



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	SRN20040038. Frumvarp til laga um loftferðir
Ráðuneyti	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið/Skrifstofa samgangna.
Stig mats	<input checked="" type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr. <input type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	20.05.2020.

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaáttir á fjárhag ríkissjóðs

Ekki verður séð að frumvarpið hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

- a. Samgöngustofa hefur metið fjárhagsáhrif áforma um lagasetningu eins og þau liggja nú fyrir. Samkvæmt frumvarpinu þá mun stofnunin fara með nokkur ný verkefni, svo sem skráningu ómannaðra loftfara í vottaða flokknum, skráningu flugrekenda/umráðenda ómannaðra loftfara í opnum flokki og sérstökum flokki, annast markaðsgæslu og eftirlit með starfrækslu og öryggi ómannaðra loftfara. Ómönnuð loftför sem teljast leikföng lúta eftirliti Neytendastofu. Þá mun stofnunin einnig annast gerð flugöryggisáætlunar og aðgerðaráætlunar á sviði flugöryggis.

Niðurstaða kostnaðarmats miðað við framangreindar breytingar leiðir í ljós að áætluð útgjöld koma til með að aukast varanlega hjá Samgöngustofu. Gert er ráð fyrir að viðbótarkostnaður verði um 30 m.kr. á ári m.a. vegna fjölgun stöðugilda, kerfisþróunar, kynningarátaks og fræðslu í tengslum við ný verkefni vegna ómannaðra loftfara. Þá er gert ráð fyrir 10 m.kr. á ári vegna verkefna tengda aðgerðaráætlunar á sviði flugöryggis og útfærslu flugstefnu. Samtals: 40 m. kr. á ári.

Gert er ráð fyrir að aukin umsvif verði fjármögnuð að hluta til eða að öllu leyti með gjaldheimtu í samræmi við gjaldskrá stofnunar hverju sinni, ekki liggur fyrir endanleg útfærsla á því.

Gert er ráð fyrir að framangreind fjárhagsáhrif á Samgöngustofu verði varanleg.

- b. Rannsóknarnefnd samgönguslysa hefur metið fjárhagsáhrif áforma um lagasetningu. Niðurstaða þess mats er að bein fjárhagsáhrif frumvarps eru engin. Þrátt fyrir að frumvarpið kveði á um takmarkaðri skyldur nefndarinnar til að hlutast til um rannsókn nánar tiltekinna loftfara er jafnframt kveðið á um rétt nefndarinnar til að ákvarða að eigin frumkvæði að rannsaka flugslys eða alvarleg flugatvik sem tengjast slíkum loftförum, ef talið er að draga megi af slíkum rannsóknum lærdóm í þágu aukins öryggis.

Verði frumvarpið að lögum, verður samhliða hægt að falla frá fyrirhuguðum stjórnskipulegum fyrirvara vegna reglugerðar (ESB) 2018/1139, og taka upp í EES-samninginn og innleiða í landsrétt fjölda afleiddra gerða, sem m.a. kveða á um eftirlit á nýjum sviðum. Það veltur svo á þýðingu þeirra og birtingu í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins hvenær hægt verður að innleiða þær í landsrétt. Lauslega er miðað við síðasta ársfjórðung 2020 og fyrsta ársfjórðung 2021. Hafa slíkar breytingar ekki verið kostnaðarmetnar.

- a) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun. Á ekki við.
- b) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlíð og gjaldahlíð en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
Verði frumvarpið að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á afkomu ríkissjóðs. Ekki hefur verið gert ráð fyrir auknum útgjöldum í gildandi fjárlögum eða fjármálaáætlun 2020-2024, en þau eru óveruleg.

2. Tekjubreytingar

Þegar afleiddar gerðir hafa verið teknar inn í EES-samninginn (eftir að samþykkt þessa frumvarps liggur fyrir) og innleiddar í landsrétt er gert ráð fyrir gjaldtöku með viðeigandi þjónustugjöldum eftir því sem við á. Komi til breytinga á gjaldskrá stofnunar á grundvelli nýrra gjaldtökuheimilda (þjónustugjalda) vegna þeirra verkefna og eftirlits sem lagður er grunnur að í frumvarpinu verður kallað eftir uppfærðri tekjuáætlun frá stofnun við endurskoðun fjármálaáætlunar 2022.

