



## Notat til Transportudvalget

### Om identitetskravet i grundlovens § 41, stk. 2, i forhold til et muligt ændringsforslag til lovforslag nr. L 20

#### 1. Indledning

25. november 2021

Transportudvalget har til brug for udvalgets behandling af lovforslag nr. L 20 anmodet om Lovsekretariatets vurdering af, hvorvidt et muligt ændringsforslag til lovforslaget om at indføre en bestemmelse i luftfartsloven, hvorefter afgørelser truffet i henhold til Trafikstyrelsens bekendtgørelser skal kunne påklages til transportministeren, vil opfylde det såkaldte identitetskrav, dvs. kravet om, at et ændringsforslag til et stillet lovforslag ikke må have en sådan karakter, at en eventuel vedtagelse af forslaget vil stride mod kravet om, at lovforslaget skal gennemgå tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2.

Lovsekretariatet  
J.nr.: 21-000761-7

#### 2. Konklusion

Der vil efter Lovsekretariatets opfattelse være væsentlige betænkeligheder ved at indsætte en bestemmelse som det ønskede i lovforslaget ved et ændringsforslag, idet Lovsekretariatet – uanset Folketingets sædvanligvis lempelige praksis på området – er mest tilbøjeligt til at mene, at en eventuel vedtagelse af lovforslaget med et sådant ændringsforslag vil stride mod grundlovens krav om tre behandlinger i Folketinget.

#### 3. Generelt om identitetskravet

Lovsekretariatet kan generelt om identitetskravet bl.a. henvise til sit notat af 28. januar 2015 til Retsudvalget, som blev udarbejdet som svar på et spørgsmål om forholdet mellem lovforslag nr. L 69 (folketingsåret 2014-15, 1. samling), der var under behandling i Retsudvalget, og et ændringsforslag fra justitsministeren hertil. Generelt om identitetskravet anførte Lovsekretariatet følgende i notatet:



”Det følger af grundlovens § 41, stk. 2, at et lovforslag ikke kan vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget.

Identitetsproblematikken drejer sig om, hvor omfattende ændringer der kan foretages i et lovforslag under dets behandling i Folketinget, uden at den nævnte bestemmelse i grundlovens § 41, stk. 2, kan anses for overtrådt. Man kan sige, at grundlovens § 41, stk. 2, sætter grænser for, i hvilket omfang et lovforslags identitet kan ændres ved ændringsforslag.

Grundlovens § 41, stk. 2, opstiller ikke klare grænser for, hvilke ændringer der kan foretages. Besvarelsen af spørgsmålet må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Ved denne vurdering må der lægges vægt på, at alle spørgsmål, der gøres til genstand for lovgivning, sikres en grundig behandling i Folketinget, og at offentligheden (specielt de, der berøres af lovgivningen) bør have mulighed for at påvirke lovgivningsprocessen.

Den afgørende retningslinje må på den baggrund være, at hovedsubstanten i en af Folketinget vedtagen lov faktisk er blevet undergivet tre behandlinger. Således må ændringsforslag i hvert fald vedrøre samme emne som lovforslaget eller sagt med andre ord, så må ændringsforslaget have en indholdsmæssig sammenhæng med lovforslaget.

...

En omfattende gennemgang af kriterier, der kan indgå i afgørelsen af, om identitetskravet er opfyldt, og en gennemgang af Folketingets praksis er gengivet i et notat fra Lovsekretariatet af 31. marts 2000, der er optrykt som bilag 4 til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over B 69 af 3. maj 2000 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, side 689 ff.)”

