

Spurt og svarað

Frumvarp til laga til um loftferðir

Sp.: Af hverju þarf að endurskoða lög in í heild sinni?

Svar: Lagalegt umhverfi flugmála hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum árum. Fjöldi EES-gerða er varða flugsamgöngur hefur margfaldast frá því að núverandi lög voru sett árið 1998. Þessar gerðir tengjast allar flugi, einkum flugöryggi, markaðsaðgangi og efnahagslegu eftirliti, flugvernd og neytendavernd. Þá er talið brýnt að lög in hafi að geyma fullnægjandi stoð í lögum til innleiðingar þessara EES-gerða og einkum reglugerðar (ESB) 2018/1139 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins (EASA) o. fl. og annarra afleiddra gerða sem byggja á eða vísa til þessarar reglugerðarinnar, auk þjóðarreglna. Hér er rétt að benda á að reglugerð (ESB) 2018/1139 er „móðurgerð“ allrar löggjafar ESB á sviði flugöryggis. Afleiddar gerðir sem á henni byggja skipta tugum.

Þá er einnig talið mikilvægt að lög in endurspegli aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar s.s. Chicago-samninginn og viðauka hans, samningsins um sameiginlega Evrópska flugsvæðið, stofnsamning EFTA og fl.

Sp.: Á hvaða starfsemi hér á landi hefur reglugerð (ESB) 2018/1139 áhrif á?

Svar: Reglugerð (ESB) 2018/1139 hefur mjög víðfeðmt gildissvið. Öll flugstarfsemi hér á landi er meira eða minna undir áhrifum reglugerðarinnar. Sem dæmi:

- Starfræksla borgaralegra loftfara, hvort sem þau eru mönnuð eða ómönnuð, lofthæfi og umhverfisvernd,
- Flugrekstur, hvort sem er í ábataskyni eða ekki,
- Hönnunar-, og framleiðslufyrirtæki loftfara, hreyfla og loftskrúfa, hluta og úppsetts búnaðar,
- Viðhaldsstöðvar loftfara, fyrirtæki sem sinna áframhaldandi lofthæfi loftfara,
- Flugkennsla, starfræksla flughermisþjálfara,
- Fluglæknasetur,
- Flugvellir, öryggistengdur búnaður flugvalla, flugafgreiðsla og hlaðstjórnunarþjónusta,
- Flugumferð og rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónusta,
- Öll útgáfa skírteina og annarra réttinda einstaklinga í flugtengdri starfsemi, t.d. flugmanna og flugumferðarstjóra,
- Aðilar í þriðju ríkjum sem veita þjónustu sem nýtt er af aðilum innan EES, t.d. flugrekendur sem fljúga í flutningaflugi til og frá landinu, viðhaldsstöðvar, aðilar sem veita samevrópska flugleiðsöguþjónustu,
- Verkefni og eftirlit Samgöngustofu er varðar flugsamgöngur,
- Verkefni og eftirlit EASA hér á landi.

Sp.: Hvað þýðingu hefur reglugerð (ESB) 2018/1139 fyrir íslenska flugstarfsemi, hvers vegna er verið að þessu?

Svar: Meginmarkmið reglugerðarinnar er að stuðla að og viðhalda háu öryggisstigi í flugi og öflugri umhverfisvernd. Innleiðing EES-gerða er forsenda aðgengi að sameiginlega markaði EES/EASA-ríkjanna á sviði flugsamgangna og enn fremur forsenda gagnkvæmrar viðurkenningar á vottorðum framleiðsluvara og einstaklinga innan EES/EASA-ríkjanna. Þá er sameiginlegum leikreglum sem byggja á einsleitni og samræmdri framkvæmd er ætlað að tryggja jafna samkeppnisstöðu þeirra

fyrirtækja sem keppa innan EES/EASA-ríkjanna. M.ö.o. frumvarpinu er ætlað að stuðla að áframhaldandi samkeppnishæfni flugstarfsemi hér á landi.

Sp.: Hversu brýnt er að breyta lögnum?

Svar: Reglugerð (ESB) 2018/1139 tók gildi innan ESB þann 11. september 2018. Til að tryggja flugstarfsemi hér á landi sömu lagalegu umgjörð og efnisreglur er brýnt að lögnum sé breytt svo hægt sé að innleiða reglugerðina í landsrétt.

Því lengur sem beðið er með innleiðingu reglugerðarinnar því meira munur verður á milli þeirrar löggjafar sem er í gildi innan EES/EASA-ríkjanna og hér á landi. Þegar hafa flugrekendur fundið fyrir óþægindum í starfsemi sinni vegna ósamrýmanlegra ákvæða á vissum sviðum. A.m.k. 20 afleiddar gerðir, auk reglugerðar (ESB) 2018/1139, bíða nú innleiðingar í EES-samninginn. Þar með taldar gerðir sem koma til með að hafa veruleg áhrif á umgjörð flugstarfsemi á næstu misserum t.d. hvað varðar flugrekstur, starfrækslu ómannaðra loftfara, flugafgreiðslu o. fl.

