

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 2.2.2009
KOM(2009) 30 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

o financování ochrany letectví před protiprávními činy

ZPRÁVA KOMISE

o financování ochrany letectví před protiprávními činy

Úvod

1. Teroristické útoky ze dne 11. září 2001 ve Spojených státech měly výrazný dopad na globální odvětví letectví i na odvětví letectví v Evropě. Tvrdá opatření byla nezbytná pro řešení hrozeb mezinárodního terorismu a pro obnovení důvěry veřejnosti v odvětví letectví. Evropská unie proto okamžitě učinila kroky k přijetí nových pravidel ochrany letectví před protiprávními činy .
2. Tato nová pravidla v oblasti ochrany letectví před protiprávními činy uložila členským státům povinnost, aby zavedly nová opatření, což nevyhnutelně znamenalo významné investice do infrastruktury, technického vybavení a lidských zdrojů na většině evropských letišť. Potřeba zvýšených bezpečnostních kontrol též ovlivnila letištní operace. Podle organizace ACI-Europe nyní náklady na bezpečnost představují až 35 % celkových nákladů na letištní operace namísto 5 až 8 % před událostmi v září 2001.
3. Financování těchto nových opatření je tedy opět na politickém programu Evropské unie, což je potvrzeno článkem 22 nového rámcového nařízení (ES) č. 300/2008.
4. Po přijetí revidovaného rámcového nařízení (ES) č. 300/2008 o ochraně civilního letectví před protiprávními činy dne 11. března 2008 je Komise povinna podávat zprávy o zásadách financování nákladů na opatření v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy. Účelem této zprávy Komise je splnit tento požadavek a připravit politické závěry týkající se této důležité záležitosti.
5. Zpráva se zabývá čtyřmi otázkami: zda se poplatky na ochranu používají výhradně k pokrytí nákladů na ochranu; transparentnosti poplatků na ochranu; vlivem ochrany letectví před protiprávními činy a jeho financování na hospodářskou soutěž mezi letišti a mezi leteckými společnostmi; a ochranou spotřebitele, pokud jde o rozdělení nákladů na bezpečnostní opatření mezi daňové poplatníky a uživatele.
6. V rámci přípravy této zprávy zaslala Komise dotazník členským státům a zástupcům odvětví a spotřebitelských organizací. Dotazník členským státům položil otázku, zda stávající vnitrostátní právní předpisy zajišťují transparentnost a zda se bezpečnostní dávky používají výhradně k úhradě nákladů na bezpečnost. Pět členských států odpovědělo, že stávající konzultace o letištních poplatcích poskytují leteckým společnostem i dostatečné informace o nákladech na bezpečnost. Též pokud jde o odvození bezpečnostních dávek od nákladů, odpovědělo 11 členských států, že tytéž konzultace zajišťují, že se bezpečnostní dávky používají výhradně k úhradě nákladů na bezpečnost. Tyto konzultace však nevyžadují souhlas provozovatelů ke změně bezpečnostních dávek, a proto nezajišťují transparentnost a odvozenost od nákladů. Ve skutečnosti pouze v Nizozemsku platí konkrétní právní předpisy vyžadující, aby byly bezpečnostní dávky transparentní a zároveň odvozené od nákladů. Italské právní předpisy, které jsou dalšími vnitrostátními předpisy zaměřenými na bezpečnostní dávky, zajišťují pouze transparentnost. Odpovědi též

potvrdily, že ochrana letectví před protiprávními činy je financována především bezpečnostními dávkami účtovanými leteckým společností, cestujícím v letecké dopravě a odesílatelům zboží. To se obvykle označuje jako zásada „uživatel platí“. Téměř zcela závisí na těchto dávkách 11 členských států. Příležitostně významně přispívá na náklady na bezpečnost šest členských států. Čtyři členské státy buď neopověděly nebo neodpověděly dostatečně podrobně, aby mohla Komise z jejich odpovědí vyvodit jakékoliv závěry.