I det omtalte notat af 31. marts 2000 er følgende kriterier ved vurderingen af, om et ændringsforslag opfylder identitetskravet, anført:

- Om ændringsforslaget har samme formål som lovforslaget. Hvis der alene er tale om at løse det samme problem på en anden måde, kan det tale for identitet.
- Hvornår ændringsforslaget første gang omtales/behandles mere konkret. Hvis det har været omtalt ved førstebehandlingen og stilles i ud-



valgsbetænkningen til 2. behandling, er det alt andet lige mindre betænkeligt, end hvis det uden foramtale stilles som ændringsforslag dagen før 3. behandling til omdeling under mødet. At muligheden for et konkret ændringsforslag er omtalt under førstebehandlingen kan på den baggrund tale for, at identitetskravet er opfyldt.

- Om der er tale om at regulere den samme personkreds eller en ny personkreds. Går ændringsforslaget ud på at regulere en helt ny personkreds, kan det tale imod identitet, fordi den pågældende gruppe i givet fald ikke har haft mulighed for at forholde sig til forslaget.
- Om der er tale om et ændringsforslag af nogenlunde samme økonomiske omfang, som lovforslaget. Hvis der er tale om meget store økonomiske ændringer, kan det tale for, at ændringsforslaget bør undergives 3 egentlige behandlinger (og dermed tale imod identitet).
- Om ændringsforslaget fastholder eller fraviger den basale struktur i lovforslaget. Hvis den basale struktur i lovforslaget fraviges, kan det tale imod identitet.
- Om ændringsforslaget vil medføre ændringer i andre hovedlove end den lov, der foreslås ændret ved lovforslaget. Ændringer i andre hovedlove vil som udgangspunkt tale imod identitet.
- Om ændringsforslaget vedrører samme del af loven, som lovforslaget vedrører (f.eks. kan man ikke ved et lovforslag om ændring af retsplejelovens afsnit om appelbegrænsning lave ændringer om advokater). Hvis et ændringsforslag således angår en anden del af loven end lovforslaget, kan det tale imod identitet.
- Om det er nødvendigt at ændre lovforslagets titel, eventuel undertitel. Dette moment vil typisk kun spille en mindre rolle, men en nødvendig ændring af titlen kan tale imod identitet.
- Om ændringsforslaget går ud på en helt ny affattelse af lovforslaget, hvilket typisk kun spiller en mindre rolle, men det kan tale imod identitet.
- Om ændringsforslaget med stor sikkerhed ikke vil blive vedtaget. Hvis det ikke forventes vedtaget, kan man argumentere for, at det er mindre væsentligt, om det har været gennem tre egentlige behandlinger.



## 4. Lovforslag nr. L 20

Lovforslag nr. L 20 om ændring af lov om luftfart (Præcisering af rammerne for indskrænkninger i adgangen til luftfart og for tildeling af tilladelse til at udføre ruteflyvning, hjemmel til krav om sikkerhedsgodkendelser m.v.) blev fremsat af transportministeren den 6. oktober 2021.

Lovforslaget indeholder følgende hovedelementer:

- En præcisering af rammerne for indskrænkninger i adgangen til luftfart inden for dansk område. Dette sker ved en nyaffattelse af luftfartslovens § 3, som bemyndiger transportministeren til under visse omstændigheder at indskrænke eller forbyde adgangen til luftfart i bestemte områder.
- En præcisering af rammerne for tildeling af tilladelse til ruteflyvning inden for dansk område. Dette sker ved en nyaffattelse af luftfartslovens § 75, stk. 1, hvorefter der til regelmæssig luftfart i erhvervsøjemed over dansk område (ruteflyvning) kræves tilladelse fra transportministeren.
- En reduktion af en tidligere vedtaget stigning af den såkaldte safety-afgift, jf. luftfartslovens § 148.
- Indførelse af nye regler om sikkerhedsgodkendelse af personer, som udfører visse opgaver inden for luftfartssikkerhed. Dette sker ved at indsætte en ny bemyndigelsesbestemmelse i luftfartslovens § 70 a, stk. 2, hvorefter transportministeren efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at visse nærmere bestemte personer, som er beskæftiget med luftfart, skal sikkerhedsgodkendes af Trafikstyrelsen.

