



Transport- og Energiministeriet

Notat

DatoDato : 17. oktober 2005
J.nr. : 222-50
Sagsbeh. : JRV
Org. enhed : 3. Kontor
:

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådet forordning om fælles regler for civil luftfartssikkerhed (security) KOM (2005) 429 endelig

Resumé.

Kommissionens forslag skal erstatte forordning nr. 2320/2002 om etablering af fælles regler for civil luftfartssikkerhed (security) i EU. Disse regler har nu været i kraft i ca. 2½ år og erfaringer har vist, at reguleringen er for detaljeret, og der er behov for en forenkling af reguleringen. Der er derfor fremsat et forslag, som skal erstatte de gældende regler på området. Formålet er en bedre regulering baseret på fire principper: Enkelhed, harmonisering, klarhed og forøgelse af sikkerhedsniveauet.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er modtaget i engelsk sprogversion den 23. september 2005 og er fremsat under henvisning til Traktatens artikel 80, stk. 2 og skal vedtages efter proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet (artikel 251).

Reglerne i forordning nr. 2320/2002 blev indført på baggrund af de tragiske begivenheder i USA den 11. september 2001 og havde til formål at styrke den civile luftfartssikkerhed ved indførelse af fælles standarder for sikkerhedsmæssige foranstaltninger samt fælles tekniske specifikationer for udstyr, der skal anvendes til fremme af luftfartssikkerheden.

Erfaringerne har vist, at reguleringen er for detaljeret, og der er behov for en forenkling. Kommissionen finder det endvidere ikke særligt praktisk med så stor en detaljeringsgrad i rammelovgivningen, idet nødvendige ændringer bl.a. som følge af den tekniske udvikling er tidskrævende og besværlig.

Kommissionen foreslår derfor, at forordning nr. 2320/2002 erstattes med en ny forordning.

Forslaget har til formål at præcisere, forenkle og harmonisere de lovmæssige krav med henblik på at forbedre den samlede sikkerhed inden for civil luftfart.

Forslaget er en rammeforordning, som fastsætter nogle overordnede generelle principper for hvad der skal gøres for at sikre den civile luftfart. Yderligere lovgivning vil fastslå, hvordan man teknisk og proceduremæssigt sikrer den civile luftfart.

Forslaget omfatter alle civile lufthavne i medlemsstaterne, alle operatører der leverer ydelser til de civile lufthavne i medlemsstaterne, og alle der indenfor eller udenfor lufthavnen leverer varer eller ydelser til eller gennem civile lufthavne i medlemsstaterne.

Efter forslaget skal medlemsstaterne stadig have mulighed for at indføre strengere sikkerhedsmæssige foranstaltninger, men det skal ske på baggrund af en risikovurdering, og det skal være muligt for Kommissionen at undersøge disse strengere foranstaltninger, herunder beslutte om medlemsstaten må fortsætte med at følge dem.

I forhold til den eksisterende lovgivning er eneste nye sikkerhedsmæssige tiltag spørgsmålet vedrørende sikkerhed i flyet. Kommissionen foreslår i den forbindelse:

- at uautoriseret personale ikke skal have adgang til cockpittet under flyvningen,
- at de nødvendige sikkerhedsmæssige tiltag skal tages over for potentielt uregerlige passagerer,
- at våben ikke skal medbringes ombord med mindre en tilladelse er givet af den relevante medlemsstat,
- at flysikkerhedsvagter kun må indsættes ombord på et fly, hvis de nødvendige sikkerhedsmæssige betingelser og træning er opfyldt. Medlemsstaterne bibeholder rettigheden til ikke at godkende brugen af flysikkerhedsvagter ombord på fly, som de har givet licens.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne anmelde foranstaltninger krævet af 3. lande, som adskiller sig fra sig fra de almindelige standarder i forslaget, til Kommissionen.

Kommissionen skal så have mulighed for at undersøge foranstaltningerne og beslutte, om det skal være muligt for medlemsstaten fortsat at efterleve disse foranstaltninger fra 3. lande.