7. Organizace zastupující letecké společnosti, letiště a spotřebitele byly požádány o poskytnutí informací o nákladech a dopadu ochrany letectví před protiprávními činy. Devět organizací, především organizací letišť a leteckých společností, odpovědělo a všechny vyjádřily názor, že státy by měly krýt náklady na bezpečnost, protože hrozby jsou namířeny proti státům a nikoliv proti odvětví letectví. Bohužel pouze jedna organizace spotřebitelů odpověděla na otázky dotazníku. Několik odpovědí namítlo, že letectví je v nevýhodě, pokud jde o financování bezpečnosti, ve srovnání s jinými druhy dopravy a že tato skutečnost má negativní dopady na konkurenceschopnost evropského odvětví letectví. Odpovědi všech zúčastněných stran podpořily hlubší spolupráci s Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO) jako nejlepší řešení, jak sladit mezinárodní opatření na ochranu letectví před protiprávními činy a řešit rozdíly v úrovni státního financování mezi Evropskou unií a jejími hlavními obchodními partnery.

SOUVISLOSTI

8. Hlavní náklady na ochranu letectví před protiprávními činy tvoří náklady na letištní bezpečnostní služby, které provádějí detekční kontrolu cestujících a nákladu, a které mají obvykle dvě hlavní složky: náklady na zaměstnance a náklady na infrastrukturu a vybavení.
9. Vzhledem k tomu, že ochrana letectví před protiprávními činy je klíčovou odpovědností státu, nesou konečnou odpovědnost za tyto služby vnitrostátní orgány. Vnitrostátní orgány mohou poskytovat tyto služby přímo nebo je mohou delegovat na letiště, které může některé z těchto úkolů zadat dodavatelům bezpečnostních služeb.
10. Za účelem financování letištních bezpečnostních služeb mohou letiště nebo vnitrostátní orgány vybírat daň, poplatek nebo platbu od leteckých společností, cestujících nebo odesílatelů zboží. Tyto dávky však obvykle nepokryjí náklady na opatření, která jsou uložena přímo leteckým společností, nebo další provozní náklady, která tato opatření mohou leteckým společností působit. Část nákladů na ochranu letectví před protiprávními činy nesou též členské státy.
11. Celkové náklady na ochranu letectví před protiprávními činy po provedení nových evropských pravidel v roce 2002 vzrostly. Bylo zapotřebí nových významných investic, jako např. modernizace některých letištních terminálů, nákupu dalších detekčních zařízení a přijetí dalších zaměstnanců, aby se splnily zvýšené požadavky na bezpečnostní kontroly cestujících a nákladu.
12. Před rokem 2001 byly náklady na bezpečnost často součástí poplatků pro cestující, které letiště vybíralo, aby pokrylo náklady na terminály. Proto byly během konzultací mezi letišti a leteckými společnostmi o letištních poplatcích projednávány též

bezpečnostní poplatky. Náklady na bezpečnost dříve tvořily zanedbatelnou část celkových nákladů leteckých společností, a proto letecké společnosti netrvaly na více informacích o těchto nákladech. Se zvýšenými náklady na bezpečnost v roce 2002 se ale stalo mnohem obvyklejším oddělovat bezpečnostní poplatky od letištních poplatků. Toto oddělení také umožnilo odvětví letectví zaměřit pozornost svých zákazníků na náklady na bezpečnost.

