

6. januar 2012  
J.nr. TS3000715-00011

## **Supplerende 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 groundhandlingsydelser. 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**

Forslaget har været sendt i høring den 1. december 2011 med høringsfrist den 21. december 2011 i EU-specialudvalget for Transport samt følgende 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 Lufthavn, NOVIA, Copenhagen Flight Services og SAS Ground Handling.

Af høringssvarene fremgår følgende:

**Erhvervsflyvningens Sammenslutning og DSB** har oplyst, at de ikke har nogen bemærkninger.

### **SAS**

SAS finder generelt, at forslaget er komplekst, omkostningstungt og bureaukratisk. Det forholder sig utilstrækkeligt til lufthavnens forskellige roller og skaber en ubalance mellem lufthavnene på den ene side og handlere/luffartsselskaber på den anden med en styrkelse af lufthavnens monopolstilling og en svækkelse af brugernes retsstilling. Forslaget synes mere optaget af at sikre lufthavnene rettigheder end at skabe konkurrence på handling-markedet. Efter SAS' opfattelse skaber forslaget ikke værdi for branchen.

Særligt fremhæver SAS, at de foreslåede regler om centraliserede infrastrukturer og adgangen til at opkræve afgifter herfor er et brud på den danske økonomiske regulering af Københavns Lufthavn, jfr. luftfartslovens § 71 og dermed en svækkelse af den nødvendige kontrol af den privatiserede lufthavn, som der er politisk enighed om.

SAS er enig i, at øget konkurrence på handling-området er ønskværdigt, i det omfang det er formålet med forslaget, og i det omfang tilstrækkelig konkurrence ikke er etableret. SAS mener, at der er stor forskel på handlingsmarkederne i EU's lufthavne. Handlingsmarkedet i Skandinavien, herunder Danmark er karakteriseret ved lave adgangsbarrierer for handlings-selskaberne og en hård konkurrence med meget små marginaler, hvilket særligt handling-markedet i CPH er og har været et illustrativt eksempel på.

SAS peger på at en begrundelse for forslaget er manglende kvalitet blandt handlings-selskaberne. SAS mener, at kvaliteten som udgangspunkt skal være den, som luftfartsselskaberne efterspørger og betaler for. Hvis et handlings-selskab ikke leverer kvaliteten, kan luftfartsselskabet skifte handler eller handle selv. Kvalitetsproblemer hænger meget ofte sammen med lufthavnens utilstrækkelige og mangelfulde infrastruktur. At løse kvalitetsproblemer generelt ved at give lufthavnsmonopoler yderligere beføjelser i forhold til handlings-selskaberne er ikke meningsfyldt og svækker konkurrencen.

Den større privatisering og kommercialisering af lufthavnene betyder et stærkt øget fokus på at levere et afkast til ejerne. Afkastet optimeres bl.a. gennem en løbende optimering af kapaciteten, hvilket ofte betyder periodevis kapacitetsmangler og affødte kvalitetsproblemer for operatørerne, herunder handlings-selskaberne.

Den økonomiske optimering sker bl.a. i form af etablering af egne handlings-selskaber, standardisering og overtagelse af luftfartsselskabernes produkter, centralisering af handlings-ydelser samt indførelse af regler og standarder, som primært varetager lufthavnens interesser.

Forslaget synes ikke at anerkende og adressere den udtalte kommercialisering og sammenblanding af interesser fra lufthavnens side. Forslaget giver i mange tilfælde lufthavnene myndighedsbeføjelser og sikrer ikke, at lufthavnsmonopolerne varetager egne interesser på en betryggende måde. En række af forslagets bestemmelser er med til at rod fæste lufthavnens monopolstilling og kommercielle interesser både som infrastruktur- og handlingsleverandører på bekostning af både handling- og luftfartsselskaber.

Dertil kommer, at forslaget introducerer en række bureaukratiske og omkostningsdrivende regler og forpligtelser, som ingen værdi skaber.

### Artikel 4: Brugerudvalg

Brugerudvalget er lufthavnens konsultative organ for handlingsvirksomheden i lufthavnen. Artiklen bruger en del kræfter på at sikre, at egenhandlere ikke kan stemme, hvis

de er involveret i en udbudsprocedure. Ligeledes er der taget højde for, at ingen brugere kan majorisere udvalget. SAS mener ikke, at forslaget tager stilling til den ofte forekommende situation, hvor lufthavnen bedriver handlingsvirksomhed og har en stærk egeninteresse i udfaldet af konsultationerne.

#### Artikel 6: Levering af groundhandlingsydelser til tredjemand

Begrænsning af antallet af leverandørhandlere er et vidtgående indgreb særligt i relation til bagage-handling og forplads-handling, som tilsammen udgør en overordentlig væsentlig del af handlingsvirksomheden i en lufthavn. SAS anser det som mærkværdigt, at der ud over en lufthavns størrelse ikke er opregnet kriterier for, hvornår et medlemsland kan begrænse antallet af handlere.

