



KOMITENOTAT

9. oktober 2024
2024-1642

Europa-Kommissionens forslag til gennemførelsesforordning vedrørende myndighedernes tilsynsforpligtelser vedrørende groundhandling-tjenesteydere på flyvepladser omfattet af forordning 2018/1139 (komitésag)

Nyt notat

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

Europa-Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesforordning vedr. myndighedernes tilsynsforpligtelser af groundhandling-tjenesteydere omfattet af forordning 2018/1139. Forslaget er sat til diskussion på møde i EASA-komiteén den 15. oktober 2024 samt afstemning i komitéén den 16. oktober 2024.

Kommissionen foreslår, at groundhandling-tjenesteyderne underlægges et direkte myndighedstilsyn fra den nationale myndighed i landet, hvor tjenesteudøveren har sit hovedsæde, samt separate tilsyn med udførelsen af ground handling fra myndigheder i de lande, hvor virksomheden måtte udføre sine ground handling-tjenesteydelser.

Groundhandling-tjenesteydere skal jf. forordning 2018/1139 ikke godkendes men deklarerer deres tilstedeværelse på en flyveplads omfattet af forordningen, hvorefter den nationale myndighed skal tilføje dem til myndighedens tilsynsportefølge.

Det vurderes, at forslaget vil medføre øget tilsynsarbejde for Trafikstyrelsen i forhold til groundhandling-tjenesteydere. Der vil særskilt skulle tages stilling til de forventede omkostninger og årsværk.



Forslaget forventes at have en positiv effekt på luftfartssikkerheden og forventes samtidig at reducere omkostninger for luftfartselskaber ved at mindske antallet af uheld i forbindelse med ydelser af groundhandling-tjenester.

Regeringen er positivt indstillet over for intentionen med forslaget om introduktion af fælleseuropæiske regler for tilsynet af groundhandling-tjenesteydere. Dog vurderer regeringen, at de nye regler medfører risiko for dobbelte tilsyns- og auditaktiviteter, ligesom regeringen er kritisk over for, at administration af forslaget medfører behov for administrative årsværk.

Regeringen agter at stemme imod forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag om myndighedernes tilsynsforpligtelse med groundhandling-tjenesteydere omfattet af forordning 2018/1139 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2018/1139 af 4. juli 2018 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Det Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ændring af forordning (EF) nr. 2111/2005, (EF) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 og direktiv 2014/30/EU og om ophævelse af (EF) nr. 552/2004 og (EF) nr. 216/2008 og Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91.

I henhold til artikel 2, stk. 1, litra d, i forordningen finder denne anvendelse på levering af groundhandling-tjenester på flyvepladser. Endvidere fremgår det af præambelbetragtning nr. 19, at der bør fastsættes væsentlige krav for sikker levering af groundhandling-tjenester. Ansvarsområder for groundhandling-tjenesteyderne findes i afsnit 4 i Bilag VII, *Væsentlige krav til flyvepladser*.

Forslaget er en del af en pakke bestående af en delegeret forordning, en gennemførelsesforordning, samt tilhørende ændringer til flyvepladsforordningen¹, de operative regler for luftfartsselskaber, jf. forordning 965/2012 og informationssikkerhedskravene, forordning 2022/1645.

Reglerne er udarbejdet af det europæiske luftfartssikkerhedsagentur, EASA, i samarbejde med groundhandling-branchen, og bygger som udgangspunkt på de eksisterende branchestandarder for

¹ Kommissionens forordning (EU) nr. 139/2014 af 12. februar 2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008.



groundhandling, eksempelvis International Air Transport Association's (IATA) manualer.

Gennemførelsesforordningen vedtages gennem undersøgelsesproceduren. Når undersøgelsesproceduren finder anvendelse, afgiver udvalget udtalelse med et kvalificeret flertal. Afgiver udvalget en positiv udtalelse, vedtager Kommissionen udkastet til gennemførelsesretsakt.

Afgiver udvalget en negativ udtalelse, vedtager Kommissionen ikke udkastet til gennemførelsesretsakt. Hvis gennemførelsesretsakten anses for at være nødvendig, kan formanden enten forelægge en ændret udgave af udkastet til gennemførelsesretsakt for det samme udvalg inden for to måneder efter afgivelsen af den negative udtalelse eller forelægge udkastet til gennemførelsesretsakt for appeludvalget til yderligere drøftelse inden for en måned efter afgivelsen. Forslaget er sat til diskussion på møde i EASA-komiteén den 15. oktober 2024 samt afstemning i komitéen den 16. oktober 2024.