13. Oddělení bezpečnostních dávek od letištních poplatků nijak významně nezvýšilo transparentnost nákladů na bezpečnost. Odpovědi na dotazník potvrdily, že náklady na bezpečnost jsou přenášeny na odesílatele zboží a cestující v letecké dopravě, aniž by měli možnost zhodnotit, zda se vybírá správná částka. Jedna odpověď poukázala na to, že zákazníkům leteckých společností mohou být účtovány další služby, které nejsou povinné. Ve skutečnosti může zákazník dokonce nesouhlasit s leteckou společností v otázce, zda bezpečnostní dávka pokryje příslušné náklady.
14. Vzrůst nákladů podnítil diskusi o financování ochrany letectví před protiprávními činy. Odvětví letecké dopravy od té doby poukazuje na to, že by se měl zvýšit podíl veřejného financování letectví, protože tato opatření obvykle usilují o ochranu proti útokům na společnost jako celek a ne na odvětví letectví nebo na jeho zákazníky.
15. Evropský parlament použil podobné argumenty v diskusi s Radou o prvním rámcovém nařízení (ES) č. 2320/2002 o bezpečnosti civilního letectví. Evropský parlament chtěl zabránit tomu, aby veškeré náklady zvýšené ochrany letectví před protiprávními činy nesli cestující v letecké dopravě, odesílatelé zboží a letecké společnosti.
16. Evropský parlament, Rada a Evropská komise se proto dohodly řešit otázku financování v průvodním prohlášení k rozhodnutí o nařízení (ES) č. 2320/2002¹. V prohlášení tyto tři orgány uznaly, že nová pravidla v oblasti bezpečnosti civilního letectví vyvolávají důležité otázky vztahující se k financování a požádaly o další analýzy za účelem zjištění rozdílů existujících ve Společenství ohledně financování bezpečnosti letectví a řešení případných narušení trhu letecké dopravy.
17. Analýza otázek, které vyvstaly v interinstitucionálním prohlášení, byla zadána externím poradcům. Poradci analyzovali situaci v roce 2002 a jejich studie byla zveřejněna v roce 2004². Studie byla založena především na analýze odpovědí na dotazníky zaslané členskými státem a odvětví letectví. Zjištění studie je možné shrnout takto:
 - Uživatelé evropského leteckého dopravního systému (letecké společnosti, cestující v letecké dopravě, odesílatelé zboží) jsou v konečném důsledku hlavním financovatelem ochrany letectví před protiprávními činy.
 - Náklady na bezpečnost nesené v roce 2002 letišti a tehdejšími 15 členskými státy a Norskem, Islandem a Švýcarskem byly odhadnuty na 2 miliardy EUR. Po

¹ Interinstitucionální prohlášení doprovázející nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2320/2002 ze dne 16. prosince 2002, kterým se stanoví společná pravidla v oblasti bezpečnosti civilního letectví (Úř. věst. L 355, 30.12.2002, s. 22).

² Study on Civil Aviation Security Financing, září 2004, Irský letecký úřad (Irish Aviation Authority) a aviasolutions.

zahrnutí nákladů leteckých společností na splnění nových evropských pravidel byly celkové náklady na bezpečnost odhadnuty na 2,6 až 3,5 miliard EUR, což v té době odpovídalo zhruba 1-2 % průměrné ceny letecké přepravy.

- Poradci nenalezli dostatečné důkazy k tomu, aby došli k závěru, že vzrůst bezpečnostních poplatků snížil poptávku po letecké dopravě. Přístupné údaje však nebyly dostatečné pro řádnou ekonomickou analýzu.
- 18. V rámci dohodovacího řízení týkajícího se nového rámcového nařízení (ES) č. 300/2008 zopakoval Evropský parlament svůj postoj ohledně financování bezpečnosti. Rada a Evropský parlament projednaly finanční dopad přísnějších opatření uložených některými členskými státy, která přesahují minimální požadavky. Umožňuje to článek 6 rámcového nařízení (ES) č. 2320/2002. Evropský parlament zejména namítal, že členské státy by měly alespoň částečně platit náklady přísnějších opatření, která přesahují požadavky EU, z veřejných rozpočtů. Rada však tuto žádost, aby se členské státy zavázaly ke zvýšenému veřejnému financování ochrany letectví před protiprávními činy, odmítla.
- 19. Komise již dříve navrhla vytvoření nových evropských pravidel pro vybírání bezpečnostních poplatků. Návrh směrnice o letištních poplatcích, který byl předložen dne 24. ledna 2007, obecně řešil financování infrastruktury letišť a obsahoval ustanovení týkající se bezpečnostních poplatků³. Návrh byl založen na mezinárodně uznávaných zásadách, které již byly schváleny Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO)⁴. Rada však dala přednost tomu, že počká na tuto zprávu, než posoudí nové právní předpisy EU týkající se ustanovení o bezpečnostních poplatcích.