#### Artikel 7: Udvalgelse af leverandører

SAS finder det betænkeligt, at lufthavne med så stærke kommercielle interesser og i øvrigt så vide beføjelser i forhold til handlingsselskaberne tillægges myndighed som ordregivende myndighed. Lufthavnen er ikke en uafhængig, objektiv part, selv om den ikke driver handlingsvirksomhed. SAS finder at den ordregivende myndighed i alle tilfælde bør være en myndighed uafhængig af lufthavnen.

#### Artikel 11: Lufthavnen som handling-leverandør

SAS er uforstående over for, at en lufthavn, som driver handling-virksomhed ikke er underlagt udbudsprocedurerne. Der består ikke nogen rationel begrundelse for at give lufthavnene en sådan kommerciel særstilling og fortrinsret. Tværtimod er det en iboende konkurrencebegrænsning.

I praksis kan denne særstatus ifølge SAS betyde, at en begrænsning til to leverandørhandlere i en lufthavn med op til 5 millioner passagerer medfører, at en lufthavnsbruger med en markedsandel på mere end 25 pct. er udelukket fra at udføre leverandørhandling. SAS kan ikke forstå, at en lufthavn skal have fortrinsret frem for en lufthavnsbruger i en sådan situation. Dette gælder oven i købet og ubegrundet i 5 år efter en lufthavn ikke har kontrol med handleren.

#### Artikel 12: Arbejdstagerrettigheder

SAS finder, at regler om arbejdstagerrettigheder bør følge andre fælles EU-regler eller nationale regler. Såfremt det er tilfældet i denne artikel, er det uacceptabelt at indføre videregående rettigheder i forhold til groundhandlere.

#### Artikel 15: Konsultationer

SAS mener, at der synes at være en uheldig sammenblanding af roller. Lufthavnen kan både optræde som handlingsvirksomhed og dermed optræde som arrangør af konsultationer om forordningens anvendelse mellem lufthavnen, sig selv som handlingsvirksomhed, handlere og luftfartsselskaber. SAS mener at dette bør være en myndighedsrolle.

#### Artikel 16: Godkendelse

SAS går ud fra, at eksisterende handlingsvirksomheder ikke underlægges nye godkendelsesprocedurer.

SAS finder, at der kan være god grund til at sikre en høj standard for handlingsvirksomheder både i økonomisk og kvalitetsmæssig henseende, og at der inden for EU opereres med gensidig godkendelse af handlingsvirksomhederne.

SAS mener imidlertid der ikke skal være en omfattende bureaukratisk øvelse i form af detailregulering, som ikke skaber værdi for luftfartserhvervet. Forslaget går ifølge SAS alt for vidt i den henseende, adskiller sig milevidt fra krav, som man kunne forestille sig i forhold til andre brancher og ligger fjernt fra dansk/skandinavisk tradition.

### Artikel 21: Driftsmanual

SAS peger på, at artikel 21, litra (f) stiller en række krav til handlingsselskaber om procedurer, koordination med lufthavn og kunder, mens der ingen tilsvarende krav er til lufthavnene, hvis monopolydelser handlerne (og handlernes kunder) i den grad er afhængige af.

SAS anser i øvrigt, at artikel 21 er den eneste under afsnittet om godkendelse, der er værd at arbejde videre med.

SAS peger på virksomhedens problemstilling, hvor SAS' handlingsvirksomhed er integreret i SAS' øvrige virksomhed, ligesom SAS' egenhandling og leverandørhandling er integrerede.

For SAS' vedkommende og for en lang række andre egenhandlere er det forbundet med store administrative vanskeligheder at udskille handlingsvirksomheden fra SAS' øvrige virksomhed og ikke mindst at adskille egenhandling og leverandørhandling først på aggregeret virksomhedsniveau og dernæst på lufthavnsniveau.

Hovedårsagen til at SAS driver leverandør-handling, er at skabe synergier for sin egenhandling-virksomhed v.v. Der kan således godt ske en adskillelse af indtægter fra henholdsvis egen- og leverandørhandling, mens en adskillelse af omkostninger, aktiver/passiver og likviditet ikke giver mening og ikke kan ske på retvisende måde, jfr. artikel 18, stk. 3, jfr. artikel 17, stk. 2.

### Artikel 27: Centraliseret infrastruktur

SAS anser denne artikel som meget central i forhold til den klassiske og skærpede konflikt mellem luftfartselskaber og lufthavne om luftfartsselskabernes ret til at udbyde egne produkter til passagererne. Det er luftfartsselskaberne, der sælger et produkt til passagererne og herunder betaler for forskellige underleverancer bl.a. handling- og lufthavnsydelse.

