



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

<b>Málshæiti og nr.</b>	SRN20040038. Frumvarp til laga um loftferðir o. fl.
<b>Ráðuneyti /verkefnisstjóri</b>	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið/Skrifstofa samgangna.
<b>Innleiðing EES-gerðar?</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Já <input type="checkbox"/> Nei
<b>Dags.</b>	20.05.2020.

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni:

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur sl. ár 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 reglugerð (ESB) 2018/1139). Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðarinnar er til umfjöllunar meðal EFTA-ríkjanna og standa vonir til þess að endanleg ákvörðun nefndarinnar liggi fyrir sumarið 2020.

Reglugerðin er afrakstur heildarendurskoðun Evrópusambandsins 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 Evrópusambandsins á sviði flugöryggis. Umfangið er mikið og spannar svo til alla þætti flugstarfsemi og tekur til bæði einstaklinga og lögaðila í borgaralegu flugi, auk skyldna ríkja til eftirlits og verkefna og eftirlit EASA.

Samhliða því að unnið hefur verið að upptöku reglugerðar (ESB) 2018/1139 var unnið að gerð frumvarps til laga til breytinga á lögum um loftferðir sem til stóð að leggja fram á vorþingi 2020. M.a. vegna þess hversu umfangsmikið breytingafrumvarpið var og vegna þeirra breytinga sem urðu á starfsháttum Alþingis á vorþinginu var frumvarpið ekki lagt fram. Þess í stað er nú fyrirhugað að ráðast í heildarendurskoðun laganna.

### 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Lagalegt umhverfi flugmála hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum árum. Meginþorri breytinga má rekja til EES-samningsins og annarra alþjóðasamninga sem Ísland hefur undirgengist og aðild Íslands að EASA sem tók til starfa 2002. Á sl. 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 innleiddar í landsrétt. Þessar gerðir tengjast allar flugi, einkum flugöryggi, markaðsaðgangi, flugvernd og neytendavernd. 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. 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 2004-5 og 2012-13.

Núgildandi lög nr. 60/1998 um loftferðir eru nokkuð komin til ára sinna og þrátt fyrir fjölda breytinga er tímabært að yfirfara þau heildstætt.

Samfara heildarendurskoðun er einnig áformað að leggja til viðeigandi breytingar svo hægt sé að fullgilda aðra alþjóðlega samninga á sviði flugverndar.

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

Ákvæði reglugerðar (ESB) 2018/1139 hafa að geyma bæði eldri ákvæði, sem rót sína eiga að rekja til þeirrar reglugerðar sem reglugerðin leysir af hólmi og fjölda nýmæla sem ekki eiga sér lagastof í núverandi lögum um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum. Nokkuð skortir því á að gildissvið og efni laganna hafi haldist í hendur við reglugerð (ESB) 2018/1139 og afleidda löggjöf.

Þá eru efnisákvæði laganna víða ófullnægjandi og ýmis nýmæli sem reglugerðin og aðrar EES-reglur kveða á um hafa ekki stöð í lögum. Þá taka núgildandi lög ekki til þeirra alþjóðasamninga sem nefndir eru undir lið D.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki:

Í drögum að flugstefnu Íslands sem liggur fyrir kemur m.a. fram að lögbundin markmið stefnu í samgöngumálum á Íslandi eru að samgöngur séu greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðaðróun. Markmið flugstefnu séu því þau sömu.

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

Markmið heildarendurskoðunar er að tryggja flugstarfsemi skýra lagaumgjörð í samræmi við þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Um leið að stuðla að samkeppnishæfni íslenskrar flugstarfsemi í samræmi við flugstefnu Íslands.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ekki væri unnt að innleiða í landsrétt reglugerð (ESB) 2018/1139 og afleiddar EES-gerðir sem byggja lagastof sína á þeirri reglugerð. Fjöldi þeirra er nú um tuttugu og fimm. Þá væri ekki unnt að fullgilda þá alþjóðasamninga sem nefndir eru í lið D.