Endvidere foreslår Kommissionen, at rammeforordningens tilhørende regulering skal være fortrolig. Baggrunden herfor er, at reguleringen indeholder oplysninger om almindelige foranstaltninger, standarder og følsomme flysikkerhedsmæssige oplysninger. Disse oplysninger skal kun være tilgængelige for dem, som har en legitim interesse i dem.

Det foreslås, at Kommissionen bistås af et udvalg. Dette vil ske ved anvendelsen af forskriftsproceduren (Artikel 5 og 7 i Rådets afgørelse 1999/468/EF, jf. dennes artikel 8). Udvalget vil fastlægge de nærmere bestemmelser vedrørende implementeringen af forordningen.

2. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

- Forordning nr. 2320/2002 om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart.
- Lov om luftfart, jf. lovbekendtgørelse nr. 543 af 13. juni 2001, med de ændringer, der følger af lov nr. 1074 af 17. december 2002, § 2 i lov nr. 323 af 5. maj 2004, lov nr. 475 af 9. juni 2004, § 2 i lov nr. 278 af 20. april 2005 og § 13 i lov nr. 581 af 24. juni 2005.

Forslaget erstatter forordning nr. 2320/2002, og finder direkte anvendelse i Danmark. Det har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

3. Høring

Kommissionens forslag er sendt i høring hos AOPA Danmark, Airport Coordination Denmark, Billund Lufthavn, Cabin Union Denmark, Cimber Air, Danish Air Transport, Dansam, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flyvelederforening, Dansk Industri, DALPA, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Forbrugerrådet, Københavns Lufthavne, LSG Sky Chefs, MyTravel Airways, North Flying, Novia, Rådet for Større Flyvesikkerhed, SAS, Fagforbundet 3F, Star Air, Aterling Airlines, Sun-Air of Scandinavia, Assoc. Of Travel Managers in Denmark, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, Danmarks Rejsebureau Foreningen, De samvirkende Invalideorganisationer og Dansk Handicap Forbund.

Følgende har haft bemærkninger til forslaget:

DALPA anerkender, at man fra kommissionen side ønsker at lave nye fleksible og fælles regler.

I den forbindelse og set i lyset af, at både Crew og operatører skal have hverdagen til at hænge sammen, på en rimelig og sikker måde, har de med den tid til svar stillet til rådighed følgende kommentarer/indvendinger:

Article 3: (Anex 1.2.4 (5))

14. Background check: Her bør det være mere specifikt, hvad der undersøges for, og hvad der skal ligge til grund for en afvisning/udstedelse af id kort. Allerede nu er der set misbrug af reglen inden for EU. En mulighed var at bruge en regel lignende Article 5.

Dette vil også løse et af de store problemer pt. for crew, et fælles id kort.

Article 4. samt (article 14)

2 (b): En uddybning ”means” of ”aircraft check” , idet det er uacceptabelt, at der uden commanders viden bliver placeret genstande om bord i forbindelse med ”aircraft check” .

Anex 1.3. 1+2.

Her er virkelig brug for en ”clarification”, således at genstande der er nødvendig i forbindelse med flyvningens gennemførelse (commanders afgørelse) altid skal kunne medbringes.

Der er set mange forskellige fortolkninger af, hvad der må medbringes.

Anex 10. 1+4+5.

Her skal det klart fremgå, at det til en hver tid kræver commanders accept, og commander til en hver tid er øverste myndighed ombord, og derfor er den eneste der er ”authorizer”

Anex 11.2.

Her kan det formelle krav om et ”id kort” skabe problemer, idet tredje lande stadigvæk bruger certifikatet til som adgangs kort.

Afslutningsvis skal vi fra DALPA’s side tilkendegive vores store tilfredshed med, at In-flight security officer er et frivilligt organ for medlemslandene, samt det kræver en godkendelse fra hvert enkelt medlemsland.

