



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	SRN 19020001. Frumvarp til breytinga á lögum um loftferðir nr. 60/1998 vegna innleiðingar reglugerðar (ESB) 2018/1139 frá 4. júlí 2018 um samræmdar reglur á sviði almenningsflugs og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins o. fl.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið/Skrifstofa samgangna.
Innleiðing EES-gerðar?	<input checked="" type="checkbox"/> Já <input type="checkbox"/> Nei
Dags.	18.06.2019.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni:

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur sl. mánuði unnið að upptöku á reglugerð (ESB) 2018/1139 frá 4. júlí 2018 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins o.fl. í EES-samninginn (hér eftir reglugerðin). Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðarinnar er til umfjöllunar meðal EFTA-ríkjanna og standa vonir til þess að endanleg ákvörðun nefndarinnar liggji fyrir sumarið 2019.

Reglugerðin er afrakstur heildarendurskoðunar ESB á eldri reglugerð sama efnis frá 2008 (og fyrirrennara frá 2002) og er hluti af heildarstefnumótun sambandsins á flugsviðinu. Reglugerðin fjallar ekki einungis um hlutverk og ábyrgð Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins (hér eftir EASA) heldur þjónar reglugerðin sem uppfærð og endurbætt lagastoð fyrir svo til alla afleidda löggjöf ESB á sviði flugöryggis. Umfangið er mikið og spannar svo til alla þætti flugstarfsemi og tekur hvort tveggja til einstaklinga og lögaðila í borgaralegu flugi, auk skyldna ríkja til eftirlits og verkefna og eftirlits EASA.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Uppfæra þarf lög um loftferðir með tilliti til þeirra breytinga sem orðið hafa á umhverfi flugmála innan EES og þeim breytingum sem reglugerðin hefur að geyma. Þar sem reglugerðin er grunngerð á sínu sviði og er lagastoð allflestra afleiddra gerða á sviði flugöryggis er einnig brýnt að lagfæra ýmis ákvæði laga um loftferðir til samræmis við gerðina og aðrar afleiddar EES-gerðir.

Rétt er að geta þess að núverandi lög um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum, hefur alls verið breytt 29 sinnum frá því að þau fyrst tóku gildi. Helstu breytingar á lögnum hafa verið gerðar í því skyni að undirbyggja sértæka lagastoð fyrir innleiðingu EES-reglna, vegna staðfestingar Íslands á alþjóðlegum samningnum, nauðsynlegra breytinga vegna gjaldtöku svo og breytinga á skipulagi þeirra stofnana sem annast hafa rekstur flugvalla- og flugleiðsöguþjónustu og eftirlit með flugstarfsemi og skiptingu starfa með ráðuneytum.

Á síðustu 15-20 árum hefur löggjöf Evrópusambandsins á flugsviðinu ört vaxið. Alls eru um 200 EES-gerðir (tilskipanir og reglugerðir) í gildi sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og tengjast flugi, einkum flugöryggi. Er umfang regluverksins með því mesta sem þekkist á samgöngusviðinu og þó víðar væri leitað. Þá hefur gildissvið reglugerðarinnar um flugöryggi í almenningsflugi og EASA tekið miklum breytingum frá því að upphaflega reglugerðin frá 2002 um stofnunina leit dagsins ljós. Umfang reglna á sviði flugöryggis hefur aukist jafnt og þétt samhliða því að gildissviðið hennar hefur stækkað. Auk EES-gerðanna á sviði flugöryggis fylgir núorðið þeim flestum ítarefni útgefið af EASA um viðurkenndar aðferðir til að uppfylla

kröfurnar, auk leiðbeiningaefnis. Þá er á einstökum sviðum vísað til tæknilegra vottunar staðla (CS) í regluverkinu.

Mjög takmarkaðar efnislegar breytingar voru gerðar á lögum um loftferðir vegna innleiðingar fyrirrennara þessarar reglugerðar (sjá reglugerð (EB) 1592/2002 og reglugerð (ESB) 216/2008) sem innleiddar voru í landsrétt á árunum 2004-2005 og 2012-2013. Í ljósi þessa má telja mjög tímabært að endurskoða valda kafla í núverandi lögum um loftferðir með það í huga að tryggja framtíðarlöggjöf á sviði flugsamgangna fullnægjandi lagastoð.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Ákvæði reglugerðarinnar hafa að geyma bæði eldri ákvæði, sem eiga rætur að rekja til þeirrar reglugerðar sem nýja reglugerðin leysir af hólmi, og fjölda nýmæla sem ekki eiga sér lagastoð í núverandi lögum um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum.