For SAS' vedkommende er det af central betydning, at passagererne på deres rejse oplever et ensartet, harmoniseret og genkendeligt produkt på jorden såvel som i luften uanset afrejse-/ankomstlufthavn. Derudover er det vigtigt, at kunne tilbyde unikke produkter, som giver en konkurrencefordel på linje med, hvad SAS' konkurrenter gør på deres hjemmemarkeder.

Omvendt kan lufthavnene have en interesse i at standardisere sit produkt også på handling-området gennem løsninger for alle, og derved at optimere sin kapacitet og søge at skabe en ensartet oplevelse af lufthavnen for passagererne, uanset hvilket selskab passageren rejser med. Lufthavnene bruger bl.a. bestemmelserne om centraliseret infrastruktur til at opnå dette. Dette begrænser luftfartsselskabernes muligheder for at konkurrere om produktet.

Artiklen udgør desværre et potentielt alvorligt tilbageskridt i forhold til gældende bestemmelser, hvor det er myndighederne, der træffer afgørelse om centraliseret infrastruktur efter ansøgning fra lufthavnene. I henhold til forslaget er det nu lufthavnene, der træffer afgørelse herom. Hvis brugerudvalget er uenig, kan man anmode myndighederne om at tage stilling.

SAS ser det som uklart, hvorledes uenighed i brugerudvalget defineres. Hvis enighed etableres med simpelt flertal, kan SAS' konkurrenter støtte lufthavnen i at centralisere en infrastruktur mod SAS' ønske om at have egne produkter. Efter SAS' opfattelse er dette et så centralt punkt, at den nugældende regel om myndighedernes afgørelse skal opretholdes, eller at minimum manglende konsensus i brugerudvalget skal indebære, at lufthavnene skal anmode om myndighedernes godkendelse.

#### Artikel 28: Betaling for infrastrukturer

SAS mener, at forslaget giver lufthavnene adgang til at opkræve betaling for centraliserede infrastrukturer efter konsultation af brugerudvalget, men uden godkendelse af myndighederne. Dette er et brud på den beskyttelse, som luftfartsselskaberne i dag nyder gennem luftfartslovens §71 og den hertil knyttede BL 9-15, hvorefter bl.a. Københavns Lufthavns takster reguleres og i sidste instans skal godkendes af myndighederne, såfremt der ikke kan opnås enighed med brugerne.

Det er et decideret tilbageskridt i forhold til dansk regulering og er efter SAS' opfattelse uacceptabelt. Ud over at Københavns Lufthavn unddrages myndighedernes kontrol med en del af prissætningen, betyder det, at der for lufthavnens vedkommende opstår et decideret incitament til at etablere en så stor del af infrastrukturen som muligt som centraliseret infrastruktur uden om myndighedernes kontrol - oven i købet med den ringere beskyttelse af brugerne, som forslaget lægger op til.

#### Artikel 29: Juridisk adskillelse

Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn har over 2 millioner passagerer. SAS er umiddelbart bekendt med, at Københavns Lufthavn bedriver handlingsvirksomhed, jfr. forslagets bilag, punkt 2,3, 5.1, 5.2, 5.5, 6.2 og 10.1. Det samme gælder formentlig Billund Lufthavn. Begge lufthavne skal hermed udskille sine handlingsvirksomheder i særskilte juridisk enheder.

SAS støtter dette, da det er en den eneste mulighed for at sikre mod krydssubsidiering af lufthavnenes handlingsvirksomhed og dermed forvridding af konkurrencen mellem handlingsselskaber og luftfartsselskaber. SAS finder det imidlertid helt utilstrækkeligt, at der kun er forbud mod krydssubsidiering fra luftfartsmæssige aktiviteter, jfr. stk. 3 og ikke også kommercielle aktiviteter, jfr. stk. 4.

SAS mener, at der i dag i vid udstrækning foregår konkurrenceforvridding fra lufthavnenes side, hvor visse luftfartsselskaber får enten gratis eller kraftigt rabatterede handlingsydelser af lufthavne finansieret af lufthavnenes øvrige aktiviteter herunder luftfartsmæssige eller kommercielle aktiviteter. SAS peger på, at en lang række af lufthavnenes kommercielle aktiviteter er monopolydelser. Her kan nævnes som minimum parkering, udlejningsvirksomhed og formentlig også butiksforgpagtning. Såfremt der skal tillades krydssubsidiering af lufthavnenes handlingsvirksomhed, må der sikres fuld transparens og lige adgang for alle luftfartsselskaber til samme priser/rabatter for samme ydelser.

