebene den 11. september 2001 i USA fik vidtrækkende følger for såvel den globale som den europæiske luftfartssektor. Det var afgørende at indføre slagkraftige foranstaltninger for at imødegå den trussel, som den internationale terrorisme frembød, og genetablere borgernes tillid til luftfartssektoren. Den Europæiske Union tog derfor øjeblikkeligt initiativ til at vedtage nye regler for luftfartssikkerhed.
2. Med de nye regler for luftfartssikkerhed pålagdes medlemsstaterne at indføre nye foranstaltninger, som uvægerligt indebar betydelige investeringer i infrastruktur, teknisk udstyr og personaleressourcer i de fleste europæiske lufthavne. Behovet for en styrket sikkerhedskontrol påvirkede også driften af lufthavne. Ifølge ACI-Europe udgør omkostningerne til sikkerhed nu op til 35 % af de samlede driftsudgifter for lufthavne i stedet for 5-8 %, som det var tilfældet forud for begivenhederne i september 2001.
3. Som følge heraf er finansieringen af disse nye foranstaltninger atter på EU's politiske dagsorden, som det fremgår af artikel 22 i den nye rammeforordning (EF) nr. 300/2008.
4. Efter vedtagelsen den 11. marts 2008 af den reviderede rammeforordning (EF) nr. 300/2008 vedrørende luftfartssikkerhed har Kommissionen fået til opgave at rapportere om principperne for finansieringen af omkostningerne ved sikkerhedsforanstaltninger inden for civil luftfart. Hensigten med denne rapport er at efterkomme dette krav og skabe et grundlag for politiske konklusioner om dette vigtige emne.
5. Denne rapport omhandler fire emner: hvorvidt sikkerhedsafgifter udelukkende anvendes til dækning af sikkerhedsomkostninger, gennemsigtigheden i forbindelse med sikkerhedsafgifter, konsekvenserne af sikkerhedsforanstaltningerne inden for luftfarten og finansieringen heraf for konkurrencen mellem lufthavne og mellem luftfartsselskaber og forbrugerbeskyttelse med hensyn til fordelingen mellem skatteydere og brugere af omkostningerne ved sikkerhedsforanstaltninger.
6. Med henblik på at udarbejde rapporten sendte Kommissionen et spørgeskema til medlemsstaterne samt repræsentanter for erhvervssektoren og forbrugerorganisationer. I spørgeskemaet blev medlemsstaterne anmodet om at oplyse, om den eksisterende nationale lovgivning sikrer gennemsigtighed, og om sikkerhedsafgifter udelukkende anvendes til dækning af sikkerhedsomkostninger. Fem medlemsstater svarede, at de eksisterende samråd om lufthavnsafgifter også giver luftfartsselskaberne tilstrækkelige oplysninger om sikkerhedsomkostninger. Angående sammenhængen mellem omkostninger og sikkerhedsafgifter svarede elleve medlemsstater, at det med de samme samråd sikres, at sikkerhedsafgifterne udelukkende benyttes til at dække sikkerhedsomkostningerne. I disse samråd er

operatørernes godkendelse imidlertid ikke påkrævet for at ændre sikkerhedsafgifter, og dermed er gennemsigtigheden og omkostningssammenhængen ikke sikret. På nuværende tidspunkt er Nederlandene alene om at have gældende lovgivning, som specifikt pålægger, at sikkerhedsafgifter skal være både gennemsigtige og stå i forhold til omkostningerne. Den italienske lovgivning, der er den anden nationale lovgivning med bestemmelser om sikkerhedsafgifter, sikrer alene gennemsigtigheden. I besvarelserne bekræftedes desuden, at luftfartssikkerheden hovedsagelig finansieres via sikkerhedsafgifter for luftfartsselskaber, luftfartspassagerer og fragtselskaber. Dette benævnes sædvanligvis brugerbetalingsprincippet. Elleve medlemsstater benytter næsten udelukkende sådanne afgifter. Seks medlemsstater yder af og til betydelige bidrag til sikkerhedsomkostningerne. Fire medlemsstater svarede ikke, eller svarede ikke tilstrækkeligt udførligt til, at Kommissionen kan drage en konklusion af deres besvarelse.