## 5. Luftfartslovens regler om delegation af ministerens beføjelser

Luftfartsloven indeholder bl.a. følgende bestemmelser om delegation af ministerens beføjelser efter loven:

**”§ 152.** Transport-, bygnings- og boligministeren kan bestemme, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen - ud over den samme ved bestemmelserne i loven tillagte myndighed - skal udøve visse af de ministeren ved loven tillagte beføjelser.



*Stk. 2.* Ministeren kan endvidere overlade beføjelser til at træffe afgørelser, som efter loven er tillagt ministeren eller Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, til:

- 1) andre offentlige myndigheder,
- 2) private organisationer eller
- 3) sagkyndige.

*Stk. 3.* Ministeren kan fastsætte regler om sagsbehandlingen og om klageadgang for de i stk. 2 nævnte afgørelser.

**§ 152 a.** Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes af offentlige myndigheder efter luftfartslovgivningen, herunder om at afgørelserne ikke skal kunne påklages.

**§ 153.** Transport-, bygnings- og boligministeren kan give nærmere forskrifter til gennemførelse og udfyldelse af bestemmelserne i denne lov.  
*Stk. 2.* Ministeren kan endvidere bemyndige Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen til at meddele de i stk. 1 omhandlede forskrifter.”

Lovforslag nr. L 20 som fremsat indebærer ingen ændring af de nævnte bestemmelser om delegation.

Efter bestemmelserne i lovens §§ 152 og 152 a og § 153, stk. 2, er en række af transportministerens beføjelser efter luftfartsloven delegeret til Trafikstyrelsen ved en bekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 2243 af 29. december 2020 om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forskrifter). Dette gælder bl.a. for ministerens nuværende beføjelser efter luftfartslovens § 3, hvilket er også beskrevet i bemærkningerne til lovforslag nr. L 20. Det gælder ligeledes for ministerens gældende beføjelser efter luftfartslovens § 75, stk. 1.

Den relevante bestemmelse i bekendtgørelsen er dens § 6, som har følgende ordlyd:

**§ 6.** Transportministerens beføjelser i § 1 a, § 2, stk. 1, litra c, § 3, stk. 1, § 4, stk. 2 og 3, § 6, stk. 3, § 7, stk. 3, § 9, § 13, stk. 1, litra b, § 16, stk. 1 og 2, § 20, stk. 3, § 21, stk. 3, § 24, stk. 1, § 26, stk. 1-3, § 30, § 31, § 32, stk. 2, § 34, § 35, stk. 1, § 40 g, § 40 i, stk. 3, § 50, stk. 9, § 51, § 52, § 53, § 54, § 55, stk. 1 og 3, § 57, stk. 2, nr. 7-9, § 57, stk. 3, § 57 a, stk. 5 og 6, § 58, stk. 2, § 59, § 60, stk. 1-3, § 62, § 63, stk. 1, § 64, stk. 2, § 65, stk. 3 og 4, § 67, stk. 1, § 68, stk. 1, § 69, § 70, § 70 a, stk. 1-4, § 70 b, stk. 4 og 5, § 71, stk. 1-4 og 6, § 73, § 74, § 75, stk. 1, 2, 4 og 8, § 76, § 77, stk. 3, § 81, § 82, § 82 a, § 83, § 85, stk. 1, 2 og 4, § 86, § 88, § 89 a, § 89 b, stk. 1, § 123 g, § 126 b, stk. 2-4, § 126 c,



stk. 2, § 126 d, § 126 e, stk. 2, § 126 f, § 126 g, § 130, § 130 a, § 131, § 147 a, stk. 6, § 148, stk. 4, 5 og 7, § 149, stk. 18, § 150 e, stk. 1 og 2, § 150 f, stk. 1 og 3, § 151, § 152, stk. 3, 1. led, § 153, stk. 1, § 153 a, stk. 1, § 154, stk. 1, § 155, stk. 2, og § 156, stk. 2, i lov om luftfart samt § 111, stk. 1, i bilaget til loven, udøves af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen varetager desuden opgaver, der er tillagt styrelsen i lov om luftfart, og opgaver, der følger af EU-forordninger på luftfartsområdet.