#### Artikel 30: Lufthavnenes koordinationsret

SAS anser det for uforståeligt, at kommercialiserede lufthavnsmonopoler tillægges en ret til at koordinere et liberaliseret, konkurrenceudsat marked, som de selv er en del af både som handlere og infrastrukturudbydere. SAS kan støtte, at lufthavnen har en koordinerende rolle, men der må, som det er beskrevet for handlerne, også medfølge forpligtelser for lufthavnene som f.eks. en ligeværdig part i CDM-procedurer, som ellers ikke giver mening. Ligeledes bør der indføres en beskyttelsesklausul, som sikrer, at koordinationen ikke sker til fordel for egen handlingsvirksomhed

#### Artikel 31: Adfærdskodeks (ordensregler)

SAS finder det bemærkelsesværdigt, at forslaget eksplicit tilskriver lufthavnen ret til at udarbejde ordensregler. SAS vil blot henlede opmærksomheden på, at Københavns Lufthavn via sine ordensregler for nylig har forsøgt ensidigt at fraskrive sig ansvar for skader på brugernes materiel. Dette illustrerer med al tydelighed, at sådanne ordensregler bør være underlagt myndighedskontrol.

#### Artikel 32 f.f.: Minimumsstandarder

Her gives lufthavnene (i givet fald myndighederne) ret til at fastsætte minimumsstandar-

der. Det er betænkeligt at tillægge lufthavnene denne beføjelse alene. Minimumsstandarder kan anvendes af lufthavnene til at undgå for stor differentiering af luftfartsselskabernes produkter, som indebærer behov for, at lufthavnene skal udvide kapaciteten. Minimumsstandarder kan således bruges til at spare penge og i øvrigt begrænse konkurrencen mellem luftfartsselskaberne gennem standardisering af luftfartsselskabernes kvalitet/produkter.

SAS finder at det er helt ude af proportioner og uacceptabelt, at privatiserede lufthavne skulle have adgang til at fastsætte minimumsstandarder for andre operatører/markeder på områder som træning, information, assistance til passagerer, CDM, safety, security, beredskab og miljø. Her er et langt stykke ad vejen tale om myndighedsopgaver, som ikke kan overlades til en privat aktør samt opgaver som henhører under lufthavnens eget naturlige ansvar eller burde gøre det.

Det er ligeledes et udtryk for overbureauokratisering, helt uden sædvane inden for andre erhvervssektorer samt en potentiel begrænsning af konkurrencen, at Kommissionen skal fastsætte minimumsstandarder for disse ydelser ligesom fastlægge detaljerede specifikationer for indberetning af udførelsen af groudhandlingsydelse.

SAS finder det dog rimeligt, at der fastsættes minimumsstandarder, hvis legitime formål er at forhindre urimelige krav til infrastrukturen. For det første bør det dog ske under inddragelse af brugerne af lufthavnene. For det andet skal der ved uenighed mellem brugere og lufthavn være mulighed for, at det er myndighederne, der tager stilling.

#### Artikel 34: Uddannelse

Her er tale om detailregulering på skrivebordsniveau, som ikke hører hjemme i EU-lovgivning. Hvordan har Kommissionen vurderet, at det er længden på et kursus – 2 dage – som er afgørende for, om kompetencerne er i orden uanset job, evner, erfaring m.v. Dette bør overlades til en beskrivelse i handlingsselskabernes Manual of Operations, jfr. artikel 21.

#### Artikel 35: Underentrepriser

SAS finder artiklen svært forståelig, da den indleder med at tillade underentrepriser og dernæst i de efterfølgende stykker på det nærmeste forbyder det. Underentrepriser bør naturligvis tillades i videst muligt omfang for herved at skabe effektivitet i markedet. Det skal som det vigtigste være ens for såvel egen- som leverandørhandlere, og det skal ske under skyldig hensyntagen til legitime kapacitetsbegrænsninger i lufthavnene.

### **Dansk Erhverv**

Dansk Erhverv oplyser, at organisationens interesse i foreliggende forslag hovedsagelig er af brugermæssig natur, hvorfor følgende bemærkninger skal ses i lyset af, at man betragter luftfartserhvervet som serviceorganer for medlemmernes erhvervsmæssige aktiviteter, herunder godstransport og logistik, turismeerhvervet samt forretningsrejsende i ikke prioriteret rækkefølge.

Luftfartsområdet er således en del af den globale værdikæde, og der er en klar interesse i, at samspillet mellem de forskellige led i kæden fungerer så effektivt, billigt, pålideligt og produktivt som muligt.

Dansk Erhverv kan på den baggrund støtte de overordnede mål for den foreslåede regulering, der sigter på at opgradere og effektivisere lovgivningen med henblik på en mere velfungerende håndtering af de omhandlede områder i dagligdagen for kunderne. I den forbindelse peges på, at den største erhvervs- og samfundsmæssige interesse i et



velfungerende luftfartserhverv ligger i, at kunderne hos luftfartsselskaber, lufthavne m.v. får den bedst mulige service. Dansk Erhverv støtter ethvert forslag, der har dette som udgangspunkt.