7. Organisationer, der repræsenterer luftfartsselskaber, lufthavne og forbrugere blev anmodet om at oplyse om luftfartssikkerhedens omkostninger og konsekvenser. Ni organisationer, hovedsagelig lufthavns- og luftfartsselskabsorganisationer, afgav svar, og de argumenterede alle for, at medlemsstaterne bør dække de sikkerhedsrelaterede omkostninger, fordi truslerne er rettet mod stater og ikke mod luftfartssektoren. Uheldigvis svarede kun én forbrugerorganisation spørgeskemaet. I flere besvarelser blev der argumenteret for, at luftfartssektoren er ugunstigt stillet i forhold til finansieringen af sikkerhed inden for andre transportformer, og at dette skader den europæiske luftfartssektors konkurrenceevne. Alle interessegrupper gav deres tilslutning til et øget samarbejde inden for Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) som den bedste løsning med henblik på at harmonisere sikkerhedsforanstaltninger inden for den internationale luftfart og tage fat på forskelle mellem EU og dens væsentligste handelspartnere med hensyn til statsfinansieringens størrelse.

BAGGRUND

8. Den væsentligste omkostning for luftfartssikkerheden er lufthavnens sikkerhedstjenester, som screener passagerer og gods, og som normalt har to hovedkomponenter: personaleomkostninger og omkostninger til infrastruktur og udstyr.
9. Da luftfartssikkerheden er en central statsopgave, er de nationale myndigheder i sidste instans ansvarlige for disse tjenester. De nationale myndigheder kan enten selv tilvejebringe disse tjenester eller uddelegere dem til lufthavnene, som vil kunne overdrage nogle af opgaverne til kontrahenter på sikkerhedsområdet.
10. Med henblik på at finansiere sikkerhedstjenester i lufthavne, kan lufthavnen eller de nationale myndigheder opkræve en skat, et gebyr eller en afgift hos luftfartsselskaber, passagerer og fragtselskaber. Disse afgifter dækker dog normalt ikke omkostningerne ved de foranstaltninger, som direkte er pålagt luftfartsselskaberne, eller de ekstra driftsomkostninger, som disse foranstaltninger kan afstedkomme for luftfartsselskaberne. Visse omkostninger i relation til luftfartssikkerhed dækkes også af medlemsstaterne.
11. Efter at nye EU-regler blev gennemført i 2002, steg de samlede udgifter til luftfartssikkerhed. Der var behov for betydelige nyinvesteringer, f.eks. ombygning af nogle lufthavnsterminaler, indkøb af yderligere screeningudstyr og ansættelse af

yderligere personale, for at opfylde de strengere krav til sikkerhedskontrol af passagerer og fragt.

12. Før 2001 var omkostninger til sikkerhed ofte en del af den passagerafgift, som lufthavne opkræver med henblik på at dække omkostningerne ved terminalerne. Når lufthavnene holdt samråd med luftfartsselskaberne om lufthavnsafgifter, blev sikkerhedsafgifterne derfor også drøftet. Omkostningerne til sikkerhed var tidligere en ubetydelig del af luftfartsselskabernes samlede omkostninger, og luftfartsselskaberne insisterede derfor ikke på at få yderligere oplysninger om disse omkostninger. Men med stigningen i sikkerhedsomkostningerne i 2002 blev det mere almindeligt at adskille sikkerhedsafgifter fra lufthavnsafgifter. En adskillelse gav også lufttransportsektoren mulighed for at gøre kunderne opmærksomme på sikkerhedsomkostningerne.
13. Adskillelsen af sikkerhedsafgifter fra lufthavnsafgifter gjorde ikke sikkerhedsomkostningerne mærkbart mere gennemsigtige. Besvarelser på spørgeskemaet bekræfter, at sikkerhedsomkostninger væltes over på fragtselskaber og luftfartspassagerer, uden at disse får mulighed for at vurdere, om det opkrævede beløb er korrekt. I et svar blev det påpeget, at luftfartspassagerer kan blive pålagt at betale for tillægstjenester, som ikke er obligatoriske. På nuværende tidspunkt kan en kunde endog være uenig med luftfartsselskabet om, hvorvidt sikkerhedsafgiften dækker de relevante omkostninger.
14. Stigningen i brændstofomkostninger gav anledning til en drøftelse af finansieringen af luftfartssikkerhed. Lufttransportsektoren har siden da argumenteret for, at andelen af offentlig finansiering til luftfart bør øges, idet disse foranstaltninger generelt tilsigter at beskytte mod angreb, der foretages mod samfundet som helhed og ikke mod luftfartssektoren og dennes kunder.
15. Europa-Parlamentet fremførte lignende argumenter under drøftelserne med Rådet om den første rammeforordning (EF) nr. 2320/2002 vedrørende sikkerhed inden for civil luftfart. Europa-Parlamentet ønskede at hindre, at luftfartspassagerer, fragtselskaber og luftfartsselskaber skal bære alle omkostningerne ved den styrkede luftfartssikkerhed.
16. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen enedes derfor om at tage spørgsmålet om finansiering op i en erklæring, der er vedtaget beslutningen om forordning (EF) nr. 2320/2002¹. I erklæringen anerkendte de tre institutioner, at de nye luftfartssikkerhedsforanstaltninger giver anledning til vigtige spørgsmål angående finansiering og anmodede om en nærmere analyse for at udpege forskelle inden for Fællesskabet med hensyn til finansiering af luftfartssikkerhed og løsninger af eventuelle potentielle forvriddinger af luftfartsmarkedet.
17. Eksterne konsulenter fik til opgave at analysere de spørgsmål, der blev rejst i den interinstitutionelle erklæring. Konsulenterne analyserede situationen i 2002, og