BEZPEČNOSTNÍ POPLATKY A NÁKLADY

- 20. První ze čtyř otázek v této zprávě se týká kroků, které je třeba učinit, aby se zajistilo používání bezpečnostních poplatků výhradně k uhrazení nákladů na bezpečnost. Jde o mezinárodně uznávanou zásadu, která je schválena organizací ICAO⁵.
- 21. Poplatek je na rozdíl od daně obvykle vybírán za poskytnutí služby uživateli. Výše poplatku by proto měla odpovídat nákladům na poskytnutí této služby. Příjmy z bezpečnostních poplatků by proto obdobně měly pouze pokrýt celkové náklady na ochranu letectví před protiprávními činy.
- 22. Tato zásada je podpořena předpisy EU v oblasti státní podpory. Ve své zprávě o financování bezpečnosti dopravy z roku 2006 Komise vyjasnila, že opatření k ochraně evropských občanů proti teroristickým útokům nejsou především hospodářskou činností, protože ve své podstatě jsou odpovědností státu⁶. Veřejné financování těchto opatření proto nespadá do působnosti pravidel pro udělování státní podpory⁷. To však neznamená, že by měly členské státy nést veškeré náklady na ochranu letectví před protiprávními činy.

³ KOM(2006) 820 v konečném znění ze dne 24.1.2007.

⁴ Politika ICAO v oblasti poplatků za letiště a letové navigační služby (Dok 9082/7), 2004, bod 15.

⁵ Politika ICAO v oblasti poplatků za letiště a letové navigační služby (Dok 9082/7), 2004, bod 29.

⁶ KOM(2006) 431 v konečném znění ze dne 1.8.2006.

⁷ Viz. odstavec 33 Pokynů Společenství pro financování letišť a pro státní podpory na zahájení činnosti pro letecké společnosti s odletem z regionálních letišť (Úř. věst. C 312, 9.12.2005).

23. Financování činností ochrany letectví před protiprávními činy, buď veřejným financováním, nebo poplatky vybíranými od uživatelů, musí být proto přísně omezeno na uhrazení nákladů, ke kterým vede⁸. Jakékoliv nadměrné uhrazení služeb ochrany letectví před protiprávními činy spadá do pole působnosti předpisů pro státní podporu, protože by mohlo být provozní podporou pro příjemce.
24. Odpovědi na dotazník potvrdily, že pouze ve velmi malém počtu členských států platí právní předpisy, které výslovně zakazují neočekávané zisky ve spojitosti se závazným zavedením bezpečnostních dávek. Ostatní členské státy odkázaly na právní předpisy, které stanoví, že bezpečnostní poplatky musí být založeny na skutečných nákladech poskytování dané služby, což by znamenalo, že výše bezpečnostních poplatků nemůže překročit náklady na bezpečnostní opatření. V některých členských státech jsou bezpečnostní poplatky před vstupem v platnost schvalovány příslušnými orgány.
25. Přestože odpovědi na dotazník potvrdily všeobecnou shodu, že by bezpečnostní poplatky měly odrážet náklady na bezpečnost, není Komise přesvědčena, že je tato zásada respektována na všech evropských letištích. Komise například nedávno zahájila šetření státní podpory v případě letiště, u kterého se vyskytly náznaky, že dostává jako poskytovatel ochrany letectví před protiprávními činy nadměrné náhrady.

TRANSPARENTNOST

26. Druhý aspekt se týká transparentnosti bezpečnostních poplatků. Komise vychází z toho, že se transparentnost bezpečnostních poplatků vztahuje k informacím o složkách užívaných k výpočtu částky bezpečnostních poplatků. Tato informace je zapotřebí k prokázání diskriminace a tedy k zajištění ochrany spotřebitele.
27. Transparentnost rovněž zajišťuje, že příjmy z bezpečnostních poplatků nepřesahují náklady na ochranu letectví před protiprávními činy. Cestující, odesílatelé zboží a letecké společnosti si v tom případě mohou ověřit, že bezpečnostní poplatky pouze pokrývají příslušné náklady. Transparentnost obdobně odhaluje případnou diskriminaci mezi leteckými společnostmi nebo cestujícími v letecké dopravě týkající se bezpečnostních poplatků.
28. Z dotazníku je zjevné, že většina členských států nemá k dispozici opatření, která výslovně dovolují leteckým společnostem nebo komukoliv jinému pravidelně přezkoumávat bezpečnostní poplatky nebo související náklady. Řada členských států se spoléhá na konzultace o letištních poplatcích s leteckými společnostmi. Tyto konzultace jsou však jen zřídka upraveny vnitrostátními právními předpisy. Několik členských států odpovědělo, že náklady na bezpečnost jsou jasně odděleny od jiných nákladů letiště, což by členským státům poskytlo potřebné informace k ověření, zda jsou vybírány správné částky bezpečnostních poplatků.