Útgjaldabreytingar

Sjá A 1.

Eignabreytingar

Ekki verður séð að frumvarpið hafi áhrif á eignir ríkisins.

3. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum -á ekki við
- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs
Til athugunar er að fella niður skattlagningarheimild í lögum um Samgöngustofu nr. 119/2012 vegna útgáfu lofthæfi-, hljóðstígs- og mengunarvottorða, sbr. 2.-7. mgr. 12. gr. laganna og taka þess í stað upp gjaldtöku á kostnaðargrunni.
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur
Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir nýrri gjaldtökuheimild vegna skráningar flugrekenda/umráðenda ómannaðra loftfara sem útfæra þarf í reglugerð. Einnig liggur fyrir að útfæra þarf fyrirliggjandi heimildir til gjaldtöku s.s. vegna eftirlits með flugafgreiðslu og veitanda hlaðstjórnunarþjónustu og hugsanlega vegna útgáfu lofthæfivottorða, hljóðstígs- og mengunarvottorða.
- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi
- f) Opinber innkaup og útboð
- g) Eignaumsýsla ríkisins
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaáætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

- a) Í gildandi fjárlögum:
Nei.
- b) Í fjárlagafrumvarpi komandi árs:
Nei.
- c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar:

Nei. Komi til breytinga á gjaldskrá stofnunar á grundvelli nýrra gjaldtökuheimilda (þjónustugjalda) vegna þeirra verkefna og eftirlits sem lagður er grunnur að í frumvarpinu verður kallað eftir uppfærðri tekjuáætlun frá stofnun við endurskoðun fjármálaáætlunar 2021-25.

2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?

3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

Vegna afleiddra gerða sem fyrirhugað er að innleiða, já. Þegar afleiddar gerðir hafa verið teknar inn í EES-samninginn (eftir að samþykkt þessa frumvarps liggur fyrir) og innleiddar í landsrétt er gert ráð fyrir gjaldtöku með viðeigandi þjónustugjöldum eftir því sem við á.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið

Innleiðing reglugerðar (ESB) 2018/1139 á að tryggja sömu lagalegu umgjörð flugstarfsemi og annarsstaðar innan Evrópska efnahagssvæðisins. Fyrir liggur að í reglugerðinni felast fyrirheit um tiltekin sveigjanleika við innleiðingu auk þess að regluverk (þ.m.t. afleiddar reglugerðir) taki í auknum mæli meira mið af áhættu samfara tiltekinni flugstarfsemi. T.a.m. er ráðgert að innleiða einfaldara (minna íþyngjandi) regluverk fyrir léttari loftför, en jafnframt ný verkefni og eftirlit á afmörkuðum sviðum.

2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur? Sbr. lög nr. 27/1999.

– Sjá leiðarvísinn „Grunnmat á eftirlitsreglum“

Fyrir liggur að reglugerð (ESB) 2018/1139 felast fyrirheit um einfaldara (minna íþyngjandi) regluverk fyrir léttari loftför, en jafnframt ný verkefni og eftirlit á afmörkuðum sviðum. Koma þessar breytingar til með að endurspeglast í afleiddum reglugerðum sem innleiddar verða síðar. Eftirlit á nýjum sviðum tekur m.a. til flugafgreiðsluaðila og veitanda hlaðstjórnunarþjónustu á millilandaflugvöllum og ómannaðra loftfara. Þá tekur frumvarpið einnig til nýrra verkefna og eftirlits Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins með aðilum með staðfestu hér á landi, en slík ákvæði hafa þegar við innleidd í reglugerðum.

Þá mun frumvarpið innleiða lagastoð fyrir þau ákvæði reglugerðarinnar sem lúta að tilfærslu eftirlits (s.s. framsals eftirlits að hluta eða öllu leyti til annarra ríkja, Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins og hæfra aðila), sem kunna að hafa áhrif á starfsemi Samgöngustofu en samhliða eru sóknarfæri fyrir einstaklinga/lögaðila sem eru vottaðir sem hæfir aðilar.