Da forordning 2018/1139 er vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure, kan Europa-Parlamentet eller Rådet til enhver tid tilkendegive over for Kommissionen, at et udkast til gennemførelsesretsakt efter deres opfattelse overskrider de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i basisretsakten. I et sådant tilfælde reviderer Kommissionen udkastet til gennemførelsesretsakt under hensyntagen til de udtrykte holdninger og underretter Europa-Parlamentet og Rådet om, hvorvidt den agter at fastholde, ændre eller tilbagetrække udkastet til gennemførelsesretsakt.

3. Formål og indhold

Formålet med gennemførelsesforordningen er at sikre et ensartet tilsyn af de arbejdsaktiviteter, som foregår på en flyveplads i forbindelse med flytransport, og som tidligere ikke har været direkte reguleret. Levering af groundhandling-tjenester er i dag det eneste store arbejdsområde i luftfarten, som er gennemført gennem internationale branchestandarder.

Groundhandling-tjenester omfatter blandt andet bagagehåndtering, de-icing og anti-icing, godshåndtering og brændstoftankning.

Kommissionen ønsker med forslaget at strømline reguleringen af luftfartens arbejdsaktiviteter for derigennem at skabe ensartet tilgang til safety-relaterede rapporter, ledelsessystemer, auditring, vedligehold af udstyr, uddannelse og træning.



EASA har gennemført et studie, som har vist, at der er en forholdsvis lille mængde indberetninger fra groundhandling-selskaber i forhold til, hvor mange skader der sker på forpladsen, og de omkostninger som følger deraf. Med forslaget ønsker Kommissionen derfor at forbedre kulturen omkring safety-rapportering.

I OPS-forordningen² er der krav for luftfartsselskaber vedrørende ”*contracted services applicable to aircraft operators*”, jf. kravpunkt ORO.GEN.205. Heraf følger, at det er luftfartsselskabets ansvar at føre audits med de groundhandling-tjenesteydere, de har et samarbejde med, og det er myndighedens ansvar at føre tilsyn med, at luftfartsselskaberne lever op til dette krav. Dette betyder, at en groundhandling-tjenesteyder efter de gældende regler har lige så mange tilsyn, som de har kunder. Med forslaget reduceres antallet af tilsyn, da groundhandling-tjenesteyderne herefter kun vil være underlagt lovpligtigt tilsyn fra de kompetente myndigheder.

De foreslåede reglers indhold

Forslaget vil medføre, at alle groundhandling-tjenesteydere, der ønsker at levere groundhandling-tjenester på en flyveplads, skal indsende en deklaration til den kompetente myndighed, hvilket i Danmark er Trafikstyrelsen, hvori der erklæres overholdelse af gældende regler. Der er således ikke tale om en proces, som indebærer myndighedens forhåndsgodkendelse, men et tilsagn om, at groundhandling-tjenesteyderne er underforstået med gældende regler, og at de er underlagt tilsyn fra myndigheden.

I forslaget er der indlagt en treårig implementeringsperiode, hvilket giver nuværende groundhandling-tjenesteydere tid til at implementere reglerne samt at indsende deklaration til myndigheden. Efter denne implementeringsperiode er der lagt op til, at første tilsynscyklus vil være fem år, efterfulgt af en fast tilsynscyklus på fire år.

Kravene til myndigheden i forslaget til gennemførelsesforordningen omhandler blandt andet tidsfrister, udførelse af tilsyn, rammer for udstedelser af findings og bemærkninger, sanktionsmuligheder, krav til systemer, samt kriterier for træning og uddannelse af inspektører. Disse krav er lignende europæiske regler på andre domæner inden for luftfartsområdet, eksempelvis

² Kommissionens forordning (EU) nr. 965/2012 af 5. oktober 2012 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyveoperationer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008.



flyvepladsområdet³, flyveoperationsområdet⁴, lufttrafikstyringsområdet⁵ og luftdygtighedsområdet⁶.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Da de foreslåede regler for groundhandling-tjenesteydere er fremsat som en gennemførelsesforordning, vil reglerne ikke blive behandlet i Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Formålet med de foreslåede regler er dels at højne sikkerheden for den europæiske luftfart, og dels at der skabes mere fri konkurrence på groundhandling-markedet, herunder ensartede regler, som modvirker mulighederne for at konkurrere på lavere safety-standards.