Høringen omhandler for en stor del aspekter af intern interesse for luftfartserhvervet og sigter mod en effektivisering og tilpasning til den øgede efterspørgsel, der er opstået som følge af den voksende flytrafik. Dansk Erhverv har ingen særlige bemærkninger til disse dele.

### **Københavns Lufthavne A/S**

Københavns Lufthavne A/S (CPH) hilser Kommissionens forslag til ny forordning om groundhandling-ydelser i EU's Lufthavne velkomment.

Det er CPH's opfattelse, at de harmoniserede regler for levering af groundhandling og egen-handling i EU's lufthavne vil bidrage til en højere kvalitet af ydelserne, skabe lige vilkår på lufthavnsniveau mellem ground-handling-virksomhederne og en mere lige konkurrence blandt lufthavnene i EU. Især ser CPH bestemmelserne om godkendelsesprocedurer og uddannelseskraav som en forbedring i forhold til det gældende direktiv, ligesom en præcisering af brugen af underentreprenører giver grobund for mere reel konkurrence.

For så vidt angår bestemmelserne om kvalitet og forvaltningsorganets rolle, har CPH følgende enkelte bemærkninger til Kommissionens forslag:

#### Artikel 30 - Adfærdskodeks

Iht. forordningens artikel 30 er det lufthavnens forvaltningsorgan, der har ansvar for at sikre en god koordinering af groundhandling aktiviteterne i lufthavnen. Som koordinator for flytrafikken på jorden skal forvaltningsorganet især sikre, at leverandørernes og egen-handling-brugernes operationer er i overensstemmelse med lufthavnens adfærdskodeks. Det er CPH's opfattelse, at forvaltningsorganet bør gives en mere klar hjemmel til at håndhæve sådanne adfærdskodeks, som har stor indvirkning på især safety og security.

#### Artikel 32 - Minimumskvalitetsstandarder

I henhold hertil skal forvaltningsorganet endvidere, efter høring af brugerudvalget og leverandørerne, fastsætte minimumskvalitetsstandarder for udførelsen af groundhandling-ydelserne, inden for de specifikationer som måtte blive fastsat af Kommissionen.

Også her bør forvaltningsorganet gives en mere klar hjemmel til at håndhæve fastsatte kvalitetstandarder. Forordningen bør endvidere beskrive, hvilken virkning høringen af brugerne og leverandørerne har, herunder en præcisering af, hvorvidt forvaltningsorganet har en hjemmel til at træffe endelig beslutning i situationer, hvor der ikke opnås konsensus om de bebudede standarder. Alternativt bør det præciseres, at brugere og eller groundhandling leverandørerne er henvist til at indbringe forvaltningsorganets afgørelser eller foranstaltninger for de nationale myndigheder, jf. artikel 42.

#### Egenhandling i de små lufthavne

Iht. artikel 5 har alle lufthavnsbrugere mulighed for at udføre egen-handling. I lufthavne med mere 2 mio. passagerer årligt forudsætter egen-handling, at egen-handling-brugeren har opnået godkendelse.

Lufthavnenes koncession forudsætter, at der stilles den nødvendige kapacitet til rådighed, herunder at brugerne kan tilbydes den nødvendige handling. I de små lufthavne med et passagertal på under 2 mio. om året, kan det være nødvendigt for driften af lufthavnen, at forvaltningsorganet selv påtager sig at udføre den ground handling, der som minimum skal kunne tilbydes brugerne bl.a. på forpladsen. En forudsætning for at kunne opretholde den kapacitet, der skal til for at kunne tilbyde den nødvendige handling er, at der er tilstrækkelig volumen i de ydelser der skal udføres. Hvis der ikke er et tilstrækkeligt antal handlinger, vil der ikke være tilstrækkelig økonomi i opgaven til at lufthavnen kan tiltrække handlere eller selv udføre opgaverne. Det er derfor nødvendigt, at de små lufthavne har mulighed for at pålægge brugerne en vis minimums handling, og dermed afskære brugerne fra egen-handling. Med det gældende direktiv er dette i dag muligt.

Hvis de mindre lufthavne fratages muligheden for at pålægge brugerne en minimums-handling kan det resultere i, at disse lufthavne ikke kan opretholde kapacitet til at kunne tilbyde den nødvendige handling. Hertil kommer, at der i lufthavne med under 2 mio. passagerer årligt ikke stilles krav om godkendelse af egen-handling-brugere. Hvis egen-handling gøres fri også i de små lufthavne, vil der være stor risiko for, at de små lufthavne ikke længere kan levere ground handling, ligesom der vil være risiko for utilstrækkelig kvalitet og svigtende sikkerhed på airside.