Nokkuð skortir því á að gildissvið laganna hafi haldist í hendur við reglugerðina og afleidda löggjöf. Þá eru efnisákvæði laganna víða ófullnægjandi og ýmis nýmæli sem reglugerðin kveður á um hafa ekki stoð í lögnum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki:

Að tryggja flugstarfsemi skýra lagaumgjörð, efla flugöryggi og tryggja samkeppnishæfni flugstarfsemi á Íslandi. Rétt er að vekja athygli á því að almenn flugstefna stjórnvalda er í mótun og liggur ekki fyrir.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda:

Markmið reglugerðarinnar er að tryggja hátt og samræmt öryggisstig í almenningssflugi, öflugna og samræmda umhverfisvernd með því að tryggja að einstaklingar og lögaðilar sem koma að rekstri almenningssflugs fari að sameiginlegum reglum. Í því skyni er mikilvægt að tryggja reglugerðinni og afleiddum reglum fullnægjandi lagastoð til innleiðingar og þar með treysta flugöryggi og viðhalda því trausti sem íslensk flugstarfsemi hefur áunnið sér. Jafnframt að leitast við að tryggja samkeppnisstöðu flugstarfsemi hér á landi og að umgjörð eftirlits sem henni er búin sé í samræmi við þær reglur sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Reglugerðin hefur þegar tekið gildi innan Evrópusambandsins. Noregur hefur hafið vinnu við innleiðingu reglugerðarinnar og unnið er að því að klára ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn. Fyrirsjáanlegt er að verði innleiðingu reglugerðarinnar ekki lokið mun lagaumgjörð flugstarfsemi hér á landi vera í ósamræmi við löggjöf annarra EES-ríkja og íslenska ríkið ekki uppfylla skyldur sínar á grundvelli EES-samningsins. Slíkt gæti leitt til orðsporsáhættu og kallað fram neikvæð viðbrögð ESB sem gætu haft óafturkræfar afleiðingar fyrir íslenska flugstarfsemi.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Önnur úrræði en lagasetning eiga ekki við. Fyrir liggur að reglugerðin verður tekin upp í EES-samninginn, sem skuldbinda mun íslenska ríkið til að innleiða í landsrétt.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu:

a) Heildarendurskoðun laganna m.t.t. innleiðingar reglugerðarinnar, afleiddra gerða, annarra krafna og skuldbindinga (þ.m.t. þjóðréttarskuldbindinga) og þróunar flugstarfsemi. Allar nauðsynlegar og æskilegar lagfæringar gerðar á ákvæðum/köflum laganna.

b) Hreint innleiðingar frumvarp. Afmörkuð endurskoðun valdra ákvæða/kafla til að tryggja reglugerð og afleiddum gerðum fullnægjandi lagastoð. Aðeins nauðsynlegar breytingar gerðar með tilliti til innleiðingu reglugerðarinnar og afleiddra gerða.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni:

Áformað er að fara leið b, sbr. lýsingu að ofan. Leitast er við að leggja til þær breytingar sem þörf er á að gera á lögum um loftferðir með tilliti til skuldbindinga skv. EES-samningnum. Þ.e. innleiðing reglugerðarinnar og afleiddra gerða í sér frumvarpi til breytinga á lögum um loftferðir. Aðrar breytingar á lögnum s.s. vegna annarra krafna og skuldbindinga yrðu settar fram í öðru frumvarpi til breytinga á sömu lögum. Valin er leið b í því skyni að tryggja tafarlausan framgang frumvarpsins og innleiðingu reglugerðarinnar og afleiddra gerða í landsrétt.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott:

Afmarkaðar breytingar eru fyrirhugaðar á lögum um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum. Er hér aðeins tæpt á helstu atriðum og er gert ráð fyrir að ákvæði geti færst til á milli kafla eða í nýja kafla. Almennt er miðað við að hugtakanotkun kunnri að breytast nokkuð og að endurskoða þurfi heimildir til setningar reglugerða skv. lögnum.