De Samvirkende Invalideorganisationer anfører, at for mennesker med handicap er det væsentligt, at de opnår de samme muligheder for at fungere i samfundets aktiviteter, som alle andre – samt at vi indretter os, så løsninger i forhold til personer med handicap medfører mindst mulig gene.

I forbindelse med sikkerhedscheck ved flyrejser, er det derfor vigtigt, at lufthavnsmyndigheder, flyselskaber og handlingsselskaber har, og er forpligtet til at fastsætte rutiner og standarder for sikkerhedscheck af bagage, der tilgodeser de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med

sikkerhedscheck af personer med handicap og handling, og sikkerhedscheck af hjælpemidler som eksempelvis kørestole m.v.

Dette indebærer, at der i forbindelse med selve indcheckningen skal tages højde for en nem og smidig sikkerhedsrutine, som respekterer ønsket fra personer med handicap om en lige så hurtig, respektfuld og effektiv sikkerhedsprocedure, som gives andre rejsende, samt at der tages højde for et effektivt, hurtigt og smidigt sikkerhedscheck af hjælpemidler. Dette skal indgå i planlægningen af selve sikkerhedsprocedurerne.

Desuden må sikkerhedsrutinerne ikke forhindre, at mennesker med funktionsnedsættelser får mulighed for på ligeværdig vis at benytte deres egne nødvendige hjælpemidler frem til gaten ved afgang, under transit samt fra gaten ved ankomst.

Erhvervsflyvernes Sammenslutning anfører, at de takker for Rapporten af 23. september 2005 fra Kommissionen vedrørende implementeringen af Regulation (EC) 2320/2002.

Det er påskønnet, at de får lejlighed til at følge med i implementeringen for medlemsstaterne.

De har ingen kommentarer til forslaget.

De imødeser imidlertid en afgørelse vedrørende finansiering som nævnt i andet afsnit på side 6 i EXPLANATORY MEMORANDUM, hvor vi håber, at der træffes beslutning om, at luftfarten ikke alene skal afholde udgifterne foranlediget af kravene til security.

Det vil medføre ulige konkurrencevilkår, hvis nogle medlemsnationer afholder disse udgifter, og Danmark kræver disse udgifter afholdt af luftfarten.

Mytravel anfører, at vedrørende revision af de fælles regler om sikkerhed i luftfarten har de følgende to kommentarer.

Article 11 - Air carrier security programme

Det fremgår af artiklen, at et flyselskab skal have et security program der opfylder såvel den nye resolution som det nationale luftfarts security program i den medlemsstat " from which it provides services".

Dette burde være "in which it holds its AOC" eller "in which it holds its license".

Begrundelse: En national myndighed vil have vanskeligt ved at godkende et flyselskabs security program hvis det indeholder procedurer, der adskil-

ler sig fra det pågældende lands procedurer. Samtidig er det stort set umuligt for et flyselskab at kende alle andre nationale procedurer, idet en del procedurer, der er selskabernes ansvar, udføres af lokale myndigheder i overensstemmelse med de lokale krav.

Evt. yderligere krav på toppen af et nationalt godkendt security program vil herefter være en sag mellem det enkelte flyselskab og den pågældende myndighed.

Annex 1.2.4 Crew identification card.

Der bør f. eks. stå "Before being issued with an *official* crew identification card,

Begrundelse: De ser ikke at dette begreb er entydigt og er beskrevet på en måde, så der ikke er tvivl om, hvad et sådan kort er. Så vidt det er os bekendt, så er der en del selskaber, der selv udsteder ID-kort til deres medarbejdere incl. Crew, og sådanne kort forudsætter ikke, at der er gennemført at baggrundscheck inden udstedelse og man kan vel næppe stille et sådan krav til et selskab.

Kravet kan stilles i lande, hvor man fra en officiel myndigheds side udsteder et officielt "crew identification card".

Alternativt, så må "Crew identification card" defineres entydigt i Article 3.