¹ Interinstitutionel erklæring, der ledsager 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. 22).

undersøgelsen blev offentliggjort i 2004². Undersøgelsen byggede hovedsageligt på en analyse af besvarelsen af spørgeskemaer, der blev sendt til medlemsstater og erhvervssektoren. Resultaterne af undersøgelsen kan sammenfattes som følger:

- Luftfartssikkerheden finansieres i sidste instans hovedsageligt af brugerne af det europæiske lufttransportsystem (luftfartsselskaber, luftfartspassagerer og fragtselskaber).
 - Sikkerhedsomkostningerne for lufthavne og stater i 2002 for de daværende 15 medlemsstater og Norge, Island og Schweiz blev skønnet til 2 mia. EUR. Indregnes luftfartsselskabernes omkostninger med henblik på at bringe sig i overensstemmelse med de nye EU-regler, blev de samlede omkostninger anslået til 2,6-3,5 mia. EUR, hvilket på daværende tidspunkt svarede til 1-2 % af prisen på en gennemsnitlig flybillet.
 - Konsulenterne fandt ikke tilstrækkeligt belæg til at konkludere, at stigningen i sikkerhedsafgifter mindskede efterspørgslen efter lufttransport, men de foreliggende data dannede et utilstrækkeligt grundlag for en solid økonomisk analyse.
18. I forbindelse med forligsproceduren for den nye rammeforordning (EF) nr. 300/2008 stadfæstede Europa-Parlamentet sin holdning angående finansiering af sikkerheden. Rådet og Europa-Parlamentet drøftede de finansielle konsekvenser af strengere foranstaltninger, som pålægges af nogle medlemsstater, og som går videre end mindstekravene. Artikel 6 i rammeforordning (EF) nr. 2320/2002 hjemler dette. Europa-Parlamentet gav bl.a. udtryk for, at medlemsstaterne i det mindste bør betale en del af omkostningerne ved strengere foranstaltninger, som går videre end EU-kravene, med offentlige midler. Rådet afviste imidlertid denne anmodning til medlemsstaterne om at påtage sig at øge den offentlige finansiering af luftfartssikkerhed.
19. Kommissionen havde allerede stillet forslag om at fastsætte nye EU-regler for opkrævning af sikkerhedsafgifter. Forslaget til et direktiv om lufthavnsafgifter, der blev forelagt den 24. januar 2007, behandlede finansiering af lufthavnsinfrastruktur generelt og indeholdt en bestemmelse om sikkerhedsafgifter³. Forslaget byggede på internationalt anerkendte principper, som allerede havde opnået tilslutning fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO)⁴. Men Rådet foretrak at afvente nærværende rapport, inden der overvejes ny EU-lovgivning om sikkerhedsafgifter.

SIKKERHEDSAFGIFTER OG -OMKOSTNINGER

20. Det første af de fire emner i denne rapport vedrører de foranstaltninger, der må træffes for at sikre, at sikkerhedsafgifter udelukkende anvendes til at dække sikkerhedsomkostningerne. Dette er et internationalt accepteret princip, som ICAO⁵ har givet sin tilslutning til.