*Stk. 2.* Endvidere udøves ministerens beføjelser i lov om luftfart § 3, stk. 2, til midlertidigt at indskrænke eller forbyde adgangen til luftfart inden for hele riget af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, hvis indskrænkningen eller forbuddet alene skyldes hensynet til flyvesikkerheden.

*Stk. 3.* Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan efter § 152, stk. 2, overlade beføjelser til andre offentlige myndigheder, private organisationer eller sagkyndige til at træffe afgørelser, som efter lov om luftfart eller § 6, stk. 1, i denne bekendtgørelse er tillagt Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, inden for den hobbyprægede flyvning, og hvor det i øvrigt må anses for flyvesikkerhedsmæssigt forsvarligt.

*Stk. 4.* Forvaltningslovens kap. 2-7 gælder for private organisationer og sagkyndige, der efter stk. 3 får tillagt afgørelseskompetence. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan fastsætte regler om opbevaring m.v. af dokumenter og om tavshedspligt.

Det fremgår ikke klart af bemærkningerne til lovforslag nr. L 20, om det er hensigten, at også transportministerens beføjelse efter det foreslåede § 70 a, stk. 2, til at fastsætte regler om sikkerhedsgodkendelse af personer vil skulle delegeres til Trafikstyrelsen. De nuværende regler herom, som er udstedt med hjemmel i en mere generel bemyndigelsesbestemmelse i luftfartslovens § 1 a, findes imidlertid i en bekendtgørelse udstedt af det daværende Statens Luftfartsvæsen efter bemyndigelsen i luftfartslovens § 153 (bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007 om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security)), idet også transportministerens beføjelser efter lovens § 1 a, som det fremgår, er omfattet af delegationen af ministerens beføjelser til Trafikstyrelsen.

Ved § 28 i den nævnte bekendtgørelse er klageadgang over afgørelser truffet af Trafikstyrelsen efter bekendtgørelsens § 6 og efter luftfartsloven, bekendtgørelser fastsat i medfør heraf, Bestemmelser for Civil Luftfart og EU-forordninger på luftfartsområdet generelt afskåret.

## **6. Omtale af ønske om ændringsforslag ved 1. behandling af lovforslaget**



Under 1. behandling af lovforslag nr. L 20 den 13. oktober 2021 udtalte Hans Christian Schmidt i sin tale som ordfører for Venstre bl.a. følgende:

”Flybranchen har også længe efterlyst en klageadgang i forbindelse med Trafikstyrelsens udmøntning af bekendtgørelsen, og med forslaget i dag vil det være en fordel, at det bestemmes, at klageadgangen i forbindelse med afgørelser truffet af Trafikstyrelsen kan påklages til transportministeren.

Venstre er overordnet positivt stemt over for forslaget, men vi forventer også, at vores forslag her bliver taget seriøst. Det plejer man jo at gøre, det plejer vi i Transportudvalget, og det håber vi så også vil ske her. Vi synes altså, at det er fornuftigt, at vi prøver at styrke de nationale luftfartsselskaber og så også lader de udenlandske luftfartsselskaber betale deres del af det. Det vil vi stille nogle spørgsmål om i udvalget, og vi forventer selvfølgelig, at ministeren også vil efterkomme det eller i hvert fald vil imødekomme selve spørgsmålene og også en drøftelse af tingene i hans regi. Tak for ordet.”