Fyrirsjáanlegt er að verði reglugerð (ESB) 2018/1139 ekki innleidd í landsrétt mun lagaumgjörð flugstarfsemi hér á landi vera í ósamræmi við löggjöf annarra EES-rikja og íslenska ríkið ekki uppfylla skyldur sínar á grundvelli EES-samningsins. Slíkt gæti leitt til orðsporsáhættu og neikvæðum viðbrögðum Evrópusambandsins 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 reglugerð (ESB) 2018/1139 verður tekin upp í EES-samninginn, sem skuldbinda mun íslenska ríkið til að innleiðar í landsrétt.

### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu:

- Heildarendurskoðun laganna m.t.t. innleiðingar reglugerðar (ESB) 2018/1139, afleiddrar gerða, annarra krafna og skuldbindinga (þ.m.t. þjóðréttarskuldbindinga) og þróunar flugstarfsemi.
- Heildarendurskoðun laganna, sbr. lið a, og lögfestingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 í heild sinni í sérlögum eða sem hluta heildarlaga.

## D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Stefnt er að framlagningu frumvarps sem byggist á leið a. Horft er til þess að ný lög um loftferðir verði heildstæð og aðgengileg. Viðeigandi efnisákvæði reglugerðar (ESB) 2018/1139, annarra EES-gerða og annarra þjóðréttarlega skuldbindinga verði samþætt öðrum nauðsynlegum efnisákvæðum.

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

Frumvarp til nýrra laga um loftferðir myndi leysa af hólmi núgildandi lög um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum. Á meðal helstu breytinga má nefna:

- A. Undirbyggja þarf lagastoð til innleiðingar reglugerða (ESB) 2018/1139 og afleiddra EES-gerða. Til hliðsjónar má m.a. skoða þær breytingar sem ráðgerðar voru í frumvarpi sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda í janúar 2020.
- B. Undirbyggja þarf frekari lagastoð vegna annarra EES-gerða svo sem á sviði flugverndar, neytendaverndar, umhverfisverndar o. fl.
- C. Undirbyggja þarf lagastoð fyrir alþjóðasamninga á sviði flugsamgangna sem Ísland hefur þegar fullgilt, þ.m.t. þeim samningum þar sem talið er að fyrir hendi sé þörf til að styrkja frekar innleiðingu í landsrétt, svo sem samningur um um sameiginlega evrópska flugsvæðið frá 2006 og alþjóðlegum samningi um merkingu plastsprengiefna frá 1999.
- D. Undirbyggja þarf lagastoð og innleiðingu í landsrétt á alþjóðasamningum á sviði flugverndar sem Ísland hyggist fullgilda:
  - *Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Aviation* (Beijing Convention, 2010)
  - *Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* (Beijing Protocol, 2010)
  - *Montreal Protocol to Amend the Convention on the Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* (Montreal Protocol, 2014).
- E. Ennfremur væru lagðar til breytingar á:
  - Lögum um rannsókn samgönguslysa, nr. 18/2003, með síðari breytingum.
  - Lögum um Samgöngustofu, nr. 119/2012, með síðari breytingum.
  - Lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, með síðari breytingum. Um er að ræða breytingar vegna samningsins um sameiginlega evrópska flugsvæðið.
  - Lögum um friðhelgi og forréttindi alþjóðastofnana, nr. 98/1992 og eða lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum. Um er að ræða breytingar er leiða af bókun 7 um friðhelgi og forréttindi stofnana Evrópusambandsins sem drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar vegna upptöku reglugerðar (ESB) 2018/1139 vísa til.
  - Almennum hegningarlögum og eftir atvikum öðrum sérrefsilögum. Breytingar er leiða af fyrirhugaðri fullgildingu alþjóðasamninga, sbr. lýsing hér að framan.
- F. Í þágu einföldunar regluverks, væri einnig lagt til að eftirfarandi lög yrðu felld brott:
  - lög um kjaramál flugvirkja nr. 17/2010, og
  - lög um ráðstafanir vegna sameiningar Flugfélags Íslands h.f. og Loftleiða h.f., nr. 30/1974.