⁸ Viz. věc C-343/95, *Calì & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova* (Sb.1997, s. I-1547). Rozhodnutí Komise ze dne 19. března 2003, N309/2002, *Bezpečnost letectví – kompenzace nákladů po atentátech 11. září 2001*. Rozhodnutí Komise ze dne 16. října 2002, N 438/02, *Subvence správ přístavů na výkon úkolů podřízených veřejnou mocí*.

29. Komise zastává názor, že bezpečnostní poplatky musí být transparentní a že se případně musí vytvořit minimální normy EU, aby se toto zajistilo. To by mohlo být spojeno s postupy předkládání formálních stížností v případech sporu o částku poplatků a daní.

DOPAD NA HOSPODÁŘSKOU SOUTĚŽ

30. Třetí otázka v této zprávě se týká zásad, které jsou nutné pro ochranu nenarušené hospodářské soutěže mezi letišti a mezi leteckými společnostmi. Evropský parlament je toho názoru, že rozdíly mezi členskými státy ohledně ochrany letectví před protiprávními činy mohou narušit evropský trh letecké dopravy. Tyto rozdíly spočívají buď v odlišné úrovni veřejného financování nebo v dalších opatřeních zavedených některými členskými státy.
31. Odpovědi na dotazník a studie z roku 2004 potvrdily, že členské státy neposkytují stejné množství veřejného financování na ochranu letectví před protiprávními činy. Pouze velmi málo členských států financuje významnou část celkových nákladů na bezpečnost, zatímco většina členských států financuje ze svých veřejných rozpočtů pouze menší podíl. Rozdíly v podílu veřejného financování se promítají do rozdílů v částce bezpečnostních dávek.
32. Hospodářská soutěž mezi letišti může být hodnocena s ohledem na kritéria výběru leteckých společností, a zejména srovnáním parametrů, jako jsou např. povaha poskytovaných letištních služeb a dotčených zákazníků, obyvatelstvo nebo hospodářská činnost, přetížení, existence přístupu po zemi a také výše poplatků spojených s používáním letištních infrastruktur a služeb⁹.
33. V letištním odvětví dnes existují různé úrovně hospodářské soutěže mezi různými typy letišť. Situace hospodářské soutěže se hodnotí v každém případě jednotlivě v závislosti na dotčených trzích. Výzkum však ukázal, že obecně velké mezinárodními uzly na všech dotčených trzích dopravy soutěží s podobnými letišti, přičemž úroveň hospodářské soutěže závisí na faktorech jako přetížení a existence alternativní dopravy - nebo v určitých případech soutěží s velkými regionálními letišti¹⁰. Velká regionální letiště mohou konkurovat nejen dalším velkým regionálním letišťům, ale také velkým mezinárodním letišťům a pozemní dopravě, zejména pokud mají kvalitní přístup k letišti pozemní cestou. Tento výzkum též ukázal, že malá letiště obecně nevstupují do hospodářské soutěže s jinými letišti, kromě případů sousedních letišť podobné velikosti, pokud se jejich trhy překrývají¹¹. Vzhledem k tomu mohou bezpečnostní dávky teoreticky ovlivnit hospodářskou soutěž mezi letišti. Tento dopad je však pravděpodobně minimální vzhledem k nízké úrovni těchto dávek a vysoké závažnosti dalších faktorů.
34. Hospodářská soutěž mezi leteckými společnostmi může být též ovlivněna rozdíly v částce bezpečnostních dávek. Studie z roku 2004 však nenalezla žádné důkazy, že

⁹ Viz. odstavec 38 Pokynů Společenství pro financování letišť a pro státní podpory na zahájení činnosti pro letecké společnosti s odletem z regionálních letišť (Úř. věst. C 312, 9.12.2005).

¹⁰ „Study on competition between airports and the application of State aid rules“ - Cranfield University, červen 2002.

¹¹ Viz. odstavec 11 Pokynů Společenství pro financování letišť a pro státní podpory na zahájení činnosti pro letecké společnosti s odletem z regionálních letišť (Úř. věst. C 312, 9.12.2005).

bezpečnostní dávky odrazují poptávku po letecké dopravě. Celková výše nákladů na bezpečnost se od té doby též snížila, a proto je jejich vliv na hospodářskou soutěž mezi leteckými společnostmi ještě méně pravděpodobný.