Sp.: Af hverju er reglugerð (ESB) 2018/1139 ekki lögfest í heild sinni?

Svar: Þó gildissvið gerðarinnar sé víðfeðmt þá er ýmislegt undanskilið gildissviði hennar. Á þeim sviðum er engu að síður þörf á efnisákvæðum í lögum, heimildum til að setja reglugerðir o. fl. Þá liggur ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar vegna reglugerðar (ESB) 2018/1139 ekki fyrir í endanlegri mynd sem er frumforsenda þess að hægt sé að lögfesta gerðina. Þ.e. gerðin er ekki þegar hluti EES-samningsins. Einnig má nefna að nýleg drög að breytingum á gerðinni myndu kalla á frekari lagabreytingar síðar yrði gerðin lögfest.

Sp.: Eru fyrir hendi stjórnskipuleg álitamál vegna reglugerðar (ESB) 2018/1139 og frumvarpsins?

Svar: Já, álitamálin eru þau sömu og áður hafa komið fram vegna forvera reglugerðar (ESB) 2018/1139, reglugerðar (EB) 216/2008, þ.e. framsal framkvæmdarvalds til Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnunar EFTA og framsal dómsvalds til dómstóls Evrópusambandsins og EFTA-dómstólsins. Áætlað er að leggja fram álitagerð um stjórnskipuleg álitæfni vegna gerðarinnar við þinglega meðferð frumvarpsins af hálfu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, forsætis- og utanríkisráðuneyti.

Hvað aðra alþjóðasamninga varðar er m.a. fjallað um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (flugrekstri), markaðsaðgang, gagnkvæma viðurkenningu og komið inn á svið refsilögsögu íslenska ríkisins og ákvörðun um ákæru brots/brota er fallið geta undir refsilögsögu annarra ríkja.

Sp.: Hverjar eru helstu breytingarnar sem frumvarpið mælir fyrir um?

Svar: Frumvarpið er nokkuð umfangsmikið og breytingar fjölmargar.

Fjöldi breytinga leiða beint af ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139, afleiddum gerðum eða óbeint af framangreindum breytingum, svo sem til að styrkja eða styðja við þau ákvæði sem áfram er þörf á þar sem gildissviði reglugerðarinnar sleppir. Þá hefur einnig verið þörf að yfirfara efnisákvæði er varða EES-gerðir á öðrum sviðum s.s. flugverndar, neytendaverndar, vinnuverndar flugverja o. fl. Einnig hefur verið tekið tillit til samningsins um sameiginlega Evrópska flugsvæðið sem Ísland er aðili að og telur auk Íslands og Noregs, aðildarríki Evrópusambandsins auk nokkurra ríkja á V-Balkanskaga.

Leitast er við að skýra nánar tilhögun og afmörkun verkefna og ábyrgðar milli EASA og lögbærra landsyfirvalda (Samgöngustofu hér á landi) sem að flugmálum koma. Þá er lagt til að sameina í

kafla efnisskyld ákvæði og heimildir ráðherra til að setja reglugerðir eru yfirfarnar. Eru slíkar heimildir einkum mikilvægar í ljósi umfangs afleiddrar löggjafar á málefnasviðinu.

Meðal helstu breytinga:

- Gildissvið laganna er rýmkað og orðskýringum er bætt við lögin,
- Afmörkun verkefna og eftirlits milli EASA og Samgöngustofu,
- Undirbyggð áhættumiðuð nálgun við verkefni og eftirlit lögbærra stjórnvalda,
- Ýmis nýmæli er varða ómönnuð loftför, svo sem skráningarskyldu flugrekenda/umráðenda ómannaðra loftfara og skráningarskyldu ómannaðra loftfara sem háð eru vottun,
- Ný ákvæði um hönnun og framleiðslu framleiðsluvara, hluta og úppsetts búnaðar,
- Frekari lagastoð undirbyggð fyrir fjölmörg atriði sem nú þegar hafa verið innleidd í landsrétt,
- Mælt fyrir um vottun flugafgreiðslu, hlaðstjórnunarþjónustu og vottun nýrra þjónustuþátta rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsögubjónustu og þeirra kerfa og kerfishluta sem slík þjónusta starfrækir,
- Ný ákvæði um skipulag og hönnun loftrýmis,
- Kveðið á um nýjar áætlanir s.s. landsáætlun vegna flugöryggis, aðgerðaráætlunar vegna flugöryggis og frammistöðuáætlunar vegna flugleiðsögubjónustu,
- Mælt fyrir um vottun hæfra aðila og heimildir til framsals verkefna og eftirlits auknar,
- Kveðið er á um vald Samgöngustofu til að leggja á stjórnvaldssektir, féviti fellt niður.

Sp.: Hvert er hlutverk Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins (EASA)?