² Study on Civil Aviation Security Financing, September 2004, Irish Aviation Authority and aviasolutions.

³ KOM(2006) 820 endelig af 24.1.2007.

⁴ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082/7), 2004, punkt 15.

⁵ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082/7), 2004, punkt 29.

21. Normalt opkræves en afgift, til forskel fra skat, som modydelse for en tjeneste, som er ydet brugeren. Afgiftsniveauet bør derfor modsvare omkostningerne ved at stille tjenesten til rådighed. Tilsvarende bør indtægterne fra sikkerhedsafgifter alene dække de samlede omkostninger ved sikkerhedstjenesten for luftfarten.
22. Dette princip støttes af EU's statsstøtteregler. I rapporten af 2006 om finansiering af transportsikkerheden gjorde Kommissionen det klart, at foranstaltninger til at beskytte EU-borgere mod terrorangreb ikke primært er en økonomisk aktivitet, men i det væsentlige en statsopgave⁶. Offentlig finansiering af sådanne foranstaltninger falder derfor ikke inden for statsstøttereglernes⁷ anvendelsesområde. Dette indebærer imidlertid ikke, at medlemsstaterne bør dække alle omkostninger ved luftfartssikkerhed.
23. Finansieringen af aktiviteter i relation til luftfartssikkerhed, det være sig med offentlige midler eller afgifter, som opkræves hos brugerne, må derfor begrænses til at kompensere for de omkostninger, som de giver anledning til⁸. En eventuel overkompensation af tjenester i relation til luftfartssikkerhed hører under statsstøttereglernes anvendelsesområde, fordi denne vil udgøre driftsstøtte til den begunstigede.
24. Besvarelserne af spørgeskemaet bekræftede, at kun meget få medlemsstater har gældende lovgivning, som udtrykkeligt forbyder ekstraordinære overskud i sammenhæng med indførelsen af obligatoriske sikkerhedsafgifter. Andre medlemsstater henviste til lovgivning, hvoraf det fremgår, at sikkerhedsafgifter skal bero på de faktiske omkostninger ved at tilvejebringe tjenesten, hvilket vil indebære, at afgiftsniveauet ikke kan overstige omkostningerne ved sikkerhedsforanstaltningerne. I nogle medlemsstater skal de kompetente myndigheder godkende sikkerhedsafgifterne, førend de træder i kraft.
25. Selv om besvarelserne af spørgeskemaet bekræftede en udbredt enighed om, at sikkerhedsafgifter bør afspejle sikkerhedsomkostningerne, er Kommissionen ikke overbevist om, at dette princip respekteres i alle europæiske lufthavne. Eksempelvis indledte Kommissionen for nylig en statsstøtteundersøgelse i en lufthavn, hvor der var tegn på, at lufthavnen er overkompenseret for sine luftfartssikkerhedsrelaterede aktiviteter.

GENNEMSIGTIGHED

26. Det andet emne vedrører gennemsigtigheden af sikkerhedsafgifterne. Kommissionen er bekendt med, at gennemsigtigheden af sikkerhedsafgifterne hænger sammen med oplysninger om de delelementer, der anvendes til at beregne sikkerhedsafgifternes størrelse. Disse oplysninger er nødvendige for at kunne påpege forskelsbehandling og derigennem sikre forbrugerbeskyttelsen.

⁶ KOM(2006) 431 endelig af 1.8.2006.

⁷ Se afsnit 33, EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005).

⁸ Sag C-343/95, Cali & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova (Sml.1997 I, s. 1547). Kommissionens beslutning N 309/02 af 19. marts 2003, sikkerhed i luften — kompensation for omkostninger som følge af attentaterne den 11. september 2001. Kommissionens beslutning N 438/02 af 16. oktober 2002, subsidier til havnemyndighederne for udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

