

16. december 2011
J.nr. 11-3013-0006

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om groundhandling-ydelser i EU's lufthavne og om ophævelse af Rådets direktiv 96/67/EF, KOM(2011) 824 endelig

Notatet er fremsendt parallelt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Transportudvalg.

Resumé

Groundhandling er en fællesbetegnelse for en lang række serviceydelser, som skal stilles til rådighed i en lufthavn, såsom påfyldning af brændstof og bagagehåndtering. Kommissionen mener, at man med det gældende direktiv om groundhandling har nået nogle vigtige mål, men at leveringen af ydelserne ikke er tilstrækkelig effektiv, og at kvaliteten af ydelserne ikke kan holde trit med det stigende behov.

Kommissionen stiller derfor forslag om en forordning, der skal forøge effektiviteten og kvaliteten i groundhandling-ydelserne. Dette skal bl.a. ske ved at give fri adgang til egen-handling og lempe begrænsningen af antallet af tredjeparts-handlere i en lufthavn. Godkendelsen af groundhandlere skal ske efter harmoniserede bestemmelser, og der skal etableres en klar juridisk ramme for anvendelsen af den vigtigste infrastruktur for at undgå konkurrenceforvridning. Lufthavne, der selv udbyder groundhandling, skal levere ydelserne i et særskilt selskab. Bestemmelserne for udbudsproceduren ved en lufthavns udvælgelse af groundhandling-leverandører skal strammes, og der fastsættes klare regler for anvendelse af underleverandører. Det bliver pligtigt for lufthavnene at fastsætte adfældsregler for koordinering mellem de enkelte leverandører af groundhandling. Der skal fastsættes minimumsstandarder for kvaliteten af groundhandling-ydelser, og Kommissionen skal separat fastsætte specifikationer herfor lige som for rapportering fra leverandører om deres præstationer. Endelig skal der stilles krav vedr. træning af groundhandling-personale, og der skal ske en tydeliggørelse af reglerne for overtagelse af personale i forbindelse med udbud af groundhandling-ydelser.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er fremsendt af Kommissionen den 1. december 2011 (dansk sprogversion 14. december 2011) under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), særligt artikel 100, stk. 2, og beslutningsproceduren herfor er den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF art. 294.

Den foreslåede forordning skal erstatte det gældende direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til groundhandling-markedet i Fællesskabets lufthavne. Groundhandling er en fællesbetegnelse for en lang række serviceydelser, som skal stilles til rådighed

i en lufthavn, såsom påfyldning af brændstof, bagagehåndtering og rengøring af fly mellem flyvningerne. Historisk har ydelserne været håndteret af lufthavne og luftfartsselskaber, men håndteres i dag mere og mere af specialiserede firmaer.

I sit forklarende memorandum skriver Kommissionen, at man med det gældende direktiv har nået de vigtigste mål: En forøgelse af antallet af udbydere af groundhandling, en reduktion i priserne og en forbedring af kvaliteten. Men leveringen af groundhandling-ydelser er ifølge Kommissionen ikke tilstrækkelig effektiv som følge af barrierer for adgang og udvidelse, ligesom kvaliteten af ydelserne generelt ikke kan holde trit med det stigende behov for pålidelighed, fleksibilitet, sikkerhed og miljøhensyn.

Kommissionen foreslår på den baggrund en forordning med hovedformålet at forøge effektiviteten og den generelle kvalitet af groundhandling-ydelser i EU's lufthavne for såvel de primære brugere (luftfartsselskaber) som slutbrugerne (passagerer og fragtspeditører). Af mere specifikke mål nævner Kommissionen sikring af flere valgmuligheder for groundhandling-løsninger for luftfartsselskaberne, en harmonisering og tydeliggørelse af de nationale bestemmelser for adgangen til markedet, sikring af lige vilkår for konkurrerende groundhandling-firmaer i en lufthavn, sikring af bedre koordinering mellem sådanne firmaer i en lufthavn samt tydeliggørelse af de juridiske rammer vedrørende træning og overførsel af personale.

Disse mål skal ifølge Kommissionens forslag nås på følgende måde:

I det gældende direktiv kan medlemsstaterne begrænse adgangen til luftfartsselskabernes egen-handling til to selskaber og til adgangen for tredjeparts-handlere til to udbydere for fire vigtige servicekategorier i store lufthavne (mere end 2 mio. passagerer om året). Der skal ifølge forslaget gives fri adgang til egen-handling, og begrænsningen i antal udbydere skal udvides til tre og kun være gældende for meget store lufthavne (mere end 5 mio. passagerer om året).

En række lande har etableret et godkendelsessystem, der har resulteret i mange forskellige administrative krav, som leverandørerne af groundhandling-ydelser og egen-handling-brugerne skal opfylde. Fremover skal dette for alle lande ske efter harmoniserede bestemmelser og med gensidig anerkendelse medlemsstaterne imellem.

Der skal etableres en klar juridisk ramme for "centraliseret infrastruktur" og for prisen herfor (dette er infrastruktur, der bruges ved levering af groundhandling-ydelser, hvis kompleksitet, omkostninger eller miljøpåvirkning ikke giver mulighed for, at de opdeles, eller for, at der forefindes flere af dem - eksempelvis brændstof- og oliepåfyldningen i Københavns Lufthavn).

