



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.12.2006
KOM(2006) 810 endelig

2005/0191 (COD)

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET**

i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit

vedrørende

**Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets
forordning om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart**

DA

DA

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET**

i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit

vedrørende

**Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets
forordning om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart**

1. SAGSFORLØB

Forslag sendt til Europa-Parlamentet og Rådet: (dokument KOM(2005) 429 endelig - 2005/0191 COD):	22.9.2005
Udtalelse afgivet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg:	20.4.2006
Udtalelse afgivet under Europa-Parlamentets førstebehandling:	15.6.2006
Fælles holdning vedtaget:	11.12.2006

2. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2320/2002 om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart har været i kraft siden januar 2003. Erfaringen fra Kommissionens inspektioner og medlemsstaternes daglige anvendelse af forordningen har vist, at den hurtige transformation til lovgivning af en række ikke bindende henstillinger udarbejdet af medlemsstaterne som følge af den hurtige udarbejdelse og vedtagelse af forordningen efter begivenhederne den 11. september 2001 har resulteret i nogle problemer, der påvirker gennemførelsen af forordningen ret kraftigt.

Derfor foreslog Kommissionen en revision af denne forordning for at affatte retsreglerne klarere og at forenkle og harmonisere dem yderligere for generelt at øge sikkerheden inden for civil luftfart. Den nye rammeforordning bør alene fastlægge de grundlæggende principper for, hvad der skal gøres for at beskytte den civile luftfart mod ulovlige handlinger, mens der ved gennemførelsesbestemmelser bør fastsættes tekniske og proceduremæssige regler for, hvordan dette mål skal nås.

3. BEMÆRKNINGER TIL DEN FÆLLES HOLDNING

Der har været tætte kontakter mellem de tre institutioner for at gøre det lettere at nå frem til en aftale under andenbehandlingen af denne sag. Dette lykkedes dog ikke, mest på grund af spørgsmålet om **finansiering af luftfartssikkerhedsforanstaltningerne**. Europa-Parlamentet havde under sin førstebehandling stillet adskillige ændringsforslag med henblik på at forpligte

medlemsstaterne til at betale i det mindste nogle af omkostningerne ved luftfartssikkerhedsforanstaltningerne.

Rådets fælles holdning, som blev vedtaget med enstemmighed, rækker ikke ved de væsentlige mål og bagvedliggende tilgange i Kommissionens forslag.

Det er værd at nævne to specifikke spørgsmål, der er opstået i forbindelse med Rådets behandling.

Det første spørgsmål vedrører anvendelsen af de **nye udvalgsprocedureregler**. Der måtte skabes sammenhæng med de nylig vedtagne regler i Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17. juli 2006 om ændring af afgørelse 1999/468/EF, hvorved Europa-Parlamentets får øgede kontrolbeføjelser med hensyn til autonome retsakter, som vedtages med udvalgsprocedurer. Efter Rådets opfattelse bør forskriftsproceduren med kontrol, jf. artikel 5a i afgørelse 1999/468/EF, gælde for såvel artikel 4, stk. 3, der indeholder kriterier for, hvornår medlemsstaterne kan afvige fra de fælles grundlæggende normer for små lufthavne / små fly, som for artikel 9, stk. 2, hvori specifikationerne for medlemsstaternes nationale kvalitetskontrolprogram fastsættes. Kommissionen deler Rådets opfattelse på dette punkt.

Det andet spørgsmål vedrører **udeladelse af bestemmelsen om, at Kommissionen kan undersøge medlemsstaternes anvendelse af strengere foranstaltninger**. I forslagets artikel 5, stk. 2, foreslog Kommissionen, at den skulle være beføjet til at se nærmere på, om medlemsstaternes anvendelse af strengere foranstaltninger rent faktisk er baseret på en risikovurdering, og at den er relevant, objektiv og ikke-diskriminerende og står i rimeligt forhold til den risiko, der søges begrænset. Er dette ikke opfyldt, ville Kommissionen efter høring af udvalget – og i sidste instans Rådet – kunne beslutte, at den pågældende medlemsstat ikke kan vedblive med at anvende de strengere foranstaltninger. Denne bestemmelse blev udeladt af Rådet, og Kommissionen gjorde sine indvendinger gældende i en erklæring. (jf. bilaget).