27. Gennemsigtighed gør det også muligt at sikre, at indtægterne fra sikkerhedsafgifter ikke overstiger omkostningerne til luftfartssikkerhed. Passagerer, fragtselskaber og luftfartsselskaber kan efterfølgende verificere, at sikkerhedsafgifterne alene dækker de relevante omkostninger. På lignende vis afslører gennemsigtigheden en eventuel forskelsbehandling mellem luftfartsselskaber eller luftfartspassagerer i relation til sikkerhedsafgifter.
28. Det står klart efter spørgeskemaundersøgelsen, at de fleste medlemsstater ikke har iværksat foranstaltninger, som udtrykkeligt giver luftfartsselskaber eller andre parter mulighed for regelmæssigt at granske sikkerhedsafgifter eller tilknyttede omkostninger. En række medlemsstater benytter sig af samråd med luftfartsselskaber om lufthavnsafgifter. Disse samråd reguleres dog sjældent med national lovgivning. Et fåtal af medlemsstater svarede, at sikkerhedsomkostninger er adskilt tydeligt fra andre lufthavnsomkostninger, hvilket vil give medlemsstaterne de fornødne oplysninger til at verificere, om det korrekte beløb opkræves som sikkerhedsafgifter.
29. Kommissionen er af den opfattelse, at sikkerhedsafgifter skal være gennemsigtige, og at der til dette formål kunne være behov for at fastsætte mindstestandarder på EU-niveau. Dette kunne kobles sammen med formelle klageprocedurer, som kan iværksættes i tilfælde af tvister om størrelsen af sikkerhedsafgifter, -skatter eller -gebyrer.

INDVIRKNING PÅ KONKURRENCEN

30. Denne rapportes tredje emne omhandler de principper, som er nødvendige for at fastholde en uhindret konkurrence mellem lufthavne og mellem luftfartsselskaber. Europa-Parlamentet argumenterer for, at forskelle med hensyn til luftfartssikkerheden mellem medlemsstaterne kunne forvride det europæiske luftfartsmarked. Disse forskelle består dels af forskelle i det offentlige finansieringsniveau og dels af yderligere foranstaltninger, som visse medlemsstater har pålagt.
31. Besvarelserne af spørgeskemaet og undersøgelsen fra 2004 bekræfter, at medlemsstaterne ikke yder det samme offentlige finansieringsbeløb til luftfartssikkerhed. Kun et meget lille antal medlemsstater finansierer en betydelig andel af de samlede sikkerhedsomkostninger, og de fleste medlemsstater finansierer en mindre andel med offentlige midler. Forskelle i andelen af offentlig finansiering giver sig udslag i forskelle i størrelsen af sikkerhedsafgifterne.
32. Konkurrencen mellem lufthavne kan vurderes på baggrund af luftfartsselskabernes valgkriterier og navnlig ved at sammenligne elementer som f.eks. arten af den tilbudte lufthavnservice og af de berørte kunder, befolkning eller økonomisk aktivitet, overbelastning, adgang over land og endvidere størrelsen af afgifterne for benyttelse af lufthavnsinfrastruktur og -service⁹.
33. I lufthavnssektoren findes der i dag forskellige konkurrenceniveauer mellem forskellige typer lufthavne. Konkurrencesituationen skal vurderes fra sag til sag afhængigt af de pågældende markeder. Det fremgår dog af en undersøgelse, at de store internationale hovedlufthavne konkurrerer med lignende lufthavne - eller i visse

⁹ Se afsnit 38, EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005).

tilfælde med store regionale lufthavne - på alle berørte transportmarkeder, og at konkurrenceniveauet kan afhænge af faktorer som overbelastning og alternative transportformer¹⁰. Store regionale lufthavne kan konkurrere ikke blot med andre store regionale lufthavne men også med store internationale lufthavne og landtransport, især hvis der er god adgang til lands til de pågældende lufthavne. Ifølge samme undersøgelser konkurrerer små lufthavne generelt ikke med andre lufthavne, undtagen i visse tilfælde med nabolufthavne af samme størrelse, når deres markeder overlapper hinanden¹¹. Sikkerhedsafgifter kan som følge heraf teoretisk set påvirke konkurrencen mellem lufthavne. Men denne indflydelse er sandsynligvis minimal på grund af disse afgifters relativt lave niveau i forhold til andre faktorer.