I kraft af luftfartens internationale karakter og tradition for international regulering, herunder eksisterende europæisk regulering og kravsætning til luftfartsselskabernes tilgang til groundhandling, vurderes det nødvendigt, at reguleringen af groundhandling sker på et fælleseuropæisk plan. I tillæg hertil vurderes det, at de konkurrencemæssige forhold ikke vil kunne opnås gennem ren national lovgivning.

Der findes allerede regler vedrørende groundhandling, for så vidt angår markedsadgang for levering af groundhandling-tjenester i de større lufthavne, jf. Rådets Direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne. På baggrund heraf vurderer regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

3 Reguleret i forordning (EU) 139/2014 af 12. februar 2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008

4 Reguleret i forordning (EU) 965/2012 af 5. oktober 2012 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyveoperationer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008

5 Reguleret i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/373 af 1. marts 2017 om fastsættelse af fælles krav til udøvere af lufttrafikstyrings- og luftfartstjenester og andre lufttrafikstyringsnetfunktioner og tilsynet med disse udøvere, om ophævelse af forordning (EF) nr. 482/2008, gennemførelsesforordning (EU) nr. 1034/2011 og (EU) nr. 1035/2011 samt forordning (EU) 2016/1377 og om ændring af forordning (EU) nr. 677/2011 (EØS-relevant tekst.)

6 Reguleret i forordning (EU) 1321/2012 af 26. november 2014 om vedvarende luftdygtighed af luftfartøjer og luftfartøjsmateriel, -dele og -apparatur og om godkendelse af organisationer og personale, der deltager i disse opgaver.



6. Gældende dansk ret

Der findes i dag ingen nationale regler for Trafikstyrelsens tilsyn af groundhandling-tjenesteydere. Det skyldes, at Trafikstyrelsen gennemfører et indirekte tilsyn med virksomhederne i forbindelse med styrelsens tilsyn af luftfartsselskaberne.

På den baggrund har forslaget ikke betydning for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark er jf. forordning 2018/1139 forpligtet til at sikre efterlevelse af kravene til levering af groundhandling-ydelser på IMC-flyvepladserne⁷, som omfatter Stauning, Kolding og H.C. Andersen lufthavne. Da gennemførelsesforordningen ikke vil finde direkte anvendelse på disse flyvepladser vil det være nødvendigt at udstede en bekendtgørelse i form af en Bestemmelse for Luftfart (BL) for at implementere kravene (og tilsynsbeføjelsen) i dansk ret.

Udstedelsen af BL'en vil have hjemmel i Luftfartslovens § 1a.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget medfører, at Trafikstyrelsen bliver direkte myndighed over for groundhandling-tjenesteydere i Danmark med en dertil hørende forøgelse i styrelsens tilsynsforpligtelser. Det er på baggrund af data om antallet af nuværende groundhandling-tjenesteydere i Danmark vurderet, at der tilføjes mellem 75 og 90 nye tilsynsobjekter. Det forventes, at dette vil medføre et øget ressource-træk i størrelsesordenen 1-4 årsværk, med en forventet omkostning på ca. 1-4 mio. kr. om året. Der vil skulle tages særskilt stilling til håndtering heraf, herunder om opgaven skal løses inden for Trafikstyrelsens eksisterende årsværk.

⁷ IMC refererer til 'instrument meteorological conditions', og IMC-flyvepladser er således flyvepladser, der har tilknyttede instrumentflyveprocedurer. I Danmark er Stauning Lufthavn, Kolding Lufthavn og H.C. Andersen Lufthavn omfattet af grundforordningen, men reguleret efter nationale regler, eftersom disse lufthavne er undtaget fra at følge europæiske regler.