35. Konkurence mezi letišti a mezi leteckými společnostmi proto pravděpodobně nebude významně ovlivněna rozdíly mezi bezpečnostními dávkami členských států, pokud tyto rozdíly nediskriminují letecké společnosti, cestující v letecké dopravě nebo odesilatele zboží. Transparentnost nákladů na bezpečnost je zapotřebí k ověření, zda jsou bezpečnostní dávky nediskriminační a je proto též důležitá k zajištění toho, aby bezpečnostní dávky nenarušovaly hospodářskou soutěž mezi leteckými společnostmi. Odpovědi na dotazník však jasně ukázaly, že stoupá počet důkazů, že náklady na bezpečnost nejsou transparentní pro letecké společnosti, cestující v letecké dopravě a ani odesilatele zboží. Některé odpovědi vyjadřovaly názor, že větší transparentnost by zvýšila účinnost poskytování bezpečnostních služeb na letištích a vedla k výrazným úsporám v leteckém odvětví. Kromě toho odpovědi na dotazník potvrdily, že stávající vnitrostátní postupy zajišťující dostatečnou transparentnost nákladů na bezpečnost v EU nejsou uspokojivé.
36. Hospodářská soutěž mezi leteckými společnostmi a mezi letišti může být též ovlivněna rozdíly v provádění opatření na ochranu letectví před protiprávními činy. Členské státy se mohou rozhodnout pro provádění dalších, přísnějších opatření, než jsou opatření vyžadovaná právními předpisy EU týkajícími se oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy. Letecké společnosti a letiště činná v členských státech, které uplatňují přísnější opatření než opatření vyžadovaná nařízením EU, mohou být v nevýhodě oproti jiným letištím nebo leteckým společnostem.
37. Nejprísnejším opatřením, které má pravděpodobně největší vliv na celkovou úroveň nákladů na bezpečnost, je požadavek provádět znovu detekční kontrolu u tranzitních cestujících a jejich zavazadel, kteří již touto kontrolou prošli při svém odletu z jiného letiště v EU. Pokud se nevyžaduje opětovná detekční kontrola u tranzitních cestujících, kteří již takovou kontrolou prošli, označuje se tento postup obvykle jako „jednorázová“ bezpečnostní kontrola. Tento požadavek též zvyšuje celkové náklady na ochranu letectví před protiprávními činy. Sdružení evropských leteckých společností (AEA) ve své odpovědi na dotazník vyjádřilo názor, že ta letiště, která uplatňují „jednorázovou“ bezpečnostní kontrolu, mají výrazně nižší bezpečnostní poplatky.
38. Komise zastává názor, že opětovná detekční kontrola u tranzitních cestujících se dala odůvodnit před tím, než vstoupilo v platnost první rámcové nařízení, které vytvořilo povinné normy pro veškerá letiště v EU, ale už není nadále nezbytná z bezpečnostních důvodů. Další vrstva kontroly kvality byla přidána začátkem roku 2004, kdy začala Komise provádět kontroly letišť a příslušných orgánů členských států. Pokud by taková kontrola zjistila závažné nedostatky v případě letiště, na které se hledí jako na letiště s významným vlivem na celkovou úroveň ochrany civilního letectví před protiprávními činy, bude provádění „jednorázové“ bezpečnostní kontroly pozastaveno rozhodnutím Komise. K tomu zatím došlo v 18 případech, což dokládá odhodlání Komise přijmout nezbytná opatření k zajištění vysoké a jednotné úrovně bezpečnostních kontrol na veškerých letištích v EU.
39. Další přísnější opatření prováděná určitými členskými státy mohou též vést k otázkám dotýkajícím se hospodářské soutěže a k úvahám o nutné úrovni

bezpečnostních opatření po celé EU. Členské státy by však měly mít dostatečnou pružnost pro řešení důsledků vyšších bezpečnostních rizik v některých členských státech. To je důvodem článku 6 nařízení (ES) č. 300/2008, který výslovně potvrzuje právo členských států za určitých podmínek provádět přísnější opatření, než opatření stanovená právem Společenství.