Endelig afgav Kommissionen erklæringer om, hvorledes den vil fortolke artikel 6, artikel 18 og kapitel 10, samt om Kommissionens hensigter angående kapitel 6 for at gøre det muligt at nå frem til en politisk aftale om den fælles holdning. (jf. bilaget).

4. KOMMISSIONENS BEMÆRKNINGER I DETALJER

1. Ændringsforslag fra Europa-Parlamentet, som Kommissionen har accepteret, og som fuldt ud eller delvis er indarbejdet i den fælles holdning

Ændringsforslag 2, 4, 11, 15, 17, 23-30, 33, 34, 37, 40, 46-49, 53-56, 58, 65-68, 73, 77-79 og 82 vedrører alle præciseringer, bedre, eller mere præcise formuleringer eller sammenhæng med tekstens øvrige bestemmelser. Disse indbefatter sondringen mellem traditionel fragt og post samt fastsættelsen af kriterier for små lufthavne / små fly.

I ændringsforslag 7 anføres det, at målsætningen om "one-stop security" for alle flyvninger inden for EU bør fremmes.

Ændringsforslag 8 og 12 vedrører Gibraltar lufthavn. Der er opnået enighed om en ny ministererklæring om denne i Cordoba den 18. september 2006.

Ændringsforslag 51 omhandler anerkendelse af EF-sikkerhedsprogrammer for luftfartsselskaber af andre medlemsstater end den medlemsstat, der har godkendt programmet.

2. Ændringsforslag fra Europa-Parlamentet, som Kommissionen har afvist, og som hverken fuldt ud eller delvis er indarbejdet i den fælles holdning

Ændringsforslag 3, 35, 43 og 44 om finansiering af luftfartssikkerhedsforanstaltninger er afvist af Rådet. Kommissionen er enig med Rådet i, at det er uhensigtsmæssigt at lade en teknisk forordning indeholde krav eller forpligtelser vedrørende finansiering af luftfartssikkerhedsforanstaltninger.

Ændringsforslag 6 og en del af 57 pålægger Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) at foretage inspektioner på området luftfartssikkerhed. Den klare skelnen mellem begreberne sikkerhed og security bør imidlertid bevares – sikkerhed vedrører konstruktion og anvendelse af fly, medens security vedrører forebyggelse af ulovlige handlinger. Da security tydeligvis ligger uden for EASA's kompetence, er det uhensigtsmæssigt at ændre EASA's kompetenceområde i denne forordning.

Ændringsforslag 19, 36 og 85 omhandler baggrundskontrol af personalet. Efter Kommissionens opfattelse gør disse ændringsforslag videre end forordningens anvendelsesområde, idet de nationale efterretningsvirksomheders arbejde inddrages. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bør Fællesskabet ikke fastsætte harmoniserede regler om baggrundskontrol. Hvad obligatorisk baggrundskontrol af piloter angår, tilslutter Kommissionen sig sigtet, men pilotcertificering ligger uden for denne forordnings anvendelsesområde.

I dele af ændringsforslag 20 og 21 ændres definitionen af både transfer- og transitpassagerer, bagage, fragt og mail på en uacceptabel måde. Det er alene ved skift af fly, og ikke ved ændring af rutenummer, at security-status for passagerer, bagage, fragt og mail ændres. En accept af disse ændringsforslag ville indebære, at passagerer, bagage, fragt og mail i transit henholdsvis ville skulle gå fra borde, eller læses af for at blive screenet igen, blot fordi rutenummeret ændres ved transitstedet. Dette er hverken nødvendigt eller ønskeligt.

Ændringsforslag 22, hvorved definitionen af potentielt uregerlige passagerer udvides, anses for at være overflødig og umulig at håndhæve. Et luftfartsselskab har altid ret til af sikkerhedsgrunde at nægte uregerlige passagerer ombordstigning. Det er endvidere ikke entydigt, hvordan det på forhånd kan bedømmes, om en persons adfærd vil bringe flysikkerheden i fare – hvordan kan en potentiel flykaprer udpeges i lufthavnen?

I ændringsforslag 32 tilføjes en definition af "kontinuerlig stikprøvekontrol". Men da udtrykket ikke forekommer i forordningen, er der ikke behov for at definere det.

Ifølge ændringsforslag 38 skal der foretages en risikovurdering og konsekvensanalyse for hver enkelt af de nærmere beskrevne foranstaltninger og procedurer, som skal vedtages, herunder de skønnede omkostninger. Selv om der foretages en risikovurdering og konsekvensanalyse for den overordnede politik for luftfartssikkerhed, vil det være uhensigtsmæssigt at gøre dette for de enkelte foranstaltninger og procedurer. Med oprettelsen af en ekspertgruppe "Stakeholders' Advisory Group" (se ændringsforslag 61) dannes der en ramme for en dybdegående vurdering af gennemførelsesforanstaltninger og -procedurer.

Ifølge ændringsforslag 41 og 42 skal medlemsstaterne underrette og konsultere Kommissionen, inden de anvender strengere foranstaltninger. Ud fra en institutionel betragtning er det

ikke op til medlemsstaterne at underrette eller konsultere et forskriftsudvalg angående foranstaltninger, som de ønsker at træffe; udvalget bistår Kommissionen med dennes reguleringsopgaver.

Ændringsforslag 45 angående udarbejdelse af et dækkende svar til et tredjeland, som anmoder om sikkerhedsforanstaltninger for flyvninger fra EU-lufthavne, er delvis indarbejdet. Det anses dog for uhensigtsmæssigt at indarbejde kravet om at høre det pågældende tredjeland forud for svaret i en fællesskabsforordning.

Med ændringsforslag 50 overføres ansvaret for sikkerhedsprogrammer for luftfartsselskaber fra luftfartsselskaberne til medlemsstaten, og forpligtelserne i medfør af dette program begrænses til det nationale sikkerhedsprogram for civil luftfart. Luftfartsselskaberne bør imidlertid opfylde såvel forpligtelserne i medfør af denne forordning som i det nationale sikkerhedsprogram for civil luftfart og ikke blot forpligtelserne i det sidstnævnte. Med Kommissionens forslag pålægges luftfartsselskaber, lufthavne og andre enheder tilsvarende forpligtelser, som ville blive ændret med dette ændringsforslag.

Ændringsforslag 52 stemmer ikke overens med ændringsforslag 53, der er indarbejdet i Rådets fælles holdning. Kommissionen er enig med Rådet i, at overskriften for artikel 12 bør være "Sikkerhedsprogram for enheder".

Med ændringsforslag 59 forpligtes Kommissionen til at sikre, at der føres tilsyn med hver enkelt europæisk lufthavn mindst én gang hvert fjerde år. Dette er ikke realistisk, da det vil indebære, at Kommissionen enten foretager 200 inspektioner pr. år (sammenlignet med ca. 30 inspektioner i 2005), eller omvendt at Kommissionen pålægger medlemsstaterne en inspektionscyklus over fire år for deres lufthavne, hvilket ikke er tilstrækkelig hyppigt for de nationale myndigheders inspektioner.

Med ændringsforslag 63 tilstræbes der flere luftfartsaftaler med tredjelande. Ikke alene har Rådet slettet artikel 17, idet den blev anset for overflødig i lyset af henvisningen til traktatens artikel 300, men indgåelsen af aftaler om gensidig anerkendelse bør heller ikke nødvendigvis kobles med indgåelsen af luftfartsaftaler.

Ændringsforslag 69, 70, 71, 75, 76 og 83 omhandler detaljer, som bør fastlægges i gennemførelseslovgivningen, selv om Kommissionen har støttet sig til disse ændringsforslag.

Med ændringsforslag 74 sikres det, at luftfartsselskaber ikke behøver at være sikkerhedsgodkendte fragtagenter. Men hvis et luftfartsselskab varetager security-kontrol for et andet luftfartsselskab, skal førstnævnte altid være en sikkerhedsgodkendt fragtagent. Henvisningen til luftfartsselskaber er derfor også udtrykkeligt indføjet i definitionen af "sikkerhedsgodkendte fragtagenter" – definition (24).

I ændringsforslag 80 tilstræbes det at udvide anvendelsesområdet ud over EF-luftfartsselskaber. I modsætning til den internationale lovgivnings principper fastsættes regler for sikkerhedsforanstaltninger under flyvningen af den stat, hvor flyet er registreret, og ikke der, hvor luftfartsselskabet har forretningssted.

3. **Ændringsforslag fra Europa-Parlamentet, som Kommissionen har accepteret, men som hverken fuldt ud eller delvis er indarbejdet i den fælles holdning**

I ændringsforslag 1, 10, 13, 16, 31 og 33 søges det understreget, hvorfor der er behov for regler for luftfartssikkerhed. De påvirker ikke forordningens indhold negativt, skønt ordvalget ikke er i tråd med den internationalt accepterede terminologi - security er et middel til at forebygge ulovlige handlinger mod civile luftfartøjer, og derved beskyttes den civile luftfart.

I en del af ændringsforslag 5 erstattes "kvalitetskontrolprogram for sikkerheden" med "program for kontrol med sikkerhedsniveauet". Et kvalitetskontrolprogram kan kontrollere både kvaliteten og niveauet af sikkerhed. Af hensyn til sammenhængen med ændringsforslag 49 og 56 er det derfor anbefalet også at fastholde ordet "kvalitet".

I ændringsforslag 9 udtrykkes et ønske om at disponere over en solidaritetsmekanisme til ydelse af bistand efter terrorhandling. Kommissionen anerkender dette spørgsmåls betydning, men erkender, at følgerne heraf rækker ud over transportsektoren.

Ændringsforslag 14 tilføjer en definition af "lufthavn". Kommissionen kunne acceptere dette ændringsforslag, selv om det ikke er strengt nødvendigt at definere lufthavn i denne forordning.

Ændringsforslag 18 ændrer definitionen af "demarkeret område". Denne ændring kan accepteres, men den er unødvendig, idet ingen airside-områder i lufthavne er tilgængelige for den almene offentlighed.

Kommissionen kan acceptere ændringsforslag 39 om angivelse af sikkerhedsmkostninger på billetten eller på anden måde, selv om dette ikke er strengt relevant for denne forordning.

Med ændringsforslag 60 og 62 forpligtes Kommissionen til at udfærdige en årlig rapport. Kommissionen ville have foretrukket ændringsforslag 62, da det i høj grad ligner ordlyden af artikel 11 i den eksisterende forordning (EF) nr. 2320/2002.

Med ændringsforslag 61 oprettes en ekspertgruppe ("Stakeholders' Advisory Group") på samme vis som i artikel 6 i forordning (EF) nr. 549/2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum. Herved formaliseres den nuværende situation, idet en sådan ekspertgruppe allerede findes.

Kommissionen kan acceptere ændringsforslag 64 vedrørende datoen for anvendelse (et år fra datoen for ikrafttræden), alt efter hvornår Europa-Parlamentet og Rådet vedtager denne forordning.

Ifølge ændringsforslag 72 skal uledsaget indskrevet bagage underkastes en "tilstrækkelig" i stedet for "ekstra" sikkerhedskontrol. Kommissionen accepterer denne formulering, da det stadig overlades til gennemførelseslovgivningen at fastlægge sikkerhedskravene.