3. Samkeppnisskilyrði

a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta)

Kveðið er á um skyldu ráðherra til að kveða á um einkarétt veitanda rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu til veitingar flugumferðarþjónustu og heimild ráðherra til að veita einkarétt á veitingu veðurþjónustu. Ákvæðin eru ekki nýmæli.

Kveðið er á um tilnefningu flugrekenda og eftir atvikum veitingu sérleyfa á flugleiðum í millilandaflugi þar sem slíkar heimildir til flugs eru takmarkaðar og kveðið er á um slíkar takmarkanir í samningum Íslands við erlend ríki. Kveðið er á um takmarkanir á verðlagningu í millilandaflugi þar sem kveðið er á um slíkar takmarkanir í samningum Íslands við erlend ríki. Ekki er hér um nýmæli að ræða.

b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja)

Ólíklegt er talið að áhrif reglusetningar leiði til fækkunar fyrirtækja á markaði s.s. á sviði flugafgreiðslu eða starfrækslu ómannaðra loftfara.

- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd)
Afleiddar reglugerðir munu taka m.a. til tækniforskrifta og staðla varðandi einstakar vörur. Slíkar reglur munu gilda innan EES og því ekki takmarka sérstaklega aðgengi að markaði hérlandis.
- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)
Á ekki við.

D. Önnur áhrif

1. **Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011**

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins

Ekki er talið að frumvarpið hafi í för með sér áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

2. **Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi)**

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011

Á ekki við.

3. **Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000**

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011

Á ekki við.

4. **Áhrif á byggðalög**

Á ekki við.

5. **Áhrif á frjáls félagasamtök**

Reglugerð (ESB) 2018/1139 sem frumvarpinu er ætlað að búa í haginn fyrir, boðar léttari umgjörð reglna fyrir léttari loftför. Slíkar breytingar, í formi afleiddra reglugerða (sem innleiddar verða), kunna að hafa jákvæð áhrif á flugklúbba og flugstarfsemi í almannaflogi.

6. **Áhrif á jafnrétti kynjanna**

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið komi til með að hafa áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna. Þær EES-gerðir og þeir alþjóðasamningar sem fyrir liggur að skjóta lagastoð undir í frumvarpinu gera almennt ekki greinarmun á kyni eða stöðu kynjanna.

7. **Áhrif á lýðheilsu**

Áhersla frumvarpsins er á að tryggja flugöryggi og þar með heilsu og velferð almennings og þeirra sem fljúga, starfa við flug og starfrækja flugtengda þjónustu (hvort sem er á láði eða í lofti).

8. **Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir**

Almennt er horft til þess að áhrif frumvarpsins séu jákvæð hvað þessa þætti varðar.

9. **Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri**

Á ekki við.

10. **Áhrif á stjórnsýslu, s.s. hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni**

Almennt telur Samgöngustofa að stofnunin sé í stakk búin til að taka við frekari verkefnum. Þá er einnig horft til þeirra ákvæða og möguleika sem reglugerð (ESB) 2018/1139 býður uppá varðandi tilfærslu eftirlits og samnýtingu eftirlitsmanna með flugmálayfirvöldum innan EES.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar

Á ekki við.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun

Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun hafa ekki sérstaklega verið metin.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag

Verði frumvarpið að lögum er ekki gert ráð fyrir því að það hafi áhrif á afkomu ríkissjóðs. Um er að ræða óverulega útgjaldaaukningu vegna aukinna umsvifa hjá Samgöngustofu sem áætlað er að verði fjármagnað með gjaldtöku.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á

Það er sjálfstætt markmið með lagabreytingunum að undirbyggja nauðsynlega lagastoð fyrir innleiðingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 og afleiddra gerða. Stjórnskipuleg álitamál tengd innleiðingu reglugerðar (ESB) 2018/1139 eru nokkur og tengjast ekki síst framsali framkvæmda- og dómsvalds. Jafnframt ber að hafa 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.

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat)

Samfélagslegur ávinningur felst fyrst og fremst í uppfærðri og skýrri lagaumgjörð um flugsamgöngur með það fyrir augum að tryggja samkeppnishæfni flugrekstrar hér á landi og flugöryggi á við það sem best gerist á heimsvísu.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?

2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?

3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?