SAS anfører, at SAS kan fuldt ud tilslutte sig det overordnede formål med forslaget til revisionen af de gældende regler på security-området (2320/2002), nemlig en forenkling af forordningen mod et overordnet styringsdokument og en større grad af harmonisering gennem vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser i komitologi-procedure. Denne konstruktion indebærer efter SAS' opfattelse også den oplagte fordel, at regelfastsættelsen gøres mere fleksibel og håndterlig.

SAS har noteret, at forslaget ikke adresserer spørgsmålet om finansiering af de meget betydelige omkostninger til sikkerhed, som i dag bæres af luftfarten og dens kunder. SAS hæfter sig derfor også ved, at Kommissionen senere på året vil offentliggøre en meddelelse om spørgsmålet.

SAS har derudover følgende konkrete kommentarer til forslaget til en ny forordning:

1. Kravet i den gældende artikel 5, stk. 5 i 2320/2002 om etablering af et nationalt sikkerhedsuddannelsesprogram er udgået i forslaget. SAS finder dette uheldigt, idet det er et væsentligt element i harmoniseringen af reglerne på området og skabelsen af ens rammevilkår. SAS skal derfor anmode om, at dette krav på linie med krav til andre programmer (forslagets ar-

tikel 8 ff.) bevares i en ny forordning, idet dog den nærmere udformning af programmerne kan fastsættes i gennemførelsesbestemmelserne.

2. I forslaget er indført en ny bestemmelse i artikel 6. SAS er fuldstændig enig i, at det kan være stærkt problematisk, at tredjelands pålægger særlige sikkerhedskrav. SAS er dog uforstående overfor Kommissionens forslag til, hvorledes dette skal håndteres.

I praksis foregår det ofte således, at europæiske/danske luftfartsselskaber direkte af tredjelandsmyndigheder bliver pålagt særlige sikkerhedsforanstaltninger ved beflyvning af det pågældende land. Manglende opfyldelse heraf vil medføre bortfald af retten til at trafikere tredjelandet. SAS har tidligere henledt de danske myndigheder på denne problemstilling og anmodet om, at dette håndteres af de pågældende landes myndigheder imellem i henhold til de gældende bilaterale luftfartsaftaler.

Teksten i artikel 6 er på ingen måde en løsning på dette problem, men har derimod indbygget den risiko, at luftfartsselskaberne bliver fanget mellem modstridende pålæg fra EU og tredjelands, hvilket i sidste instans kan indebære, at den pågældende beflyvning må ophøre. Kommissionen og medlemslandene bør i stedet sikre, at der fremover etableres fælles procedurer, som ikke bringer luftfartsselskaberne i denne situation.

3. I det gældende bilag til 2320/2002 er i afsnit 6 blandt andet beskrevet, at fragtagenter skal være godkendt af den relevante myndighed. Dette krav er udgået i det reviderede bilag. SAS er af den opfattelse, at der fortsat skal bestå et krav om, at fragtagenter m.v. godkendes af en national myndighed. Begrundelsen herfor er, at der herved skabes sikkerhed for ens vilkår ikke mindst på omkostningssiden for alle operatører i det pågældende medlemsland.

4. I afsnit 10 i bilaget til forslaget er indført bestemmelser om in-flight security foranstaltninger, hvilket den gældende forordning ikke indeholder bestemmelser om. SAS finder det betænkeligt at inkludere bestemmelser herom i EU's regelsæt. De henhører ikke naturligt under de gældende EU-bestemmelser, ligesom området i øvrigt reguleres af blandt andet JAR OPS, subpart S. Afsnittets indhold bærer da også præg heraf. Indførelse af EU-bestemmelser på området bidrager således ikke til den tilstræbte forenkling og harmonisering, men snarere til uklarhed om de såvel de formelle som de indholdsmæssige krav.