- I. kafli Almenn ákvæði: Fyrirhuguð er breyting og útvíkkun gildissviðs laganna, orðskýringum bætt við, endurskoðun annarra ákvæða. Þá eru fyrirhuguð ný ákvæði um landsáætlun um flugöryggi og aðgerðaráætlun á sviði flugöryggis.
- II. kafli Loftför í opinberum rekstri: Áformað er að endurskoða ákvæði kaflans.
- III. kafli Skrá um íslensk loftför: Ráðgerðar eru breytingar er lúta að skráningu ómannaðra loftfara að tilteknum skilyrðum uppfylltum.
- IV. kafli Lofthæfi: Fyrirhuguð eru ný ákvæði er varða eftirlit með aðilum sem hanna, framleiða loftför, vörur og búnað, sem og umhverfissamhæfni vara og yfirlýsingar um samhæfni vöru, hlutar og óisetts búnaðar. Einnig eru fyrirhuguð ákvæði er varða flughermisþjálfu og grunnkröfur til ómannaðra loftfara. Áformað er að endurskoða ákvæði um lofthæfi vara, þ.m.t. ómannaðra loftfara og hreyfla, skrófuhreyfla, hluta og búnaðar (ísetts sem óisetts), lofthæfiskröfur, viðbótarlofthæfiskröfur og undanþágur. Enn fremur að endurskoða skilyrði til útgáfu samþykkis eftirlitskyldra aðila, starfsfólks þessara aðila og réttindi.
- V. kafli Flugverjar: Afmarkaðar breytingar kunna að vera gerðar vegna ómannaðra loftfara og útgáfu skírteina/staðfestingavottorða.
- V.-A kafli Tilkyning atvika í almenningsflugi: Endurskoðun ákvæða vegna gagnagrunns ESB á sviði flugöryggis, skráningu persónuupplýsinga, þ.m.t. heilbrigðisupplýsinga og vinnslu slíkra upplýsinga.
- VII. kafli Flugvellir og flugleiðsaga: Fyrirhuguð er að leggja til ný ákvæði um yfirlýsingar, öryggistengdan flugvallarbúnað, rekstur flugvalla, vöktun flugvallarumhverfis og eftirlit með hlaðstjórnarþjónustu.
- VIII. kafli Umferð í lofti og stjórn hennar: Áformuð eru ný/breytt ákvæði um yfirlýsingar, undanþágur frá vottorði, kröfur til kerfa og kerfishluta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu, frammistöðuáætlun og markmiðssetningu á sviðinu. Ráðgerð er endurskoðun ákvæða um flugumferðarstjóra (þjálfun, leiðbeinendur, matsmenn, flugþjálfu, fluglækna/setur).
- IX. kafli Flugrekstrarleyfi: Fyrirhuguð er að endurskoða skilyrði til útgáfu flugrekstrarleyfis út frá staðfesturétti og flugrekandaskírteini, upplýsingaskipti milli stjórnvalda, tóma- og þjónustuleigu loftfara. Ný ákvæði um starfrækslu ómannaðra loftfara og flug loftfara frá þriðju ríkjum.
- XIII. kafli Ýmis ákvæði: Ráðgerð eru ný ákvæði um framsal eftirlits og tilfærslu eftirlits að beiðni rekstraraðila eða lögbærs yfirvalds, faggildingum hæfra aðila, aðstoð og samvinnu við eftirlit, endurskoðun ákvæða er varða sanngirnismenningu, ný ákvæði vegna málsmeðferðar vegna undanþága og beitingu strangari reglna (verndarráðstafana), ný ákvæði er varða eftirlit og valdheimildir Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnunar EFTA (eftirlitsstuðningskerfi/tækniástoð, samnýting eftirlitsmanna, hæfnikröfur til eftirlitsmanna o. fl.). Ný ákvæði vegna kæruréttar vegna ákvarðana Flugöryggisstofnunar o. fl. (kærufnd, áfrýjun, málshöfðun). Enn fremur endurskoðun ákvæða er lúta að viðurlögum og aðild Íslands að Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins.

Breytingar á öðrum lögum:

Þá kunna afmarkaðar breytingar að verða gerðar á lögum um rannsókn samgönguslysa nr. 18/2013, er varða rannsóknarskyldu vegna flugslysa eða alvarlegra flugatvika, og á lögum um Samgöngustofu nr. 119/2012, vegna ákvæða er lúta að framkvæmd eftirlits, framsali þess og kröfum til eftirlitsaðila o. fl.