Transportministeren udtalte i sin tale under 1. behandlingen følgende om spørgsmålet:

”Så blev der i debatten også spurgt ind til – og det var hr. Hans Christian Schmidt, der gjorde det – Erhvervsflyvningens Sammenslutning og klageadgang. Som der også er beskrevet i høringsnotatet, følger det af luftfartslovens regler, at der kan fastsættes nærmere regler om adgang til at klage over de afgørelser, der træffes af f.eks. Trafikstyrelsen, og heri ligger der bl.a., at der er en mulighed for at fastsætte regler om, at afgørelser ikke skal kunne påklages. Konkret er klageadgangen afskåret de fleste afgørelser, der træffes efter luftfartsloven, og det skyldes bl.a. kompleksiteten i sagerne, som bedst behandles af den myndighed med den største faglige ekspertise, som i dette tilfælde er Trafikstyrelsen. Er der nyt i en afsluttet afgørelsessag, vil man altid kunne bede myndigheden om at tage stilling til, om der er grundlag for at genoptage sagen, og så er der jo også, skal man huske, en europæisk luftfartsmyndighed, som også har ført tilsyn med de danske luftfartsmyndigheder i sager som disse. Og der har vi jo for nylig haft et eksempel, hvor vi netop har bedt den europæiske luftfartsmyndighed om at kigge efter de danske luftfartsmyndigheders håndtering af en konkret sag.”

## **7. Spørgsmål til transportministeren under udvalgsbehandlingen af lovforslaget**



Transportudvalget stillede den 8. november 2021 efter ønske fra Hans Christian Schmidt følgende spørgsmål til transportministeren om lovforslaget (L 20 – spørgsmål 4):

”Vil ministeren sørge for, at der i Luftfartsloven vedr. klageadgang (§ 152) tilføjes, at afgørelser truffet i henhold til Trafikstyrelsens bekendtgørelser kan påklages til transportministeren?”

Ministeren besvarede den 15. november 2021 spørgsmålet således:

”Som der henvises til i spørgsmålet regulerer luftfartslovens § 152 a adgangen til at fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes af offentlige myndigheder efter luftfartslovgivningen, herunder om at afgørelser ikke skal kunne påklages.

Der er således allerede en lovbestemt mulighed for at regulere klageadgangen for bl.a. Trafikstyrelsens afgørelser.

Denne klageadgang er i medfør af § 28, jf. § 6, i bekendtgørelse nr. 2243 af 29. december 2020 om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forskrifter som udgangspunkt afskåret.

I de fleste afgørelser, der træffes efter luftfartsloven, er klageadgangen således som udgangspunkt afskåret. Som jeg også oplyste under 1. behandlingen af lovforslaget, skyldes dette blandt andet kompleksiteten i sagerne, som bedst behandles i den myndighed med størst faglig ekspertise. Myndigheden med størst faglig ekspertise er i dette tilfælde Trafikstyrelsen.

Som jeg også oplyste under 1. behandlingen af lovforslaget, vil en borger eller virksomhed altid kunne bede Trafikstyrelsen om at tage stilling til, om der er grundlag for at genoptage sagen, hvis der er sket noget nyt i en afsluttet afgørelsessag.

Derudover kan man som på andre områder, hvor den administrative klageadgang er afskåret, indbringe sagen for Folketingets Ombudsmand eller for de danske domstole.”

Den 16. november 2021 stillede Transportudvalget efter ønske fra Hans Christian Schmidt følgende spørgsmål til transportministeren (L 20 – spørgsmål 5):

”Vil ministeren i forlængelse af svar på spørgsmål 4 yde teknisk bistand til at udarbejde ændringsforslag med bemærkninger, der sikrer,





at der i luftfartsloven vedrørende klageadgang tilføjes, at afgørelser truffet i henhold til Trafikstyrelsens bekendtgørelser kan påklages til transportministeren?"

Den 19. november 2021 besvarede ministeren spørgsmålet således:

"Som jeg oplyste i svar på TRU spørgsmål 4 til L 20 regulerer luftfartslovens § 152 a adgangen til at fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes af offentlige myndigheder efter luftfartslovgivningen, herunder om at afgørelser ikke skal kunne påklages.

Denne bemyndigelse er udmøntet i bekendtgørelse nr. 2243 af 29. december 2020 om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundtgørelse af visse af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forskrifter ved bestemmelse om, at afgørelser truffet af Trafikstyrelsen på områder delegeret til Trafikstyrelsen i medfør af denne bekendtgørelse og efter luftfartsloven, bekendtgørelser fastsat i medfør heraf, Bestemmelser for Civil Luftfart og EU-forordninger på luftfartsområdet ikke kan påklages til transportministeren eller anden administrativ myndighed.

Som tidligere oplyst er bemyndigelsen i luftfartslovens § 152 a udmøntet således, fordi det er min og mit ministeriums overbevisning, at sagerne behandles bedst i den myndighed, der har den største faglige ekspertise.

I forbindelse med anmodningen om teknisk bistand til at udarbejde et ændringsforslag, har jeg en række bemærkninger.

Overordnet set er der tale om en kompleks lovændring, der ud fra et lovteknisk perspektiv bør undergå en større granskning, end det er muligt ud fra rammerne for et ændringsforslag.

Henset til det korte tidsrum mit ministerium ville have til at udarbejde ændringsforslaget, ville det ikke være muligt at undersøge de eventuelle udfordringer, der vil være i sager, hvor en afgørelse træffes i henhold til såvel administrative forskrifter udstedt af Trafikstyrelsen, EU-regler eller bestemmelser i lov om luftfart. Det vil formentlig ikke være muligt at "skille sagerne ad" i forbindelse med klagesagsbehandlingen. Det betyder, at klagen de facto vil omfatte afgørelser truffet efter såvel administrative forskrifter udstedt af Trafikstyrelsen, EU-regler eller lov om luftfart.



Som eksempler på afgørelser med hjemmel i såvel EU-retten og administrative forskrifter kan nævnes certificering af screenere og afgørelser relateret til brug af droner. Derudover vil der f.eks. være blandet hjemmelsgrundlag i afgørelser vedrørende flyvepladser omfattet af nationale regler, hvor hjemmelsgrundlaget dels findes i luftfartsloven og dels i administrative forskrifter.

I forhold til afgørelser, der træffes i medfør af både EU-retten og administrative forskrifter udstedt af Trafikstyrelsen, vil det være nødvendigt at afdække, om den administrative klageinstans i form af transportministeren formelt vil skulle udpeges som kompetent myndighed i medfør af EU-retten.

Det vil endvidere skulle undersøges, om det vil forudsætte andre luftfartsfaglige kompetencer end dem, der er påkrævet for behandling af klager efter nationale administrative forskrifter, ligesom det vil skulle afklares, om det tilsyn EASA (European Union Aviation Safety Agency) og den Europæiske Kommission fører med Danmarks efterlevelse af EU-reglerne på luftfartsområdet, fremover også vil skulle omfatte klageinstansen, som således vil skulle leve op til myndighedskravene i de forordninger, der eventuelt vil være i spil.

Det antages, at indførelse af klageadgang under alle omstændigheder vil forudsætte, at der i klageinstansen skal opbygges en ikke ubetydelig ny teknisk faglighed på luftfartsområdet, som afspejler kompetenceniveauet i luftfartsbranchen i øvrigt. Det vil i den forbindelse være relevant, at der tages stilling til finansieringen af klageadgangen

Indførelse af klageadgang i forhold til afgørelser truffet i medfør af administrative forskrifter vil herudover i praksis føre til tilstande, som kan opleves som forskelsbehandling. Et forhold kan således behandles forskelligt afhængigt af, om afgørelsen vedrører færøske, grønlandske eller danske forhold. Det skyldes, at afgørelser, der træffes i forhold til luftfartsbrugere på Færøerne og i Grønland omfattes af lov om luftfart og regler udstedt i medfør heraf, som i stort omfang er regler, der svarer til de EU-retlige regler, idet EU-reglerne er medtaget som et bilag i de administrative forskrifter, mens afgørelser rettet mod den øvrige del af riget primært afgøres i henhold til EU-retten.

Derudover vil der på områder, der som udgangspunkt er omfattet af EU-retten, men hvor EU-retten undlader regulering af alle elementer på området, være forskel på om afgørelsen kan påklages. Der vil således være klageadgang for afgørelser truffet vedrørende f.eks. de såkaldte bilag 1-luftfartøjer (eksempelvis "selvbyggede" luftfartøjer) og de



mindre flyvepladser, mens der for afgørelser, der træffes i forhold til andre flytper og større lufthavne, ikke vil være klageadgang.

Udarbejdelsen af et lovforslag, hvormed afgørelser i medfør af forskrifter udstedt af Trafikstyrelsen kan påklages til transportministeren, forudsætter derfor en dybdegående analyse af konsekvenserne af et sådan forslag, herunder bl.a. en gennemarbejdet faglig stillingtagen til de uafklarede spørgsmål, der er præsenteret ovenfor.

Mit ministerium har endvidere ikke inden for tidsfristen af spørgsmålet haft mulighed for at tage nærmere stilling til, om identitetskravet til et eventuelt ændringsforslag som følge af grundlovens § 41, stk. 2, er opfyldt.

Jeg kan i forlængelse af ovenstående bekymringer oplyse, at jeg ikke kan udarbejde et ændringsforslag, da jeg som transportminister ikke fagligt ville kunne stå inde for et sådan forslag på nuværende tidspunkt. Det vil i den sammenhæng ikke være muligt for mit ministerium at sikre, at bemærkningerne til det efterspurgte ændringsforslag ville være fyldestgørende, korrekte og i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

Såfremt et flertal i udvalget efterspørger det, vil jeg dog gerne igangsætte en analyse af de ovenfor nævnte forhold, og denne analyse kan herefter danne grundlag for et eventuelt nyt lovforberedende arbejde.”

Den 19. november 2021 stillede Transportudvalget efter ønske fra Hans Christian Schmidt følgende spørgsmål til transportministeren (L 20 – spørgsmål 6):

”Vil ministeren i forlængelse af svar på spørgsmål 5 yde teknisk bistand til at udarbejde ændringsforslag med bemærkninger, der sikrer, at der i luftfartsloven vedrørende klageadgang tilføjes, at afgørelser truffet i henhold til Trafikstyrelsens bekendtgørelser kan påklages til transportministeren? Spørgeren bemærker, at der udelukkende anmodes om rent lovteknisk bistand.”

Den 22. november 2021 besvarede transportministeren spørgsmålet således:

”Jeg skal indledningsvis henholde mig til mit svar på TRU spørgsmål 5 til L 20, der vedrørte samme spørgsmål.

Jeg vil så vidt muligt altid imødekomme en anmodning eller forespørgsel fra udvalget, herunder om teknisk bistand til udarbejdelse af ændringsforslag. Jeg har således på ingen måde en politisk eller personlig



modvilje mod at assistere spørgeren med dette spørgsmål. Min begrundelse for, at jeg ikke finder det korrekt eller forsvarligt for mit ministerium at udarbejde bemærkninger til det foreslåede ændringsforslag, er derfor udelukkende af hensyn til, at lovgivningen skal være korrekt, lovlig og med behørig respekt for demokratisk inddragelse i lovgivningsprocessen.

I et ændringsforslag bør der bl.a. været en faglig belysning af konsekvenserne af det pågældende ændringsforslag. En konsekvensvurdering af det ønskede ændringsforslag vil tage tid at få belyst ordentligt, og det forudsætter et større analysearbejde, herunder afdækning af en række væsentlige tvivlsspørgsmål med bl.a. relevante EU-agenturer. Det er ikke et arbejde, der kan gennemføres på få dage eller uger.

Derudover skal jeg bemærke, at der er tale om et ønske om klagebehandling af afgørelser vedrørende tekniske spørgsmål, hvilke Transportministeriets departement på nuværende tidspunkt ikke har de faglige kompetencer til at håndtere. Det er således afgørende, at et eventuelt forslag om ændring af klageadgangen i luftfartsloven underlægges en grundig behandling, herunder forudgående stillingtagen til de praktiske konsekvenser.

Af hensyn til en ordentlig lovproces, herunder ikke mindst høring af relevante parter, og at Folketinget får et korrekt og oplyst grundlag at træffe beslutning ud fra, tilbød jeg også i forrige besvarelse at igangsætte den nødvendige analyse af spørgsmålet om klageadgang for på den måde at afklare, hvad konsekvenserne af etablering af klageadgang vil være.

Hvis et flertal i udvalget ønsker en sådan analyse, vil regeringen og Folketinget på et fagligt oplyst grundlag kunne tage nærmere stilling til, om der skal ske en ændring af luftfartsloven i overensstemmelse med det efterspurgte ændringsforslag.

Jeg skal i forlængelse heraf også bemærke, at det efterspurgte ændringsforslag ikke har nogen umiddelbar tilknytning til de øvrige dele af lovforslaget. Mit ministerium er den forbindelse tvivlende over for, om identitetskravet til ændringsforslag som følge af grundlovens § 41, stk. 2, er opfyldt.”

Lovsekretariatet blev i forlængelse af disse spørgsmål og besvarelser anmodet om en vurdering af spørgsmålet om forholdet mellem et eventuelt ændringsforslag som det efterspurgte og identitetskravet, jf. grundlovens § 41, stk. 2.



## 8. Lovsekretariatets vurdering

Det kan efter Lovsekretariatets opfattelse tale for at anse identitetskravet for opfyldt, at det efterspurgte ændringsforslag naturligvis i bred forstand angår luftfartsområdet, som også er genstanden for lovforslaget som fremsat, og at ændringsforslaget i givet fald ville gå ud på at ændre den samme hovedlov, som ændres med lovforslaget som fremsat, nemlig luftfartsloven. Ligeledes kan det tillægges en vis begrænset vægt, at ønsket om at få stillet det efterspurgte ændringsforslag blev berørt under lovforslagets 1. behandling.

Imidlertid taler det efter Lovsekretariatets opfattelse med noget større vægt imod at anse identitetskravet for opfyldt, at det efterspurgte ændringsforslag vil have et betydeligt bredere sigte end de elementer, som indgår i det fremsatte lovforslag.

Lovsekretariatet noterer sig i den forbindelse, at det fremsatte lovforslag tilsigter at ændre den materielle regulering på luftfartsområdet på fire forholdsvis nøje afgrænsede punkter ud af en meget omfattende og detaljeret regulering af området som helhed. Dertil kommer, at de pågældende ændringer ikke ses at berøre ansvars- og kompetencefordelingen mellem myndigheder eller forvaltningen af lovgivningen på luftfartsområdet, hverken specifikt i forhold til de konkrete materielle punkter, hvor der sker ændringer med lovforslaget, eller mere generelt. Dette skal sammenholdes med, at det efterspurgte ændringsforslag vil indebære en væsentlig ændring af ansvars- og kompetencefordelingen og forvaltningen af lovgivning på luftfartsområdet helt generelt. Bredden af en sådan ændring illustreres af omfanget af de beføjelser, som tilkommer transportministeren efter luftfartsloven, men som ved den ovenfor citerede bekendtgørelse er delegeret til Trafikstyrelsen.

På den baggrund vil der efter Lovsekretariatets opfattelse være væsentlige betænkeligheder ved at indsætte en bestemmelse som det ønskede i lovforslaget ved et ændringsforslag, idet Lovsekretariatet er mest tilbøjeligt til at mene, at en eventuel vedtagelse af lovforslaget med et sådant ændringsforslag vil stride mod identitetskravet, jf. grundlovens § 41, stk. 2.