### **Brancheforeningen Dansk Luftfart**

Brancheforeningen Dansk Luftfart, der også svarer på vegne af **DI Transport**, noterer, at Kommissionen i den til lufthavnspakken tilhørende meddelelse (COM(2011) 823 final) peger på, at direktiv 96/67 fra 1996 ikke længere er tidssvarende. Der peges på, at effektiviteten er for lav som følge af adgangsbarrierer og begrænsninger på ekspansion. Kvaliteten af groundhandling aktiviteterne har ifølge Kommissionen ikke fulgt med udviklingen. Kommissionen konkluderer, at fordelene ved markedsåbningen ikke udnyttes i tilstrækkelig grad og dermed ikke giver fordele for slutbrugerne.

Kommissionen finder derfor, at der består et stærkt behov for revision af reglerne for at opfylde målsætningerne om øget effektivitet og kvalitet i groundhandling-ydelserne. Dansk Luftfart tilslutter sig målsætningerne om øget effektivitet og kvalitet, men er stærkt kritiske overfor Kommissionens valg af strategi, som det foreligger i forslaget.

Dansk Luftfart finder, at forordningsforslaget indeholder en lang række bureaukratiserende detailreguleringer, der modvirker opfyldelse af målsætningerne. Der kan således være stærk tvivl om, hvor vidt Kommissionen har ret i, at forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Kommissionen argumenterer i sin egen analyse af proportionalitet (punkt 3.4), at selv om forslaget involverer betragtelige ekstraomkostninger til øget styring af centraliseret infrastruktur, til juridisk separation af lufthavne og til øget rapportering mv., vil disse ekstraomkostninger blive neutraliseret af de overordnede gevinster ved forslaget. Kommissionen synes således at sætte lighedstegn mellem bureaukratisk detailregulering og opnåelse af øget effektivitet og kvalitet. Det finder Dansk Luftfart er en helt udokumenteret antagelse, jævnfør nedenfor.

### Ens regler til vidt forskellige ydelser

Forslagets Annex oplister 11 kategorier af groundhandling-ydelser, som forslaget skal omfatte. Trods forskelligheden i disse ydelser lægger forslaget op til ens krav og regler, uanset ydelsens art og dens betydning i den samlede værdikæde. For eksempel vil for-

slagets begrænsninger i "subcontracting" (artikel 35) være helt meningsløs – og formentlig voldsomt fordyrende – for en cateringleverandør, der får sine sandwich leveret af en ekstern producent.

Samme problematik gør sig gældende andre steder i forslaget, f.eks. vedrørende krav til træning af medarbejdere (artikel 34). Dansk Luftfart finder det ikke relevant, at Kommissionen stiller præskriptive og detaljerede krav til indhold, omfang og varighed af en given groundhandlers træningsaktiviteter. DL tager som udgangspunkt, at sådanne krav dels fastlægges af den operative kontekst i den enkelte lufthavn (og dertil hørende lovbundne krav, f.eks. vedrørende safety og security), aftagerens krav og den respektive handlingsvirksomheds ønske om positionering i markedet.

#### Konflikt med luftfartslovens bestemmelser

Forslaget giver lufthavne hjemmel til at opkræve betaling for centraliserede infrastrukturer efter konsultation af det såkaldte brugerudvalg (artikel 4), men uden den godkendelse fra myndighedsside, der i dag følger af Luftfartslovens § 71 og den hertil knyttede BL 9-15. Disse bestemmelser betyder blandt andet, at Københavns Lufthavns takster reguleres og i sidste instans skal godkendes af myndighederne, såfremt der ikke kan opnås enighed med brugerne. Kommissionens forslag synes således i konflikt med luftfartslovens bestemmelser.

#### Hensyn til mindre lufthavnes vilkår

Artikel 5 fastlægger, at alle brugere har ret til egenhandling. Denne ret kan dog være problematisk for mindre lufthavne (mindre end 2 mio. passagerer om året), hvis økonomiske balance ofte vil afhænge af, at man kan levere de samlede ydelser. Det bør derfor overvejes, hvorledes de mindre lufthavnes vilkår kan sikres uden at kvalitet og effektivitet berøres negativt.

#### Virksomhedsoverdragelse

Reglerne om virksomhedsoverdragelse er vigtige, og medvirker til at etablere en veldefineret ramme for processer af stor betydning for de berørte organisationer og processer. På EU-plan er disse rammer beskrevet i Direktiv 2001/23, der endvidere er reflekteret i Lov om Lønmodtageres Retstilling ved Virksomhedsoverdragelse.