#### Breytingar á reglugerðum

Bent er á að verði frumvarpið að lögum þarf almennt að yfirfara stóran hluta fyrirbyggjandi reglugerða á sviði flugsamgangna. Á þetta ekki síst við á þeim sviðum þar sem gildissviði reglugerðar (ESB) 2018/1139 sleppir.

Fyrirhuguð er setning nýrrar reglugerðar til innleiðingar á rg. (ESB) 2018/1139 og samhliða félli brott: Rg. nr. 812/2012 með síðari breytingum (rg. (ESB) 216/2008); Rg. nr. 1264/2008 um samræmingu á tækniröfum og stjórnsýslumeðferð á sviði flugmála (rg. (EB) 3922/91); og Rg. nr. 870/2007 (rg. (EB) 552/2004) að hluta.

Fyrirhugað er að breyta eftirfarandi reglugerðum (breytingar sem beinlínis leiða af innleiðingu reglugerðar (ESB) 2018/1139):

- Reglugerð 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 almenningsflugi nr. 1248/2014 (rg. (ESB) 996/2010);

- Rg. um tilkynningu atvika í almenningsflugi 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. 944/2019 (tilsk. 2014/53/ESB).

## E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

### 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Já. Stjórnskipuleg álitamál tengd innleiðingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 varða fyrst og fremst framsal framkvæmda- og dómsvalds.

Hvað aðra alþjóðasamninga varðar er m.a. komið inn á 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.

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

Já.

### 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Já.

## F. Samráð

### 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Einstaklingar og lögaðilar sem stunda flugtengda starfsemi. Almenningur og stjórnvöld.

### 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já.

### 3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið birti í samráðsgátt 30. nóvember 2018 – 16. janúar 2019 áform sín um upptöku reglugerðar (ESB) 2018/1139 í EES-samninginn og fyrirhugaða innleiðingu í landsrétt (sjá mál nr. S-243/2018). Engar athugasemdir bárust.

Þann 18. júní – 16. júlí 2019, kynnti ráðuneytið áform um lagasetningu vegna fyrirhugaðrar innleiðingar reglugerðar (ESB) 2018/1139 í samráðsgátt (sjá mál S-142/2019). Þrjár umsagnir bárust frá hagaðilum.

Frumvarp til laga til breytinga á lögum um loftferðir vegna fyrirhugaðrar innleiðingar á reglugerð (ESB) 2018/1139 var kynnt í samráðsgátt 20. janúar – 10. febrúar 2020 (sjá mál nr. 8/2020). Tvær umsagnir bárust frá hagaðilum.

### 4. Fyrirhugað samráð:

Fyrirhugað er vídtækt samráð við opinber aðila (önnur ráðuneyti, Samgöngustofu, rannsóknarnefnd Samgönguslysa og aðra eftir atvikum) og hagaðila með sérstökum samráðsfundum og í gegnum samráðsgátt stjórnvalda á áformum um lagasetningu og drög að frumvarpi.

## 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, afleiddar gerðir sem byggja á henni og aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar, 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 frumvarpssmíðina?**

Já. Gert er ráð fyrir að frumvarpið verði lagt fyrir Alþingi haustið 2020 (151. löggjafarþingi).

**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 í byrjun árs 2021.

Ekki er ráðgerður sérstakur aðlögunartími annar en sá er leiðir af samráði, lagasetningu og innleiðingu reglugerðar.

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

Að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðar (ESB) 2018/1139 liggi fyrir með heimild Alþingis. Að heimild Alþingis fái til fullgildingar annarra alþjóðasamninga.

**3. Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Á ekki við.

**4. 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**