34. Konkurrencen mellem luftfartsselskaber kunne også påvirkes af forskelle i størrelsen af sikkerhedsafgifterne. Men i undersøgelsen fra 2004 er der ikke fundet belæg for, at sikkerhedsafgifterne mindsker efterspørgslen efter lufttransport. Sikkerhedsomkostningerne er generelt set også faldet siden da, og det er derfor endnu mindre sandsynligt, at de påvirker konkurrencen mellem luftfartsselskaber.
35. Konkurrencen mellem lufthavne og luftfartsselskaber vil derfor sandsynligvis ikke være påvirket mærkbart af forskelle mellem sikkerhedsafgifterne i de forskellige medlemsstater, når sådanne forskelle ikke medfører nogen forskelsbehandling af luftfartsselskaber, luftfartspassagerer eller fragtselskaber. Der er behov for gennemsigthed i sikkerhedsomkostningerne for at verificere, at sikkerhedsafgifterne opkræves uden forskelsbehandling, og det er derfor også vigtigt at sikre, at sikkerhedsafgifterne ikke forvrider konkurrencen mellem luftfartsselskaber. Men det fremgik klart af besvarelserne af spørgeskemaet, at der findes stadig mere belæg for, at sikkerhedsomkostningerne ikke er gennemsigtige for luftfartsselskaber, luftfartspassagerer og fragtselskaber. I visse svar blev der argumenteret for, at øget gennemsigthed ville gøre sikkerhedstjenesterne i lufthavnene mere effektive og dermed skabe betydelige besparelser for luftfartssektoren. Desuden er der mangler i de eksisterende nationale procedurer til sikring af, at sikkerhedsomkostningerne i EU er tilstrækkeligt gennemsigtige, således som det også fremgår af besvarelserne af spørgeskemaet.
36. Konkurrencen mellem luftfartsselskaber og mellem lufthavne kunne også påvirkes af forskelle i gennemførelsen af sikkerhedsforanstaltninger på luftfartsområdet. Medlemsstater kan vælge at gennemføre yderligere og strengere foranstaltninger, end hvad der kræves ifølge EU-lovgivningen om sikkerhed for civil luftfart. Luftfartsselskaber og lufthavne, der opererer i medlemsstater, som pålægger strengere foranstaltninger, end hvad der kræves i forordningen, kan være ugunstigt stillet i forhold til andre lufthavne eller luftfartsselskaber.
37. Den strengeste foranstaltning, som sandsynligvis har de største konsekvenser for den samlede størrelsesorden af sikkerhedsomkostningerne, er kravet om fornyet screening af transferpassagerer og deres bagage, som allerede er screenet i forbindelse med afgang fra en anden EU-lufthavn. Det, at der ikke stilles krav om fornyet screening af allerede screenede transferpassagerer, benævnes sædvanligvis

¹⁰ 'Study on competition between airports and the application of State aid rules' — Cranfield University, juni 2002.

¹¹ Se afsnit 11, EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005).

"one-stop security". Kravet om fornyet screening øger de samlede omkostninger til luftfartssikkerhed. Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (AEA) fremhævede i besvarelsen af spørgeskemaet, at sikkerhedsafgifterne er betydeligt lavere i lufthavne, som anvender "one-stop security".

38. Efter Kommissionens opfattelse kunne fornyet screening af transferpassagerer være berettiget forud for ikrafttrædelsen af den første rammeforordnings bestemmelser om obligatoriske standarder, der skal gennemføres i alle EU-lufthavne, men det er ikke længere påkrævet af sikkerhedshensyn. En yderligere kvalitetskontrol blev tilføjet i begyndelsen af 2004, da Kommissionen begyndte at inspicere lufthavne og medlemsstaternes relevante myndigheder. Hvis der i forbindelse med disse inspektioner afdækkes alvorlige mangler i en lufthavn, som måtte anses for at påvirke sikkerhedsniveauet inden for den civile luftfart generelt, suspenderes anvendelsen af "one-stop security" med en beslutning fra Kommissionen. Dette er indtil videre sket 18 gange, hvilket illustrerer Kommissionens engagement med hensyn til at træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre et højt og ensartet niveau i henseende til sikkerhedskontrol i alle EU-lufthavne.
39. Andre, strengere foranstaltninger, som nogle medlemsstater har indført, kan også give anledning til konkurrencepolitiske spørgsmål og overvejelser angående det niveau for sikkerhedsforanstaltninger, som der er behov for i hele EU. Medlemsstaterne bør dog indrømmes tilstrækkelig fleksibilitet til at tage højde for konsekvenserne af relativt større sikkerhedsrisici i nogle medlemsstater. Dette er baggrunden for artikel 6 i forordning (EF) nr. 300/2008, hvori medlemsstaterne udtrykkeligt gives mulighed for på visse betingelser at anvende strengere foranstaltninger end de foranstaltninger, der er fastsat i fællesskabslovgivningen.
40. Kommissionen finder derfor, at der ikke er behov for fornyet screening af tilstrækkeligt screenede passagerer i forbindelse med transfer, forudsat at lufthavnens infrastruktur gør det muligt fuldstændigt at adskille passagerer, som er screenet på EU's kvalitetsniveau, fra andre passagerer.

FORBRUGERBESKYTTELSE

41. Som det fjerde emne i denne rapport skal forbrugerbeskyttelsen ifølge artikel 22 i forordning (EF) nr. 300/2008 tages op med hensyn til fordeling af omkostningerne til sikkerhedsforanstaltninger mellem skatteyderne og brugerne.
42. Som tidligere anført er tilrådgivningsstilling af luftfartssikkerhed i europæiske lufthavne hovedsageligt en statsopgave. Forbrugerbeskyttelsen påvirkes ikke nødvendigvis af, om disse foranstaltninger finansieres via en brugerafgift eller med offentlige midler. Rent faktisk kan det være rimeligt, at sikkerhedsforanstaltninger i det mindste til dels finansieres af passagerer, frachtselskaber og luftfartsselskaber, eftersom de er bedst placeret til at granske omkostningerne ved sikkerhedsforanstaltningerne, dog forudsat, at sådanne afgifter udelukkende anvendes til at dække sikkerhedsomkostninger.
43. Nogle gange oplyser luftfartsselskaberne passagererne om billetprisens forskellige delelementer, herunder sikkerhedsafgifter. Der er givet udtryk for betænkeligheder ved, om størrelsen af sikkerhedsafgifterne svarer til den faktiske sikkerhedsafgift, som opkræves hos luftfartsselskabet. Dette spørgsmål tages imidlertid op i den

reviderede tredje luftfartspakke, der forvalter de økonomiske aspekter af det indre luftfartsmarked i Den Europæiske Union¹². Med bestemmelsen om afgifter, herunder sikkerhedsafgifter, pålægges luftfartsselskaber, som oplyser om billetprisen forskellige delelementer, at angive det korrekte beløb.

KONKLUSION

- Luftfartssikkerhed i europæiske lufthavne er hovedsageligt en statsopgave. Dette indebærer dog ikke nødvendigvis, at sikkerhedsforanstaltninger på luftfartsområdet bør finansieres af det offentlige. Der er også fordele ved brugerbetalingsprincippet.
- Kommissionen er af den opfattelse, at følgende aspekter har betydning for beskyttelsen af forbrugernes interesser og for at fastholde brugerbetalingsprincippet:
 - sikkerhedsgebyrer, -afgifter eller -skatter må ikke indebære forskelsbehandling blandt operatører, og
 - sikkerhedsgebyrer, -afgifter eller -skatter må udelukkende anvendes til at dække sikkerhedsomkostninger.
- Kommissionen finder, at der er behov for nye regler angående gennemsigtigheden af sikkerhedsomkostninger for at påpege potentielt diskriminerende sikkerhedsafgifter/skatter/gebyrer. De organer, som opkræver sikkerhedsafgifter eller -skatter, bør derfor regelmæssigt oplyse operatørerne om de delelementer, der benyttes til at beregne disse afgifter eller skatter.
- Kommissionen udfører sikkerhedsinspektioner i europæiske lufthavne, hvorved det generelle sikkerhedsniveau i hele EU fastholdes. Det kunne derfor være tilstrækkeligt at anvende de egnede sikkerhedsforanstaltninger alene ved rejsens begyndelse og dermed ophæve kravet om at gentage disse foranstaltninger ved transferpunktet. Fornyset screening af passagerer er naturligvis mere omkostningskrævende end at anvende “one-stop security”. Intra-EU “one-stop security” kunne derfor betragtes som obligatorisk i alle EU-lufthavne på den forudsætning, at infrastrukturen adskiller passagerer, som er screenede i henhold til EU-krav, fra andre passagerer.
- De ovennævnte aspekter kræver imidlertid en yderligere vurdering på grundlag af regler, som er aftalt mellem EU-institutionerne (konsekvensanalyse). Kommissionen har til hensigt at fortsætte arbejdet med et lovinitiativ på grund af nærværende vurdering, bl.a. angående konsekvenserne af luftfartssikkerheden på forbrugere og det indre luftfartsmarkeds virkemåde.

¹²

Forordning (EF) nr. 1008/2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).