Dansk Luftfart er dog stærkt betænkelige ved, at Kommissionen gennem nærværende forslag synes at ville udvide anvendelsen af Direktiv 2001/23, men uden der foreligger en egentlig revisionsproces af Direktiv 2001/23. Det er efter DL's opfattelse ikke en acceptabel fremgangsmåde. Såfremt direktivets anvendelse ønskes ændret, bør dette ske som en direkte og åben revision, og ikke ad bagvejen, som Kommissionens forslag umiddelbart lægger op til.

#### Uklare rollefordelinger

Forslaget er flere steder uklar i sine sondringer mellem myndighed, lufthavnsvirksomhed / koncessionshaver og markedets øvrige aktører. Det kommer f.eks. til udtryk i artikel 32 om retten til at formulere minimums kvalitetsstandarder. Minimumsstandarder bør først og fremmest formuleres ud fra konkrete infrastrukturforhold og lovmæssige krav, hvorunder lufthavn / koncessionshaver har en naturlig rolle. Men på en række andre områder tilhører "kvalitetsstandarder" den operative kontekst og markedets mekanismer i øvrigt. Artikel 32 bør således indeholde en tydelig afgrænsning af rollefordelingen mellem aktørerne.

Sammenfattende er det opfattelsen hos Dansk Luftfart, at forslaget ikke vil medvirke til opfylde de målsætninger, der udstikkes. Tværtimod lægger forslaget op til en langt højere grad af bureaukratisering, og vil dermed pålægge erhvervets aktører (inkl. de nationale myndigheder) en lang række administrative byrder. Forslaget udviser ingen forståelse for den store variation, der er i de forskellige kategorier af groundhandling-ydelser. Forslaget vil ultimativt medføre væsentlige omkostningsforhøjelser og forringet fleksibilitet. Dansk Luftfart er som nævnt ovenfor stærkt i tvivl om, hvor vidt forslaget reelt er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Dansk Luftfart finder det afgørende, at der fra dansk side anlægges en stærkt kritisk holdning til forslagens videre skæbne. Forslaget bør udsættes for en grundlæggende ombearbejdning. Fokus bør i den forbindelse lægges på, at de fremtidige rammer for groundhandling sikrer den størst mulige entydighed, fleksibilitet og omkostningseffektivitet, men uden at der fra centralt hold lægges bureaukratiserende detailregulering for dagen.

### **3F**

Forbundet er enig i, at groundhandling direktivet til enhver tid bør indrettes således, at effektiviteten i lufthavne er tilstrækkelig til at kunne sikre nutidig og fremtidig nødvendig kapacitet til opretholdelse af luftfarten.

3F vil også pege på de bemærkninger, der er givet i forbindelse med EU-høringsprocessen fra lønmodtagerside om, at der er behov for øget opmærksomhed på de sociale forhold, der er opstået i forbindelse med det eksisterende ground handling direktiv, yderligere forstærkes ved det nuværende forslag, og at indførelse af for meget konkurrence erfaringsmæssigt påvirker arbejdsvilkårene i negativ retning.

3F vil derfor også anføre, at man i Danmark bør afholde sig fra rene ideologiske indfaldsvinkler til initiativer, der alene tager udgangspunkt i markeds kræfter og konkurrence som eneste vej til at opnå en mere effektiv civil luftfart.

3F beklager, at en allerede sådan set udvikling af uigennemtænkte liberaliseringer uberegtiget begrænser fagforeningsaktiviteter og i visse tilfælde grundlæggende arbejdsstagerrettigheder.

En fortsat omstrukturering kan forudses at ville medføre afskedigelser, ringere jobkvalitet og færre arbejdsmarkedsrettigheder.

Konkret vil 3F pege på, at begrænsningen i artikel 12 stk. 1 ikke bør være gældende. Der er et behov for, at medlemsstaterne kan vælge at kræve beskyttelse af medarbejdere ved overførsel fra et firma til et andet uanset, om der er fri eller begrænset adgang for leverandører af ground handling-ydelser. Dette synspunkt kan også have virkning for andre bestemmelser i artikel 12.

3F finder endvidere, at der i artikel 21 stk. d tilføjes "procedurer til forebyggelse af arbejdsulykker og arbejdsskader". Det bør være et krav, at en virksomhed, der vil levere ydelser i en lufthavn med de komplekse og potentielt farlige forhold, der gælder, skal have en sådan procedure på plads. Her tænkes særligt på situationer vedrørende trafikens afvikling og mere generelle forhold som partikelforurening og fysisk nedslidning. I artikel 32 stk. 4 foreslår 3F, at minimums kvalitetsstandarder også omfatter "grej og udstyr". Det bør være muligt for offentlige myndigheder at stille krav om minimumsstan-

darder vedrørende grej/udstyr og arbejdsmiljø. Her tænkes også på ting, der begrænser partikelforurening samt minimerer tunge løft og ensidigt gentaget arbejde.