Det gældende system for adskillelse af regnskaberne hos lufthavne, der selv udbyder groundhandling-ydelser, skal strammes, så lufthavnene leverer disse ydelser i et selskab, der er adskilt fra selve lufthavnsselskabet.

Bestemmelserne for udbudsproceduren, når en lufthavn skal udvælge leverandører af groundhandling i situationer med begrænsninger i adgangen, skal strammes, og der skal fastsættes en maksimal kontraktperiode på ti år mod de nugældende syv.

Det nugældende direktiv rummer ikke direkte bestemmelser om anvendelse af underleverandører, men forordningsforslaget sætter klare og stramme regler herfor, bl.a. af hensyn til sikkerheden.

Ifølge forslaget får en lufthavn pligt til at fastsætte regler for, at groundhandling-aktiviteterne koordineres med henblik på at kunne håndtere krisesituationer som særlige vejrforhold eller andre situationer med problemer for leveringen af groundhandling-ydelser. I store lufthavne skal dette ske med anvendelse af et formaliseret informationssystem og en passende beredskabsplan. Herved skal sammenhængen i groundhandlingen og med andre aktiviteter gøres mere robust.

Der skal fastsættes minimumsstandarder for kvaliteten af groundhandling-ydelser i store lufthavne. Disse minimumsstandarder skal leve op til specifikationer, som Kommissionen i henhold til forslaget skal fastsætte i delegerede retsakter.

Leverandører af groundhandling-ydelser i store lufthavne skal rapportere deres driftsresultater (performance) i henhold til krav, som Kommissionen skal fastsætte i delegerede retsakter.

Forslaget fastsætter minimumskrav for træning af personale hos alle udbydere af groundhandling med henblik på, at de kan udføre de opgaver, de bliver pålagt. Uddannelsen skal dække spørgsmål som sikkerhed, flyhåndtering, håndtering af fragt og gods mv. Hensigten er at sikre kvaliteten af de udførte opgaver med hensyn til pålidelighed, modstandsdygtighed overfor krise og sikkerhed i aktiviteterne samt at skabe lige vilkår blandt operatørerne.

Endelig skal der ske en tydeliggørelse af reglerne for overtagelse af personale i forbindelse med udbud af groundhandling-ydelser. Det gældende direktiv giver medlemsstaterne mulighed for at sikre et passende socialt beskyttelsesniveau for de ansatte, men forslaget vil give medlemsstaterne ret til at forlange overtagelse af personale i et vist omfang.

2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Det gældende direktiv er implementeret i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til groundhandling-markedet i danske lufthavne. Hvis forordningsforslaget vedtages, skal denne bekendtgørelse ophæves.

3. Høring

EU-specialudvalget for Transport samt følgende institutioner, virksomheder og organisationer:

DANSAM (sammenslutning af provinslufthavne), Flyvebranchens Personale Union, Cabin Attendants Union, Danish Airline Pilots Association (DALPA), International Aircraft Owners and Pilots Association (AOPA Danmark), SAS, Billund Lufthavn, Københavns Lufthavne, NOVIA, Copenhagen Flight Services og SAS Ground Handling.

Fristen for høringssvar er den 21. december 2011, og et supplerende grund- og nærhedsnotat om resultatet af høringen vil blive fremsendt.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af forslaget

Forslaget skønnes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Det må forventes, at forslaget vil medføre en øget indsats i Trafikstyrelsen til såvel administration af godkendelse af groundhandling-virksomheder som tilsyn med disse.

Der kan desuden blive tale om udgifter for lufthavne og leverandører af groundhandling-ydelser i forbindelse med bl.a. ændringer i styringen af infrastrukturen, opdelingen af lufthavnens forretningsområder og kravene om rapportering. Kommissionen mener, at disse udgifter vil blive opvejet af økonomiske og kvalitetsmæssige fordele. Det er på nuværende tidspunkt for tidligt at give en særskilt dansk vurdering af dette.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen mener ikke, at målene for forslaget vil kunne nås af medlemsstaterne enkeltvis, idet luftfartsselskaber opererer på et indre marked, og leverandører af groundhandling-ydelser opererer på et europæisk eller internationalt marked. Nationale foranstaltninger vil risikere at skade det indre marked.

Europæiske bestemmelser for groundhandling-ydelser er ifølge Kommissionen en nødvendig bestanddel af den europæiske lovgivning, som understøtter det indre luftfarts-marked, idet et fair, gennemskueligt og ikke-diskriminerende system for udbuddet af disse ydelser er nødvendigt for at opnå effektive ydelser af høj kvalitet inden for groundhandling, der spiller en hovedrolle i hele luftfartssystemet.

Regeringen deler denne opfattelse og finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget og er tilhænger af større konkurrence på groundhandling-området. For regeringen er det vigtigt, at der er større konkurrence, og at man samtidig er opmærksom på, at dette ikke skal medføre øgede bureaukratiske udfordringer for brugerne af lufthavnen.

Regeringen er i udgangspunktet positivt indstillet over for at indføre minimumsstandarder, og at dette skal ske i samarbejde mellem lufthavne og brugere. Regeringen ser dog en mulig udfordring i, at visse elementer fastsættes i delegerede retsakter, og det bør overvejes, om disse skal fastsættes direkte i forordningen.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.