Endelig vil SAS gerne på ny henlede opmærksomheden på vigtigheden af en struktureret og løbende dialog om sikkerheden i luftfarten på såvel EU- som nationalt plan. Erfaringen har efter SAS' overbevisning illustreret, at denne dialog har været mangelfuld. Alle parter har naturligvis en fælles interesse i, at sikkerhedsforanstaltningerne til enhver tid imødekommer behovet for disse. Der har imidlertid været betydelige vanskeligheder med at

omsætte regler og bestemmelser til den praktiske verden. Implementeringen af reglerne har således i visse tilfælde været forbundet med betydelige gener og uforholdsmæssige omkostninger, ligesom der i visse tilfælde samtidig kan stilles spørgsmål ved den sikkerhedsmæssige værdi.

Kommissionen bør derfor i forbindelse med initiativer og forslag på området forpligte sig til at inddrage industrien ved drøftelse af både rammebestemmelser og implementeringsbestemmelser.

I forlængelse af Transport- og Energiministeriets fokus på koordination af sikkerhed og beredskab på transportområdet ville det desuden være naturligt at etablere en national samarbejdsstruktur på området for luftfartssikkerhed – en struktur som hidtil har været fraværende. En sådan struktur skal sikre, at der på overordnet niveau med inddragelse af branchen løbende kan drøftes behovet for rammebetingelser og disses udformning eventuelt i samspil med andre transportformer.

Ligeledes bør der etableres et forum med alle betydende interessenter (luftfartsselskaber, lufthavne, SLV og relevante politimyndigheder), hvis opgave det er at drøfte den mest hensigtsmæssige praktiske tilrettelæggelse af sikkerhedsarbejdet.

Fagforbundet 3F anfører: at de følgende kommentarer til forslaget:

Annex på side 21 punkt 1.2 og punkt 1.3. De mener, teksten er uklar og lægger op til en kompliceret procedure, som vil vanskeliggøre arbejdet unødigt.

Annex på side 22 punkt 3. Behovet for dette check er der ikke. Passagerne er jo blevet checket.

Annex på side 25 punkt 8 og 9. De har meget svært ved at se, hvordan disse procedurer skal udføres i praksis og begge punkter er overflødige, hvis den øvrige kæde af sikkerhedsforanstaltninger virker.

Annex på side 25 punkt 10 stk. 5. Ud fra almen interesse bør passagerer oplyses om tilstedeværelsen af en "in-flight security officer", så de har mulighed for at tage et andet fly, hvor sikkerheden er tilstrækkelig stor til, at tilstedeværelsen af en "in-flight security officer" er unødvendig.

4. Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

I forslaget er der ikke stilling til, hvem som skal bære omkostningerne.

I Danmark har man valgt at lade luftfartsbranchen bære omkostningerne. Forslaget har således ikke statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vurderes umiddelbart kun at have begrænset økonomiske konsekvenser for luftfartsbranchen udover de udgifter, som er resultat af den gældende forordning.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at de nuværende regler nu har været i kraft i ca. 2½ år og erfaringer har vist, at reguleringen er for detaljeret, og der er behov for en forenkling af reguleringen. Der er derfor fremsat et forslag som skal erstatte de gældende regler på området. Formålet er en bedre regulering baseret på fire principper: Enkelhed, harmonisering, klarhed og forøgelse af sikkerhedsniveauet.

Kommissionen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, fordi luftfartssikkerhed i sin natur gælder hele fællesskabets område. Desuden hæver en fællesskabstilgang til luftfartssikkerhed de generelle standarder og den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. Herudover kan luftfartsindustriens rammevilkår lettes betydeligt ved fælles EU-regler frem for 25 forskellige sæt nationale regler.

Det er på den baggrund regeringens opfattelse, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet der er tale om ændring af en eksisterende forordning, og idet sikring af luftfarten bedre kan varetages af Fællesskabet.

6. Dansk holdning.

Den danske regering er umiddelbart positivt indstillet overfor forslaget fra Kommissionen.

7. Generelle forventninger til andres landes holdninger.

Forslaget forventes generelt at blive modtaget positivt blandt et stort antal af medlemslande. Det kan derfor forventes at forslaget vil blive vedtaget hurtigt.

8. Tidligere forelæggelse i Europaudvalget

Europaudvalget har den 7. oktober 2005 fået fremsendt nærhedsnotat om forslaget.