Generelt ønsker 3F også at pege på den mangel i direktivforslaget, der skal sikre medarbejdere arbejdsmæssigt. For eksempel således til personel, der udfører bagagehåndtering, hvor en begrænsning af vægt i enkeltgenstande bør kunne etableres samt rengøring af fly.

Derfor vil 3F pege på, at lufthavne er fysisk nedslidende for mange medarbejdere beskæftiget i den manuelle operation af lufthavnen. Det bør således indgå i direktivet, at der kan gennemføres nationale foranstaltninger, der kan afhjælpe sådanne fysiske nedslidninger.

### **Danske Handicaporganisationer**

Danske Handicaporganisationer (DH) er af den klare opfattelse, at det ikke kun er blandt personer uden handicap, at der vil være en stadig stigende rejseaktivitet. Dette vil også ske blandt personer med handicap inden for og til/fra EU. Derfor er det nødvendigt også at se fremtidens udfordringer vedrørende groundhandling i dette lys. De nuværende regler om og vilkår for groundhandling bidrager alt for ofte til at forringe oplevelsen for rejsende med handicap, når vedkommende medtager hjælpemidler, herunder også medicinsk udstyr, der er nødvendige før, under og efter rejsen.

De problemer, som personer med handicap oplever, når de rejser med fly, handler bl.a. om følgende:

- Manglende muligheder for at kunne benytte nødvendige hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr, i lufthavnen og frem til flysædet. Det kan fx gælde særligt indrettet kørestol eller respirator.
- Risiko for skade på hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr, ved forkert håndtering fra personalet, der skal stå for groundhandling.
- For lav forsikringsdækning i tilfælde af skader på hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr.
- Risiko for ikke at kunne fortsætte eller få udbytte af sin rejse som følge af skader på hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr.

DH ved, at det ofte er forbundet med stor utryghed for personer med handicap at rejse med fly, bl.a. fordi der er en stor risiko for, at der sker skader på hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr, eller måske, at disse ikke kommer med det samme fly som personen, der skal rejse.

DH finder det afgørende, at reguleringen 1107/2006 (EU) ændres således, at det bliver det firma, der skal varetage assistance af personer med handicap, der også får ansvaret for groundhandling af disse rejsendes hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr.

Det vil give mulighed for at sikre den rette uddannelse og træning, når det gælder assistance til personer med handicap og deres hjælpemidler, herunder deres medicinske udstyr. Denne træning bør altid udføres i samarbejde med repræsentanter fra organisationer, der repræsenterer personer med handicap. Ved at begrænse antallet af personer, der vil komme i berøring med hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr, vil der kunne opnås en betydelig tryghed hos personer med handicap, ligesom antallet af skader, og derved udgifter til erstatning, vil kunne reduceres betydeligt.

Samtidig bør det understreges, at hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr, altid skal håndteres gennem anvendelse af det rette udstyr til at løfte/flytte/pakke hjælpemidler m.v. på den korrekte og forsvarlige måde.

DH mener, at det vil kunne effektivisere konkurrencen om den såkaldte almindelige groundhandling, hvis der sikres et tilstrækkeligt effektivt supplerende system til håndtering af hjælpemidler, herunder medicinsk udstyr, til personer med handicap.

#### **Forbrugerrådet**

Forbrugerrådet har afgivet overordnede kommentarer til Kommissionens meddelelse om lufthavnspolitik og desuden følgende kommentarer til groundhandlingforslaget:

Forbrugerrådet har ikke på nuværende tidspunkt bemærkninger til forslaget og henviser til sit høringssvar til Kommissionens meddelelse. Forbrugerrådet bemærker dog, at der i forslaget ønskes fastsat minimumskrav til uddannelse samt til blandt andet medarbejdernes kvalifikationer. I forhold til de medarbejdere, der dagligt skal være flyselskabernes ansigt udadtil, anser forbrugerrådet det for essentielt, at groundhandlingsvirksomheden forpligtes til at tage fornødne skridt til at orientere deres medarbejdere/herunder uddanne dem i de relevante EU-retsakter, fx vedrørende regler om erstatning for bagage samt passagerers rettigheder ved forsinkelse, aflysning mv., jf. hertil forordning 261/2004. Samtidig bør dette have en positiv betydning for godkendelsen som groundhandlingsvirksomhed.

Forbrugerrådet er tilfreds med, at der er taget hensyn til dette i forslaget, men påpeger også her det vigtige i, at der sikres en ensartet regeludøvelse og forståelse på tværs af EU af EU-retsakterne, her kan fx nævnes forordning 261/2004 om passagerers rettigheder.

#### **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 groundhandlingsydelser 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 ground-handling, 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.