Trafikstyrelsens arbejde med tilsyn er finansieret gennem safety-bidraget pålagt luftfartsbranchen, som således vil være hovedfinansieringskilden for det øgede ressourcetræk.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Den primære samfundsmæssige påvirkning af forordningen forventes at være positiv, forudsat at forordningen medfører en ensartethed i groundhandling-standarder og -udførelse samt færre skader på luftfartøjer. Dette kan over tid formentlig medvirke til færre aflysninger og reducerede omkostninger for luftfartsselskaberne.

Det er endvidere forventningen, at standardiseringen af groundhandling-området i Europa vil øge mobiliteten inden for faget, da en certificering i en groundhandling-tjenesteyder kan overføres til en anden groundhandling-tjenesteyder, uden at medarbejderen nødvendigvis skal igennem et større lokalt træningsforløb.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vil medføre en forøgelse i antallet af audits foretaget af Trafikstyrelsen over for groundhandling-tjenesteydere, som forventes opvejet af en reduktion i audits fra de enkelte luftfartsselskaber hos virksomhederne og derved en mindre byrde for disse.

Det vurderes derfor, at forslaget samlet set ikke vil medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser for de omfattede groundhandling-tjenesteydere.

Omkostningerne til Trafikstyrelsens tilsyn med groundhandling-virksomhederne vil blive finansieret via safety-bidraget, som er pålagt luftfartsbranchen. Da der er hård konkurrence mellem flyselskaberne, forventes omkostningen at blive overvæltet fuldt ud på passagerer afrejsende fra lufthavne i Kongeriget.

Øvrige konsekvenser

Forslaget forventes at have en positiv effekt på luftfartssikkerheden i Danmark. Ved at fastsætte krav om myndighedstilsyn sikres det, at groundhandling-tjenesteyderne alle efterlever de fælleseuropæiske sikkerhedskrav, som fastsættes i forordning 2018/1139. Med forslaget vil man blandt andet kunne sikre, at groundhandling-



tjenesteyderne alle opererer med Safety Management-systemer, der lever op til de standarder, som er fastsat i europæiske lovgivning, og som følger principperne, der anvendes i eksisterende domæneforordninger på resten af luftfartsområdet.

Det forventes endvidere, at efterlevelsen af de fælleseuropæiske sikkerhedskrav vil medføre en reduktion i antallet af skader på luftfartøjer. Yderligere forventes forordningen at medføre en stigning i antallet af hændelsesindberetninger på groundhandling-området, hvilket vil give tilsynsmyndighederne mulighed for at identificere eventuelle risikoområder, hvor tilsynsarbejdet kan forbedres.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for Transport fra den 4. oktober til den 7. oktober 2024.

Der er modtaget indholdsmæssige høringssvar fra Brancheforeningen for Dansk Luftfart.

Brancheforeningen for Dansk Luftfart

Der er her tale om et forslag til gennemførelsesforordning, der grundlæggende ændrer på konditionerne for godkendelse og tilsyn samt tilhørende ansvar og juridiske forpligtelser i forbindelse med ground handling operationer i lufthavne. Hidtil har denne opgave været en del af luftfartsselskabernes ansvar i forhold til deres respektive GH-leverandører. Det har efter vores opfattelse fungeret glimrende hidtil. Vi har dog også forståelse for ønsket om at etablere en mere ensartet og harmoniseret struktur for godkendelse og tilsyn med GH-operatører. Men overflytningen af tilsynsansvaret indeholder også potentielle risici og vil implicit bygge på en forudsætning om meget klar fremtidig ansvarsfordeling og entydig grænsesætning mellem myndighedernes ansvar / forpligtelser i forhold til luftfartsselskabernes i det foreslåede nye regime. Risikoen er, at vi i stedet ender med øget bureaukrati. Disse forudsætninger behandles desværre ikke i Transportministeriets notat, hvilket de burde være af hensyn til fastlæggelse af Danmarks position til forslaget.

1. Det er uheldigt, at KOM-dokumentet ikke foreligger i forbindelse med denne høring. Dermed er det umuligt at vurdere om ovennævnte klare ansvarsfordeling mv. er beskrevet tydeligt og klart. Vi har dog fra anden side haft afgang til et udkast til den gennemførelsesforordning, der skal regulere myndighedskravene. Vi kan konstatere, at den version,



der muligvis ikke er den seneste, forholder sig tavst til emnet. Betragtning (9) i udkast til gennemførelsesforordning angående krav til GH-operatører indeholder dog nedenstående (kursiverede) passus, der tillægger GH-operatøren det operationelle ansvar. Aftageren af GH-operatørens ydelser, altså luftfartsselskabet, fremgår heller ikke heraf. Sammenholdt med gennemførelsesforordningen angående krav til myndigheder, må det antages, at aftagers (luftfartsselskabets) ansvar fremadrettet er rent kontraktuelle og leverancemæssige forhold. Men vores antagelse er indirekte. Det vil derfor være afgørende at få det forhold bekræftet entydigt.