Ifølge ændringsforslag 81 skal ansvaret for at træffe foranstaltninger i tilfælde af en ulovlig handling defineres klart. Dette nye mandat til Kommissionen kan accepteres.

Ændringsforslag 84 kræver, at security-udstyr opfylder de godkendte specifikationer. Kommissionen kan acceptere dette ændringsforslag, såfremt "godkendte" erstattes af "definerede", idet der endnu ikke er etableret noget fællesskabsdækkende system til godkendelse af udstyr.

5. KONKLUSION

Kommissionen er af den opfattelse, at Rådets fælles holdning, som blev vedtaget den 11. december 2006 med enstemmighed, ikke er i modstrid med dets forslags væsentlige mål og bagvedliggende tilgange, og Kommissionen kan derfor acceptere den.

BILAG

Kommissionens erklæringer til optagelse i Rådets mødeprotokol

Ad artikel 5, stk. 2 og 3 (ændret), "Anvendelse af strengere foranstaltninger"

"Kommissionen finder det ikke relevant at ændre sit forslag, før Europa-Parlamentet har afgivet udtalelse om ændringen af artikel 5, stk. 2 og 3, i den fælles holdning i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, navnlig for så vidt angår bestemmelserne om gennemførelsen af udvalgsproceduren med hensyn til undersøgelse af og tilladelse til medlemsstaternes anvendelse af strengere foranstaltninger."

Ad artikel 6, "Sikkerhedsforanstaltninger, som kræves af tredjelande"

"Når Kommissionen tager stilling til, om den skal handle på eget initiativ i medfør af artikel 6, stk. 2, tager den hensyn til, om anmodningen specielt vedrører den medlemsstat, der har foretaget underretningen, eller om den er blevet eller måske også vil blive rettet til andre medlemsstater."

Ad artikel 18, "Ikrafttræden"

"Kommissionen vil i perioden fra denne forordnings ikrafttræden til datoen for anvendelsen af artikel 11 fortolke artikel 5, stk. 4, i forordning (EF) nr. 2320/2002 i lyset af artikel 11 i denne forordning."

Bilaget - Kapitel 6, "Fragt og post"

"Kommissionen erkender, at post er en særlig form for fragt og derfor bør undergå en særlig sikkerhedskontrol. En sådan kontrol bør stå i forhold til risikoens omfang og bør så vidt muligt ikke være til skade for de kommercielle forpligtelser og de offentlige serviceforpligtelser i postsektoren.

De specifikke krav til sikkerhedskontrol af post vil blive fastlagt i gennemførelsesbestemmelserne, men Kommissionen anerkender postsektorens ønske om stabile regler. Derfor er det Kommissionens intention, at gennemførelsesbestemmelserne skal baseres på de nugældende EF-sikkerhedsbestemmelser for post, og den vil navnlig i begyndelsen opretholde de specifikke regler for post, der skal transporteres om bord på postfly.

Kommissionen giver endvidere tilsagn om, at et udkast til gennemførelsesbestemmelserne for post vil blive fremsat, inden forordning (EF) nr. 2320/2002 og gennemførelsesbestemmelserne hertil ophæves, med henblik på at sikre kontinuiteten, idet retsakterne således kan erstattes umiddelbart efter deres ophævelse."

Bilaget - Kapitel 10, "Sikkerhedsforanstaltninger under flyvningen"

"Kommissionen ønsker i forbindelse med kapitel 10, punkt 3 og 4, jf. den fælles holdning, at præcisere, at den hverken ønsker at forpligte medlemsstaterne til at acceptere våben om bord under flyvningen eller at forbyde dette. Kommissionen erkender, at det er op til den enkelte medlemsstat at beslutte, om en tjenestemand i funktion må bringe våben om bord på et luftfartøj til eventuel brug."