Svar: Hlutverk EASA er nokkuð viðamikil. Stofnunin fer með afmarkað framkvæmdarvald og eftirlit hér á landi og innan annarra EES-ríkja auk Sviss (EASA-ríkin), í þriðju ríkjum (utan EASA-ríkjanna) og gagnvart veitendum samevrópskrar þjónustu á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsögu. Þá annast stofnunin vottun allra framleiðsluvara (loftfar, hreyfill og loftskrúfa), hluti og úppsettan búnað sem markaðssett eru innan EASA-ríkjanna og vaktar þessar vörur allan þeirra líftíma. Að auki sinnir EASA, fyrir hönd EASA-ríkjanna, hlutverki hönnunar-, framleiðslu- og skráningarríkis samkvæmt Chicago-samningnum um alþjóðaflugmál.

Hér á landi fer EASA með verkefni og eftirlit með tveimur hönnunarfyrirtækjum og eftirlit með öllum flugrekendum frá þriðju ríkjum sem stunda flutningaflug til og frá landinu. Þá annast stofnunin einnig eftirlit með öllum flughermisþjálfum hér á landi á grundvelli samnings við Samgöngustofu.

Sp.: Hvaða nýmæli felast í reglugerð (ESB) 2018/1139 frá eldri reglugerð?

Svar: Megin breytingarnar lúta að nýjum ákvæðum um flugöryggisáætlun og aðgerðaráætlun á sviði flugöryggis, ómönnuð loftför, grunnkröfur varðandi umhverfissamræmi framleiðsluvara, flugleiðsögubjónustu (tenging við svonefndar SES-reglugerðir), tæknifólk í öryggistengdum verkefnum (starfsfólk í flugleiðsögubjónustu), veitingu flugafgreiðslu og hlaðstjórnunarþjónustu, vöktun á framkvæmd/eftirlits í aðildarríkjum, flugvernd hvað varðar víxl verkun við lofthæfi og aðstoð sem EASA kemur til með að veita framkvæmdastjórn ESB á því sviði), aukin áhersla á netöryggi í flugi, samnýting eftirlitsmanna, auknar heimildir til tilfærslu eftirlits, veiting tæknilegrar aðstoðar, rannsókn og þróun.

Þá veita svonefnd „opt-in“ og „opt-out“ ákvæði ríkjum nokkurn sveigjanleika við innleiðingu gerðarinnar í landsrétt.

Sp.: Af hverju er talið rétt að lögfesta Montreal-samninginn frá 1999 í heild sinni?

Svar: Montreal-samningurinn um samræmingu tiltekinna reglan varðandi loftflutninga milli landa varðar bótaábyrgð flytjanda. Til að tryggja samræmi í túlkun samningsákvæða hans er talið mikilvægt að efnisákvæði hans séu aðgengileg í þeirri mynd sem þau voru samþykkt. Núverandi umritun samningsákvæðanna í X. kafla núgildandi laga gerir það að verkum að ekki er fyllilega skýrt hvaða ákvæða tilheyra Montreal-samningnum og hvaða ákvæði varða almennt rétt farþega samkvæmt EES-gerðum. Um er að ræða ýmis mikilvæg atriði svo sem bótarétt, lögsögu dómstóla, fyrningu o. fl.

Sp.: Af hverju fjallar frumvarpið um „hluti og tæki sem ferðast um loftið en teljast ekki vera loftför“?

Svar: Frumvarpinu er ætlað að taka til allra hluta eða tækja sem geta flogið og mögulega ógnað öryggi loftferða hvort sem þeir teljast loftför eða ekki. Hlutir og tæki sem ferðast um loftið en teljast ekki loftför kunna að falla undir skilgreininguna loftfar ef þau nota lyftikrafta andrúmsloftsins til flugs meðan þau fljúga innan loftrýmis, þó slíkir hlutir eða tæki kunni að hafa aðra eiginleika utan þess. Sem dæmi um hluti og tæki sem ferðast um loftið en teljast ekki vera loftför má nefna geimför, skotvagna, eldflaugar o. fl.

Sp.: Er frumvarpinu ætlað að fjalla um geimferðir og geimtengd málefni?

Svar: Já að hluta til, a.m.k. meðan aðra heildstæða löggjöf á því sviði skortir. Til dæmis hvað varðar komu, brottför og flug um íslenskt yfirráðasvæði, heimildir til að skjóta upp slíku tæki eða hlut á íslensku yfirráðasvæði, skilyrði er varðar öryggi slíkra hluta og tækja og skráningu, skyldu til váttrygginga, ráðstafana til að tryggja öryggi á jörðu niðri og í lofti o. fl.

Sp.: Kveður frumvarpið á um breytingar á öðrum lögum en loftferðalögum?

Svar: Já, frumvarpið tiltekur m.a. breytingar á lögum um Samgöngustofu, nr. 119/2012, lögum um rannsókn samgönguslysa, nr. 18/2013, lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, tekjuskattslögum nr. 90/2003, lögum um friðhelgi og forréttindi alþjóðastofnana nr. 98/2012 og lagðar eru til lítilsháttar orðalagsbreytingar í fleiri lögum.