With this Regulation, ground handling organisations are to assume full responsibility for the safe provision of services, their operations, and control the operational risks of their activities, while aircraft operators continue to remain responsible for the safety of the aircraft and for the flight, while aerodrome operators continue to remain responsible for the safe operation of aerodromes. Therefore, ground handling organisations should develop and implement a management system with effective safety management processes capable of identifying and managing the safety risks, including those arising from interfaces with the aircraft operators and the aerodrome operators, through the application of adequate and proportionate mitigation measures.

2. En klart beskrevet entydig ansvarsfordeling er som nævnt afgørende for erhvervet. Det er forudsætningen for, at notatets antagelser om forslagets positive effekter, herunder især at det vil betyde lavere omkostninger for luftfartsselskaberne, er reelle. Hvis der trods overdragelsen af tilsyns- og kontrolforpligtigelse til myndighederne, efterlades usikkerhed om dette, vil slutresultatet ikke være lavere omkostninger, men derimod dobbelte tilsyns- og auditaktiviteter. Altså en samlet forøget tilsynsbyrde og øget bureaukrati. Det er en grundforudsætning for at forslaget giver mening. Det er derfor afgørende, at forordningen er klar og tydelig i denne sammenhæng. Vi opfordrer til, at Transportministeriets notat forsynes med en vurdering af dette, og at emnet gøres til en dansk nøgleprioritet i de videre forhandlinger.
3. Det fremgår flere steder i notatet, at forslaget vil føre til øget luftfartssikkerhed. Det er vores opfattelse, at luftfartssikkerheden med det nuværende regime allerede er meget høj. Vi finder det tvivlsomt, at forslaget i sig selv vil resultere i



større effekter på den front. Det bør erindres, at luftfartsselskaberne allerede i dag har en klar egeninteresse i at sikre en høj grad af sikkerhed i forbindelse med GH-leverancer.

4. Det fremgår af afsnittet om samfundsøkonomiske konsekvenser (side 7), at myndighedernes omkostninger til tilsyn vil stige som følge af forslaget. Denne stigning skal dækkes via safety-bidraget. Det angives endvidere, at luftfartsselskabernes afgiftsomkostning forventes at blive overvæltet fuldt ud på passagererne. Selv om der er tale om en fælles-europæisk ændring, er der forskelle mellem landene i hvorledes myndigheders tilsynsomkostninger finansieres. I Danmark via en afgift, som andre lande ikke har. Der er således ikke fravær af priselasticitet, så efter vores opfattelse vil en del af den afledte afgiftsbyrde blive absorberet af især de danske luftfartsselskaber selv. De vil altså ende med øgede omkostninger.

Ovenstående er vores umiddelbare bemærkninger – her afgivet uden fuld indsigt i formuleringerne i det endelige KOM-forslag.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På baggrund af drøftelserne i EASA-komitéen, er det vurderingen, at der er en overvejende positiv holdning til forslaget fra langt størstedelen af de øvrige medlemsstater.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter intentionen med forslaget.

Regeringen noterer sig dog bekymringen fra Brancheforeningen for Dansk Luftfart om risikoen for dobbelte tilsyns- og auditaktiviteter med øgede opgavebyrde for branchen.

Samtidig skaber den øgede regelmængde på luftfartsområdet bekymring i forhold til mængden af kompleksitet for aktørerne. Regeringen vil derfor opfordre Kommissionen til at genoverveje forslaget for at sikre, at reglerne er klare og enkle samt undgå risikoen for dobbelt tilsyns- og auditaktivitet.

Det er endeligt regeringens vurdering, at administration af forslaget medfører et behov for administrative medarbejdere i staten



uden en beviselig lettelse af administrative byrder andre steder i samfundet.

Regeringen agter at stemme imod forslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.