Breytingar á reglugerðum:

Fyrirhuguð er setning nýrrar reglugerðar til innleiðingar á rg. (ESB) 2018/1139

- Niðurfelling rg. 812/2012 með síðari breytingum (rg. (ESB) 216/2008)
- Niðurfelling rg. 1264/2008 um samræmingu á tækniröfum og stjórnáskilum á sviði flugmála (rg. (EB) 3922/91)
- Niðurfelling að hluta rg. 870/2007 (rg. (EB) 552/2004)

Breytingar á eftirfarandi reglugerðum sem beinlínis leiða af innleiðingu reglugerðarinnar:

- Rg. um aðgerðir til að tryggja flugöryggi og skrá yfir flugrekendur er ekki uppfylla viðeigandi öryggiskröfur nr. 277/2008 (rg. (EB) 2111/2005)
- Rg. um flugrekstur og flugþjónustu nr. 48/2012 (rg. (EB) 1008/2008)
- Rg. um störf rannsóknarnefndar samgönguslysa nr. 763/2013
- Rg. um rannsóknir og forvarnir gegn slysum og flugatvikum í almenningsslysi nr. 1248/2014 (rg. (ESB) 996/2010)
- Rg. um tilkynningu atvika í almenningsslysi sem og greiningu á og eftirfylgni með þeim nr. 900/2017 (rg. (ESB) 376/2014)
- Rg. um rafsegulsamhæfi nr. 300/2018 (tilsk. 2014/30/ESB)
- Rg. um þráðlausan fjarskiptabúnað nr. x/2019 (tilsk. 2014/53/ESB)

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Já, um er að ræða innleiðingu reglugerðar ESB í landsrétt.

Stjórnskipuleg álitamál tengd innleiðingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 eru nokkur og tengjast ekki síst framsali verkefna til Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins, EASA (frekari útvíkkun hlutverks) og möguleikar til tilfærslu eftirlits. Tilfærsla eftirlits getur komið til að beiðni eftirlitsskylds aðila eða innlendra flugmálayfirvalda. Hafa ber þó í huga þau markmið sem reglugerð (ESB) 2018/1139 miðar að, þ.e. að tryggja hagkvæmara eftirlit og samnýtingu mannafla og þekkingar milli ríkja og EASA. Þá endurspeglar nógildandi lög ekki fullnægjandi það framsal verkefna og eftirlits, auk frekari möguleika á því sviði, sem reglugerðin tilgreinir.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Já, reglugerðin hefur að geyma tilvísanir til tæknilegra reglna (t.a.m. vottunar staðla) og þjónustufrelsi.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Einstaklingar og lögaðilar sem stunda flugtengda starfsemi. Almennigur og stjórnvöld.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Lítilsháttar skörun kann að vera við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta, s.s. varðandi skráningu persónuupplýsinga, sanngirnismenningu og meðferð heilbrigðisupplýsinga.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Reglugerð (ESB) 2018/1139, sem EES-gerð í innleiðingarferli, var kynnt í Samráðsgátt frá 30.11.2018-16.01.2019. Engar umsagnir bárust.

4. Fyrirhugað samráð:

Frumvarpið verður unnið í samráði við Samgöngustofu og Rannsóknarnefnd samgönguslysa. Frumvarpsins verður a.m.k. kynnt í innra samráði og í gegnum samráðsgátt.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á heildarafkomu ríkissjóðs.

Samfélagslegur ávinningur frumvarpsins felst fyrst og fremst í því að undirbyggja lagastoð svo innleiða megi reglugerð (ESB) 2018/1139, og afleiddar gerðir sem byggja á henni, og með því leitast við að tryggja og viðhalda flugöryggi hér á landi við það sem best gerist á heimsvísu.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Já. Gert er ráð fyrir að frumvarpið verði lagt fyrir Alþingi á fyrsta ársfjórðungi 2020.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Miðað er við gildistöku frumvarps um mitt ár 2020. Samhliða breytingu á lögum um loftferðir er ráðgert að reglugerðin verði innleidd hér á landi í formi reglugerðar, auk annarra breytinga á öðrum reglugerðum sem málefnasviðið snertir.

Ekki er ráðgerður sérstakur aðlögunartími annar en sá er leiðir af samráði, lagasetningu og innleiðingu reglugerðar. Ástæðan er sú að reglugerðin hefur að geyma grunnreglur og afleiddar reglugerðir, sem hafa að geyma íþyngjandi ákvæði, eru ýmist þegar innleiddar eða á döfni á næstu misserum.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Engar frekari forsendur eru nauðsynlegar.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Á ekki við.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Á ekki við.

I. Annað

||

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum