

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sent í gegnum samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavíkflugvelli, 10. febrúar 2020
2001090EA

Efni: Drög að frumvarpi til breytinga á lögum um loftferðir nr. 60/1998 (samræmdar reglur á sviði almenningsflugs og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins, EES-reglur)

Vísað er til draga að frumvarpi til breytinga á lögum um loftferðir nr. 60/1998 (samræmdar reglur á sviði almenningsflugs og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins, EES-reglur), sem birt var á samráðsgáttinni 20. janúar 2020. Vakin er athygli á umfangi frumvarpsdraganna, sem eru litlar 140 blaðsíður og að aðeins er veittur þriggja vikna frestur til umsagnar sem er lítill miðað við umfang draganna. Isavia ohf. vill því afmarka umsögn sína við mikilvægustu þætti þess. Isavia ohf, („félagið“) óskar eftir að koma að eftirfarandi athugasemdum.

Almennar athugasemdir við frumvarpið

Nauðsynlegt er að gera nokkrar lagatæknilegar athugasemdir við frumvarpið.

Í greinargerð frumvarpsins sem samið var í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu kemur fram að með frumvarpinu sé lagt til að innleidd verði hér á landi afmörkuð efnisákvæði reglugerðar (ESB) 2018/1139 frá 4. júlí 2018 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins (reglugerðin) og um breytingu á fjórum reglugerðum og tveim tilskipunum Evrópusambandsins.¹

Í kafla 2.3, Valkostir við innleiðingu, eru taldir upp valkostir við innleiðingu þessara gerða í a)-c) lið. Fram kemur að valin hafi verið leið b), sem samkvæmt frumvarpshöfundum lúta að afmarkaðri endurskoðun valdra kafla/ákvæða til að tryggja reglugerð og afleiddum gerðum fullnægjandi lagastoð. Þannig séu aðeins nauðsynlegar breytingar gerðar með tilliti til innleiðingar reglugerðarinnar og afleiddra gerða.

Hafa ber í huga að þessi afmarkaða og einfalda leið er gerð á 140 blaðsíðum, þar sem lagatextinn er upp á 69 blaðsíður. Hvernig liti þá heildarendurskoðunin út, sem lýst er í leið a)? Reglugerð ESB nr. 2018/1139 sem hér er verið að innleiða er í enskri útgáfu 122 blaðsíður og í íslenskri útgáfu 131 blaðsíða með viðaukum.

Frumvarpið sem er 20 lagaákvæði er skipt upp í tvo kafla; I. kafli, Breytingar á lögum um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum og II. kafli, Breytingar á öðrum lögum. Fyrsta kafla er skipt upp í 14 kafla með 1.-18. gr. frumvarpsins en annar kafli er með 19. og 20. gr. þess. Frumvarpið felur í sér 223 nýjar lagagreinar eða breytingar á lögum nr. 60/1998 um loftferðir. Athugasemd er gerð við

¹ Þetta eru reglugerðir (EB) nr. 2111/2005, (EB) nr. 1008/2008, (ESB) nr. 996/2010, og (ESB) nr. 376/2014 og tilskipanir 2014/30/ESB og 2014/53/ESB.

kaflanúmer frumvarpsins á XI., XIII., XVI. og XVII. kafla, sem virðast taka mið af þeim kaflanúmerum sem lagabreytingin nær til en er ekki í samræmi við röð kaflanna í frumvarpinu.

Þegar frumvarpið er skoðað verður ekki annað séð en verið sé að endurskrifa stóran hluta þeirra gerða sem frumvarpinu er ætlað verða lagastoð fyrir um leið og verið er að bæta við viðtækum heimildum ráðherra til að setja reglur til innleiðingar á kröfum um sömu efnispætti.

Það er mat félagsins að óheppilegt sé að endurskrifa efnisákvæði Evrópugerða í íslenskan lagatexta eins og gert er í frumvarpinu. Þetta á sérstaklega við í tilviki reglugerða ESB, sem innleiða ber orðrétt á grundvelli EES samningsins, hafi ekki verið samið um annað á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Það sem helst mælir á móti þessu að mati félagsins er:

- Í fyrsta lagi, er þetta óþarft, þar sem reglugerðin og aðrar breytingar sem ætlað er að innleiða með frumvarpinu verða innleiddar ýmist orðréttar í reglugerð eða með sérstakri innleiðingareglugerð.
- Í öðru lagi, er stöðug þróun á EES gerðum og sífellt verið að breyta og bæta og þá kallar það á breytingar á lögum með sömu efnisákvæðum.
- Í þriðja lagi, er mikil hætt á að misræmi verði á milli texta laganna og gerðarinnar sem getur leitt til misræmis í túlkun og beitingu sem er óheppilegt.

Það orkar því tvímælis að verið sé að innleiða tiltekna reglugerð og samtímis lögsetja efnisákvæði sem eiga að vera eru í fullu samræmi við það sem í reglugerðinni segir, en eru það ekki fullkomlega. Með þessu er að óþörfu verið að belgja út lagatexta sama efnis og gerð sem er innleidd orðrétt. Einfaldara væri að innleiða reglugerðina sem lög.

Félagið telur heppilegra að Evrópureglur séu innleiddar í íslenskan rétt með reglugerð á grundvelli reglugerðarheimildar ráðherra í lögum, sem er með skýrum efnisheimildum vegna nýrra skuldbindinga. Könnun leiddi ljós að í 60 ákvæðum frumvarpsins er ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð. Sjá lista yfir þær hér að neðan. Augljóst er að slíkur fjöldi reglugerðaheimilda í íslenskri löggjöf er í engu samræmi við íslenska lagahefð, þar sem einfaldleiki og gagnsæi er í framsetningu líkt og kemur fram í greinargerð frumvarpsins. Löggjöf með þessum fjölda reglugerðaheimilda við innleiðingu ESB-gerða getur valdið ruglingshættu hvað varðar gildandi reglur í íslenskri löggjöf og leitt til þess að notendur líti fyrst og fremst til ESB-gerðanna þegar kemur að framfylgd reglnanna.

Félagið leggur sem fyrr áherslu á að reglugerðir Evrópusambandsins séu innleiddar eins og þær koma af kúnni og að ekki sé gengið lengra en þar er gert ráð fyrir, nema ríkar ástæður séu til þess og efnislega sé gerð skýr grein fyrir ástæðum þess sé það gert. Þessi leið er í greinargerð frumvarpsins talin samræmast illa íslenskri lagahefð, þar eð einfaldleika og gagnsæi í framsetningu væri kastað fyrir róða. Félagið telur hins vegar að þessi leið feli í sér meiri einfaldleika og gagnsæi í framsetningu en sú leið sem valin er með fjölda reglugerðarheimila, sem líklega hefur ekki sést áður í íslenskri lagasetningu. Við lögfestingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 (b-leið) í heild sinni í sérlægum eða sem hluta af lögum um loftferðir og samhliða gera breytingar á lögum um loftferðir til aðlögunar mætti hafa inngang reglugerðarinnar sem sérkafla í greinargerð frumvarpsins, enda má líta á hann sem lögskýringargagn. Hafa ber í huga að upptaka EES-réttar inn í íslenskan rétt felur í sér miklar breytingar á honum og það getur verið erfitt að samræma hann íslenskri lagahefð sökum eðlis og umfangs.

Einnig má benda á líkt og kemur fram í greinargerð frumvarpsins að reglugerð (ESB) 2018/1139 er afrakstur heildarendurskoðunar ESB á eldri reglugerð sama efnis frá 2008 (og fyrirrennara frá 2002) og er hluti af heildarendurskoðun ESB á flugsviðinu og felur í sér þriðju kynslóð slíkrar gerðar. Ætti þetta að kalla á heildarendurskoðun á lögum um loftferðir.

Vakin er athygli á að í frumvarpinu er vísað til samráðs um frumvarpið þ.m.t. við Isavia ohf. sem ekki er alveg ljós hvert er. Væntanlega er hér verið að vísa til samráðs sem fram fór vegna frumvarps til breytinga á loftferðalögum og kynnt var á heimasíðu ráðuneytisins 23. febrúar 2016. Það er ekki sama frumvarp og hér er á ferðinni auk þess sem töluverðar orðalagsbreytingar hafa orðið á þeim ákvæðum sem varða lög um loftferðir frá fyrra frumvarpi en ekkert samráð hefur verið haft við félagið vegna þessa frumvarps nú.

Einstakar athugasemdir

Orðskýringar eru líka í reglugerðinni og óþarft að hafa þær á tveim stöðum. Mikilvægt er að ekki séu sömu hugtökin skilgreind bæði í lögnum og í reglugerðinni. Það að hafa skilgreiningar í tveim lagatextum um sama efni getur valdið ruglingi. Mikilvægt er að þær séu í töluliðum svo hægt sé að vitna til þeirra með auðveldum hætti, t.d. X. töluliður 2. gr. Þess má geta að í 3. gr. reglugerðar ESB 2018/1139 eru allar skilgreiningar í töluliðum. Gerð er athugasemd við framsetningu skilgreininganna í frumvarpinu. Til dæmis kemur ekki nægjanlega skýrt fram hvaða hugtök eru undirhugtök tengd skilgreiningunni á *Flugleiðsöguþjónusta* og hver ekki. Eðlilegt væri að segja í skilgreiningunni að hugtakið sé samheiti yfir undirhugtökin sem nefnd eru.

Gerð er athugasemd við skilgreiningar sem eru með forskeytinu EASA-. Samkvæmt skilgreiningunni á EASA-ríki er það aðildarríki ESB og þau Evrópuríki sem taka þátt í starfsemi EASA á grundvelli EASA-reglugerðarinnar. Ekki er vitað til þess að önnur Evrópuríki en þau sem taka þátt í starfsemi EASA á grundvelli EASA-reglugerðarinnar séu aðildarríki að EASA. Eða að það séu einhver aðildarríki ESB sem taki þátt í starfsemi EASA en geri það ekki á grundvelli reglugerðarinnar. Ísland er ekki aðildarríki ESB. Hugtakið EASA-flugvöllur er skilgreint í frumvarpinu. Lausleg skoðun á frumvarpinu bendir til að þetta hugtak sé ekki notað í lögnum, það kemur hins vegar sex sinnum fyrir í greinargerð frumvarpsins. Hugtakið flugvöllur kemur oft fyrir í lagahluta frumvarpsins en það er skilgreint sérstaklega í málsgrein í 3. gr. (e. Areodrome). Umrædd EASA-hugtök eru ekki notuð í EASA-reglugerðinni nema ef vera skildi EASA-loftfar (EASA aircraft). Virðist hér verið að skilgreina hugtök sem búin eru til og líklega notuð í talmáli.

Félagið er ósammála um að þýðing á orðinu „certificate“ sé vottorð, sem hefur verið skýrt sem skírteini og að veiting þess verði „certification“, sem er þá þýðing á orðinu vottun sem er í ósamræmi við fyrri framkvæmd og samræmist ekki núverandi notkun orðsins sem lýtur að vottun skv. stöðlum. Vottun í dag er talin fela í sér staðfestingu 3ja aðila á að tiltekin starfsemi sé starfrækt í samræmi við stjórnunarkerfi sem uppfylli kröfur tiltekins kröfustaðals. Þessi breyting er líkleg til að valda ruglingshættu. Orðið vottorð kemur t.d. fyrir í 5. gr. b (20. gr. a) og 16. gr. c. (168. gr.), 3. mgr. Orðið vottun er t.d. einnig notað í 12. gr. d. (76. gr.).

Starfræksla í ábataskyni (e. commercial operation) er skilgreint hugtak. Eðlilegra væri að nota hugtakið í viðskiptatilgangi í stað ábataskyni í skilgreiningunum. Nefnt hugtak mætti skilgreina sem viðskiptarekstur.

Gerð er athugasemd við orðalag í 11. gr. i í frumvarpinu (59. gr. laganna) við orðalagið „takmarkanir á athafnir fólks og hæð mannvirkja“ og notkun á „s.s.“.

Í 13. gr. c. (d-liður 1. mgr. 80. gr. a), Skilyrði flugrekstrarleyfi. Þar er talað um rekstur flugþjónustu. Eðlilegra væri að tala þar um flugrekstur.

Ákvæði 16. gr. q. (166. gr.), Almennar eftirlitsheimildir, virðist eiga heima í lögum um Samgöngustofu. Ákvæði 16. gr. p. (181. gr.), Málshöfðun fyrir innlendum dómstólum. Þar er í 3. mgr. talað um vald dómstóla til endurskoðunar stjórnvaldsákvörðunar. Ákvæðið virðist vera óþarft. Einnig er gerð athugasemd við lokamálslið 2. mgr. sömu lagagreinar sem er almennt réttarfarsákvæði. Sama á við um ákvæði 16. gr. q. (182. gr.), Málshöfðun fyrir EFTA-dómstólnum og aðfararhæfi, um að ákvörðunum Eftirlitsstofnunar EFTA megi skjóta til EFTA-dómstólsins. Hér er um að ræða grundvallar EES-rétt og óþarft. Ákvæði 16. gr. s. (184. gr.), Dagsektir í 4. mgr., næstsíðasta málslið er réttarfarsákvæði um að málshöfðun fresti ekki aðför.

Í frumvarpinu er mjög mikið af ákvæðum um eftirlit Samgöngustofu sem eiga heima í lögum um stofnunina, þ.m.t. flest ákvæðin í II. kafla A.

Eins og áður sagði eru kveða 60 ákvæði frumvarpsins um heimild ráðherra til að setja reglugerð um efni þess. Þau eru eftirfarandi:

1. Ákvæði 2. gr. b. (4. gr.) – Fyrirsögn: *Vottun borgaralegra loftfara frá þriðju ríkjum til flugs.* Ath. orðalag; „skal heimilt“.
2. Ákvæði 2. gr. c. (5. gr.) – *Erlend ríkisloftför* [heimild til ráðherra að setja nánari reglur]
3. Ákvæði 3. gr. g. (7. gr. f) – *Verkefni sem Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins annast fyrir Íslands hönd.* Reglugerðarskylda.
4. Ákvæði 3. gr. l. (7. gr. k) – *Reglugerðarheimild.*
5. Ákvæði 4. gr. h. (19. gr.) – *Loftfarsskjöl.*
6. Ákvæði 4. gr. i. (19. gr. c) – *Reglugerðarheimild.*
7. Ákvæði 5. gr. c. (20. gr. b) – *Heimild ráðherra.*
8. Ákvæði 5. gr. e. (21. gr. a) – *Heimild ráðherra.*
9. Ákvæði 5. gr. i. (22. gr. a) – *Þjóðarvottorð um lofthæfi.*
10. Ákvæði 5. gr. k. (22. gr. c) – *Vottun ríkisloftfara.*
11. Ákvæði 5. gr. l. (22. gr. d) – *Vottun loftfara sem starfrækt eru af opinberum aðilum.*
12. Ákvæði 5. gr. n. (23. gr.) – *Viðhald framleiðsluvara, hluta og úppsetts búnaðar.*
13. Ákvæði 5. gr. o. (23. gr. a) – *Viðhaldsvottar.*
14. Ákvæði 5. gr. p. (23. gr. b) – *Áframhaldandi lofthæfi.*
15. Ákvæði 5. gr. r. (23. gr. d) – *Lofthæfistaðfestingarvottorð.*
16. Ákvæði 5. gr. w. (25. gr.) – *Reglugerðarheimild.*
17. Ákvæði 6. gr. h. (26. gr. g) – *Skjöl, handbækur og upplýsingar sem skulu vera um borð.* Reglugerðarskylda.
18. Ákvæði 6. gr. m. (27. gr. b) – *Starfræksla loftfars við sérstök skilyrði.* Ath. orðalag; „skal heimilt“.
19. Ákvæði 6. gr. p. (27. gr. e) – *Verndun viðkvæmra upplýsinga er varða öryggi.*
20. Ákvæði 6. gr. q. (27. gr. f) – *Flugvernd.* Ath. orðalag; „skal heimilt“.
21. Ákvæði 6. gr. r. (27. gr. g) – *Flutningur hættulegs varnings.*
22. Ákvæði 6. gr. s. (27. gr. h) – *Hergögn og hervopn.*
23. Ákvæði 6. gr. t. (27. gr. i) – *Vopnaðir verðir.*
24. Ákvæði 6. gr. u. (28. gr.) – *Reglugerðarheimild.*
25. Ákvæði 7. gr. a. (29. gr.) – *Vottorð einstaklinga.* Reglugerðarskylda.
26. Ákvæði 7. gr. b. (29. gr. a) – *Kröfur til aldurs.*
27. Ákvæði 7. gr. g. (32. gr.) – *Starfsemi háð vottun.* Ath. orðalag; „skal ráðherra heimilt“.

28. Ákvæði 7. gr. k. (35. gr.) – Reglugerðarheimild.
29. Ákvæði 8. gr. b. (37. gr.) – *Fartíma- og vinnutímamörk og reglur um hvíldartíma.*
30. Ákvæði 8. gr. c. (40. gr.) – *Sérhæfðir flugverjar. Ath. orðalag; „skal heimilt“.*
31. Ákvæði 9. gr. t. (47. gr. f) – Reglugerðarheimild.
32. Ákvæði 11. gr. c – ii. (56. gr. b) – *Vottun öryggistengds flugvallarbúnaðar.*
33. Ákvæði 11. gr. c – iii. (56. gr. c) – *Flugafgreiðsla og hlaðstjórnunarþjónusta.*
34. Ákvæði 11. gr. c – x. (56. gr. j) – Reglugerðarheimild.
35. Ákvæði 11. gr. h – i. (59. gr.) – *Skipulagsreglur flugvalla. (Heimild til að setja skipulagsreglur)*
36. Ákvæði 11. gr. s. (73. gr.) – *Rekstrartakmarkanir vegna hávaða.*
37. Ákvæði 12. gr. b. (75. gr. a) – *Umferð í lofti. („flugreglum sem ráðherra setur í reglugerð“)*
38. Ákvæði 12. gr. d. (76. gr.) – *Vottun rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsögubjónustu.*
39. Ákvæði 12. gr. e. (76. gr. a) – *Kerfi og kerfishlutar rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsögubjónustu.*
40. Ákvæði 12. gr. f. (76. gr. b) – *Hönnun, framleiðsla og viðhald kerfa eða kerfishluta.*
Ákvæði 1. mgr. er hrein reglugerðarheimild.
41. Ákvæði 12. gr. i. (76. gr. e) – *Upptökur og varðveisla gagna.*
42. Ákvæði 12. gr. m. (77. gr. c) – *Upplýsingaþjónusta flugmála. Ath. orðalag; „skal heimilt“.*
43. Ákvæði 12. gr. n. (77. gr. d) – *Flugmálaupplýsingar og gögn.*
44. Ákvæði 12. gr. o. (77. gr. e) – *Hönnun flugferla.*
45. Ákvæði 12. gr. q. (77. gr. a) – *Sérstök leyfi vegna viðburða.*
46. Ákvæði 12. gr. s. (79. gr.) – Reglugerðarheimild.
47. Ákvæði 13. gr. b. (80. gr.) – *Flugrekstrarleyfi.*
48. Ákvæði 13. gr. h. (84. gr.) – Reglugerðarheimild.
49. Ákvæði 15. gr. a. (135. gr.) – *Landsáætlun og aðgerðaáætlun á sviði flugöryggis.*
50. Ákvæði 15. gr. d. (137. gr.) – *Aðferðir til að uppfylla skilyrði og kröfur.*
51. Ákvæði 15. gr. e. (138. gr.) – *Mælieiningar sem nota skal í flugi.*
52. Ákvæði 15. gr. g. (142. gr.) – *Kröfur til vottunar.*
53. Ákvæði 16. gr. b. (167. gr.) – *Loftför.*
54. Ákvæði 16. gr. c. (168. gr.) – *Geðvirk efni.*
55. Ákvæði 16. gr. e. (170. gr.) – *Flugbann og bann flugs yfir hljóðhraða. Ath. orðalag; „skal heimilt“.*
56. Ákvæði 16. gr. g. (172. gr.) – *Rekstrar-, loft hæfi- og öryggisfyrirmæli. Ath. orðalag; „skal heimilt“.*
57. Ákvæði 16. gr. o. (180. gr.) – *Réttur til að kæra ákvarðanir Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins. Reglugerðarskylda.*
58. Ákvæði 16. gr. r. (183. gr.) – *Málshöfðun vegna ákvörðunar, athafnar eða athafnaleysis Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins. Reglugerðarskylda.*
59. Ákvæði 16. gr. t. (185. gr.) – *Sektir og féviti sem Eftirlitsstofnun EFTA getur lagt á. Reglugerðarskylda.*
60. Ákvæði 16. gr. u. (186. gr.) – *Stjórnvaldssektir.*

Af þessu má sjá að fjöldi reglugerðaheimilda í frumvarpinu er gríðarlegur sem gerir eðli þess óvenjulegt og spurning hvort ekki væri einfaldara að hafa eina reglugerðarheimild í lögum um loftferðir. Það væri í samræmi við íslenska lagahefð.

Við erum tilbúin til að ræða frumvarpsdrögin og athugasemdir þessar sé þess óskað.

Virðingarfyllt,
f.h. Isavia ohf.



Eyjólfur Ármannsson, lögfræðingur