40. Komise je proto toho názoru, že není třeba, aby se cestující, kteří prošli dostatečnou kontrolou, znovu kontrolovali během tranzitu, pokud uspořádání infrastruktury letiště umožňuje přísné oddělení cestujících, kteří prošli kontrolou odpovídající kvalitě EU, od jiných cestujících.

OCHRANA SPOTŘEBITELE

41. Článek 22 nařízení (ES) č. 300/08 vyžaduje, aby čtvrtá otázka této zprávy řešila ochranu spotřebitele, pokud jde o rozdělení nákladů na bezpečnostní opatření mezi daňové poplatníky a uživatele.
42. Jak je zmíněno výše, poskytování ochrany letectví před protiprávními činy na evropských letištích je v podstatě odpovědnost státu. To, zda jsou tato opatření financována dávkami vybíranými uživateli nebo z veřejných rozpočtů, nemusí mít nutně vliv na ochranu spotřebitele. Ve skutečnosti může být rozumné mít tato bezpečnostní opatření alespoň částečně financována cestujícími, odesilatelé zboží a leteckými společnostmi, protože právě oni jsou nejlépe postaveni, aby přezkoumávali náklady vyplývající z bezpečnostních opatření. To ovšem platí za podmínky, že tyto dávky jsou užívány výhradně k úhradě nákladů na bezpečnost.
43. Letecké společnosti někdy seznamují cestující s různými složkami celkové ceny letecké přepravy, včetně bezpečnostních poplatků. Vyskytly se obavy, zda částka bezpečnostních poplatků odpovídá skutečnému bezpečnostnímu poplatku vybíranému od letecké společnosti. Tato otázka se však řeší v revidovaném třetím leteckém souborném dokumentu, jímž se řídí ekonomické aspekty vnitřního trhu Evropské unie v oblasti letectví¹². Ustanovení o poplatcích, včetně bezpečnostních poplatků, zavazuje letecké společnosti, které sdělují různé složky ceny letecké přepravy, aby uvedly správný údaj.

ZÁVĚRY

- Ochrana letectví před protiprávními činy je v podstatě odpovědností státu. To však nezbytně neznamená, že by opatření ochrany letectví před protiprávními činy měla být veřejně financována. Zásada uživatel platí má též svá opodstatnění.
- Komise je toho názoru, že pro ochranu zájmů spotřebitele a pro zachování zásady uživatel platí jsou důležité tyto aspekty:
 - bezpečnostní poplatky nebo daně nediskriminují provozovatele a
 - bezpečnostní poplatky nebo daně se užívají výhradně k úhradě nákladů na bezpečnost.

¹² Nařízení (ES) č. 1008/2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství (Úř. věst. L 293, 31.10.2008, s.3).

- Komise se domnívá, že je zapotřebí nových pravidel týkajících se transparentnosti nákladů na bezpečnost, aby se zjistily případné diskriminující bezpečnostní poplatky nebo daně. Orgány, které vybírají poplatky nebo daně na ochranu letectví před protiprávními činy, by proto měly provozovatelům pravidelně poskytovat informace o složkách použitých k výpočtu těchto poplatků nebo daní.
- Komise provádí bezpečnostní kontroly na evropských letištích, které zajišťují celkovou úroveň bezpečnosti po celé EU. Proto by mohlo stačit uplatňování odpovídajících bezpečnostních opatření pouze ve výchozím místě, což by odstranilo požadavek opakování těchto opatření v místě tranzitu. Opětovné detekční kontroly cestujících jsou samozřejmě nákladnější než „jednorázová“ bezpečnostní opatření. „Jednorázová“ bezpečnostní opatření v rámci EU by se proto mohla pokládat za povinná na všech evropských letištích, za předpokladu, že infrastruktura letiště odděluje cestující, kteří prošli kontrolou podle požadavků EU, od jiných cestujících.
- Výše zmíněné aspekty však vyžadují další posouzení na základě pravidel dohodnutých mezi orgány EU (posouzení dopadu). Komise hodlá pokračovat v přípravě legislativní iniciativy založené na tomto hodnocení, zvláště ohledně dopadu ochrany letectví před protiprávními činy na spotřebitele a na fungování vnitřního leteckého trhu.